# DIRECCION DE LA POLITICA DE GUERRA

Por

Patricio CARVAJAL Prado

1 En la obra "Historia Militar" de que es autor el Coronel señor Vicente Martínez, se analizan las diferentes formas de dirigir la política de un país en guerra, llegando a la conclusión de que el desiderátum (objeto de un constante deseo) es la dirección por un "Dictador Político-Militar".

Esta opinión no tendría mayor importancia si hubiera otras tan accesibles y de tanta autoridad como aquélla, que enfocaran el problema desde otros puntos de vista. Desgraciadamente, no abundan las publicaciones que traten este tema y las que conocemos se limitan a copiar o parafrasear las aseveraciones del Coronel Martínez.

Como consideramos erróneo y negativo idealizar el equívoco concepto de la Dictadura, en cualquiera de sus formas, procuraremos en el presente artículo resumir los motivos que nos hacen estar en franco desacuerdo con esta idea del distinguido escritor militar.

2 En nuestro país, civiles y militares estamos profundamente orgullosos de nuestras glorias guerreras. Nuestra sangre indoespañola bulle apasionada en los aniversarios de nuestra Independencia o de las batallas libradas para mantener esa independencia.

Sin embargo, más aún que las glorias marciales, debe enorgullecernos la excepcional historia cívica de nuestro país a través de siglo y medio de vida independiente.

En tanto que la mayoría de las naciones hispanoamericanas consumían sus energías en guerras internas, Chile logró hace más de un siglo una estabilidad política, excepcional, no sólo en nuestro continente, sino en todo el mundo. Cuando naciones de un acervo cultural superior, como Francia y España, aún no decidían si debían constituir una monarquía, una república o una dictadura, cuando los pueblos germánicos e itálicos aún no se reunían

para formar naciones, nuestra república marchaba en forma segura y firme dentro de los moldes de una Constitución que debía durar casi un siglo, con sus Presidentes, civiles en su mayoría, sucediéndose regularmente al término de sus períodos legales y fortaleciendo su organización y economía hasta llegar a ser un ejemplo para las naciones hermanas. Nunca ha sido asesinado un Presidente en Chile, signo de cordura política que ni los EE.UU. de N.A. pueden exhibir. Como decía San Martín, Chile resolvió el problema de que se puede ser republicano hablando la lengua española. Tal vez su clima templado haya sido el factor decisivo para que se realizara este milagro de cordura cívica al cual debemos agradecer el actual desarrollo económico, político y militar que hacen que nuestro país tenga una gravitación internacional superior a la de países congéneres que lo aventajan en superficie, población o riquezas.

En tres ocasiones en el siglo pasado resolvió Chile a su favor las guerras que sostuvo para defender sus intereses nacionales y su soberanía, sin alterar su democrática forma de Gobierno.

¿Cómo aceptar entonces calladamente que el desiderátum en la dirección de la Política de Guerra sea la ominosa Dictadura?.

3 La historia nos enseña con insistencia que los dictadores aún cuando estuvieran dotados de cualidades geniales, a la larga han conducido a sus países a la ruina militar, económica y moral.

El año 49 A.C., Julio César, genio militar político y literario, desobedeciendo al Senado cruza el Rubicón y amenaza a Roma, desencadenando la Guerra Civil. Triunfante, se hace nombrar dictador primero, luego emperador y semi-dios y gobierna aplastando toda oposición durante cinco años. Sus poderes dictatoriales provocan grave resentimiento y es asesinado por sus propios amigos y protegidos. A su muerte deja a su patria dividida y envuelta en trágica guerra civil.

Napoleón fulguró a comienzos del siglo XIX como uno de los más grandes genios políticos y militares de la historia. Ensoberbecido por sus triunfos, en agosto de 1802 se hace nombrar Cónsul vitalicio y en mayo de 1804, un Senado obediente lo proclama Emperador. En 1815, después de ejercer omnímodamente su genio durante dieciséis años, es definitivamente derrotado y proscrito. Por el Segundo Tratado de París (1815), Francia perdió todas sus conquistas en Europa, quedando reducida a los límites de 1790 y hubo de ceder parte de sus posesiones coloniales a Inglaterra. Agotada económicamente y desangrada por un cuarto de siglo de guerra, se vio obligada además a pagar una fuerte indemnización de guerra y a mantener en su territorio durante cinco años a un ejército de ocupación extranjero.

Tal fue el resultado de permitir que un Dictador dirigiera la política de paz y de guerra de Francia, aunque ese Dictador se llamara Bonaparte y fuera un genio de excepción.

Los ejemplos de Hitler y Mussolini son demasiado recientes para que sea necesario recordarlos con algún detalle. El ciclo es idéntico. La asunción al poder por medios aparentemente legales, la supresión sistemática de toda libertad u oposición in-

terna; una década o dos de brillante progreso superficial y luego la ambición desmedida, sin límites y sin frenos, termina por conducir al país a la ruina.

Ejemplos menores del fracaso de las dictaduras los encontramos numerosos y próximos en la historia contemporánea.

¿Es posible que en mentes cultivadas persista la opinión de que el Dictador político-militar es el desiderátum para la dirección de la Política de Guerra?

4 En defensa del Dictador-Político-Militar se ha dicho que tanto Churchill como Roosevelt fueron verdaderos dictadores en la dirección de la Política durante la Segunda Guerra Mundial.

¿Puede aplicarse el calificativo de "dictador" a estos políticos?

Definamos primeramente los alcances de este vocablo y analicemos enseguida la naturaleza de los poderes de que estuvieron investidos Churchill y Roosevelt en la Segunda Guerra Mundial.

El Dictador fue originalmente un magistrado romano designado para gobernar el Estado en períodos de emergencia. Desde 501 antes de Cristo, hasta la abolición del cargo, el año 44 A.C. Roma tuvo 88 dictadores. Estos eran generalmente designados por un Cónsul e investidos de autoridad casi absoluta sobre los ciudadanos, pero su comisión se limitaba a un período de seis meses y no tenían poder sobre las finanzas públicas. Al término de su período debían rendir estrictas cuentas sobre su desempeño en el cargo.

La dictadura fue, pues, en sus orígenes, una institución legal que en su época fue de utilidad para el desarrollo de la Ciudad-Estado.

Equivalía a la actual concesión de Facultades Extraordinarias al Poder Ejecutivo.

La dictadura legal, de derecho, fue abolida en Roma al desaparecer la República.

Las dictaduras que se han instituido desde la caída de Roma han sido dictaduras de facto, que en manera alguna deben confundirse con la antigua magistratura.

El dictador aprovecha su poder omnímodo para eliminar las libertades y suprimir toda oposición. Obra, generalmente, por intuición; desconfía de los asesores que le expresan francamente opiniones contrarias y termina por verse rodeado de una cohorte de aduladores que le halagan, le excitan y le pierden con tanta mayor facilidad cuanto que ninguna contradicción, ningún consejo sano hacen contrapeso a su decisión.

La dictadura infringe la regla que es general en política: "un poder no se contiene sino cuando es contenido".

Normalmente los dictadores tienden a prolongar su mandato hasta hacerlo vitalicio y aún hereditario. El nepotismo es también una de las corruptelas características.

Existe, por lo tanto, una diferencia substancial entre el gobernante premunido legalmente de atribuciones, pero limitado para hacer frente a una emergencia durante un período de tiem-

po definido, y el dictador que no conoce freno a sus poderes ni límite a su mandato.

El gobernante legal, por extraordinarios que sean sus poderes, está obligado a escuchar a sus asesores y a producir resultados que beneficien a la Nación, so pena de perder su magistratura.

El dictador, en cambio, oculta cuanto puede sus fracasos a la ciudadanía, no escucha a la opinión pública y se rodea de asesores serviles, incapaces de expresar ideas propias. Esta ausencia de efectivo asesoramiento le lleva a perder el sentido de las realidades y a acometer empresas que escapan a la voluntad o capacidad de su pueblo.

Aún más, faltos de todo freno, continúan obcecados por el camino del desastre hasta arrastrar al país a su ruina.

Para que abandonen el poder es necesaria una revolución sangrienta o la completa derrota de la Nación, y a su trágica caída sigue un período de inestabilidad política y económica producto de la relajación de los valores morales que traen aparejados la tiranía y el servilismo.

Analicemos brevemente el Gobierno de Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial para determinar si podemos calificar de dictador a Roosevelt.

Franklin D. Roosevelt fue elegido Presidente constitucional por primera vez en 1932, reelegido por amplia mayoría en 1936 y posteriormente en 1941.

En septiembre de 1939, cuando Alemania conquistó Polonia, las fuerzas terrestres de Estados Unidos eran inferiores a las tropas polacas.

Gradualmente y sobre todo a raíz de la derrota de Francia, en junio de 1940, se dictaron leyes para mejorar la preparación de la Defensa Nacional.

Luego de entrar EE.UU., en diciembre de 1941, en la guerra contra las potencias del Eje, el Congreso aprobó las leyes necesarias para la expedita dirección de la Política de Guerra. El planeamiento estratégico en el escalón gubernamental era realizado por la Junta de Jefes de E.M., los cuales, como cabeza de sus respectivas instituciones, eran también responsables de la ejecución de las directivas emitidas. En la Junta las resoluciones eran tomadas por la unanimidad de sus miembros; en caso de no lograrse acuerdo unánime, la decisión era tomada por el Ministro de Defensa o por el Presidente. Durante la Guerra, sólo dos o tres veces fue necesario recurrir a este arbitrio.

En 1944, en plena Guerra, fue reelegido Roosevelt Presidente constitucional de los Estados Unidos de Norteamérica. En 1945, fallece Roosevelt y es sucedido legalmente, sin que el caso se prestara a dudas o controversias, por el Vicepresidente Harry Truman.

¿Puede calificarse de dictadura a un Gobierno en el cual los tres poderes del Estado mantienen su existencia normal, con todas sus atribuciones constitucionales, y en el que las resoluciones estratégicas son producto del planeamiento por los organismos técnicos?

¿Puede denominarse dictador a un Presidente que, en medio de la Guerra, es reelegido por la mayoría nacional?

¿Habría podido efectuarse a sucesión de un Dictador en medio de una emergencia nacional en forma tan sencilla y con tanta autoridad como lo fue la sucesión de Roosevelt por Truman?

Analicemos ahora el Gobierno de Gran Bretaña durante la Segunda Guerra Mundial. Al estallar el conflicto en septiembre de 1939 era Primer Ministro, desde mayo de 1937, mister Neville Chamberlain, apoyado por una mayoría Conservadora. El 7 de mayo de 1940, a raíz del fracaso Aliado en Noruega, la oposición solicitó en la Cámara de los Comunes un debate sobre la situación de la Guerra. Este se prolongó hasta el día siguiente y terminó con un voto de censura al Gobierno. Chamberlain renunció el 10 de mayo, día de la invasión de Holanda. El Rey Jorge VI llamó a Winston S. Churchill y le pidió que formara un Gobierno. Churchill buscó el apoyo de todos los partidos y formó un Gobierno de Coalición Nacional, cuya conformación se bosqueja en las líneas que siguen:

**Gabinete de Guerra**

1.—Primer Ministro, Ministro de Defensa, Ministro de Hacienda: W.S. Churchill (Conservador)
2.—Lord Presidente del Consejo: N. Chamberlain (Conservador)
3.—Lord del Sello Privado: C.R. Attlee (Laborista)
4.—Ministro sin Cartera: A. Greenwood (Laborista)
5.—Ministro de Relaciones Exteriores: Lord Halifax (Conservador).

**Frente Diplomático**

Ministro de Relaciones Exteriores (Conservador)
Ministro de Colonias (Conservador)
Ministro de India y Birmania (Conservador)
Ministro de Dominios (Conservador)
Ministro de Escocia (Nacional Liberal)

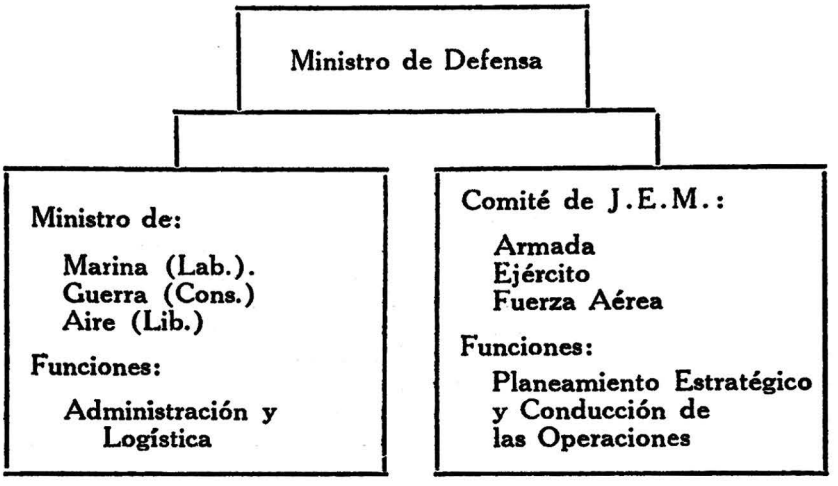
**Frente Interno**

Ministro del Interior (Independiente)
Ministro de Informaciones (Conservador)
Ministro de Salud (Nacional Laborista)
Ministro del Trabajo y Servicio Nacional (Laborista)
Ministro de Alimentos (Independiente)
Ministro de Educación (Conservador)

**Frente Económico**

Ministro de Economía de Guerra (Laborista)
Ministro de Abastecimientos (Laborista)
Ministro de Producción de Aviones (Conservador)
Ministro de Agricultura (Conservador)
Ministro de Transporte (Independiente)
Ministro de Marina Mercante (Conservador)
Ministro de Comercio (Independiente)
Ministro de Pensiones (Conservador)

**Frente Bélico**




Churchill no solicitó a la Corona ni al Parlamento ningún poder especial y asumió la Dirección General de la Guerra sujeto al apoyo del Gabinete de Guerra y de la Cámara de los Comunes.

El Comité de los Jefes de E.M. asumió el puesto que le correspondía y, de acuerdo con el Jefe del Gobierno, ejerció pleno control sobre la conducción de la Guerra y las Fuerzas Armadas.

El carácter de Coalición Nacional dio gran fuerza al Gobierno de Churchill. Los Ministros del Trabajo y Servicio Nacional, Abastecimientos, Economía y Salud en manos de líderes Laboristas fueron una garantía de paz social a pesar de la propaganda comunista, adversa hasta junio de 1941.

Sin embargo, la dependencia del Primer Ministro del apoyo del Gabinete de Guerra y de la Cámara de los Comunes, como asimismo la personalidad y libertad de acción del Comité de J.E.M., quedaron demostrados en más de una ocasión durante la guerra.

En agosto de 1940, Churchill trató insistentemente de enviar una Brigada de Tanques a Egipto en barcos rápidos por el Mediterráneo. El Almirantazgo se opuso al Comité de J.E.M. y opinó que no había urgencia que justificara ese riesgo; el Primer Ministro hubo de acceder a que esa fuerza fuera transportada por la ruta más larga del Cabo Buena Esperanza.

¡Qué contraste con la actitud de Hitler, cuando, haciendo caso omiso de los planes de la Armada, ordena en abril de 1940 suspender la construcción del portaaviones "Graff Zeppelin"; en abril de 1942, decreta la supresión de la Aviación Naval y cierra su cadena de yerros ordenando, en enero de 1943, en plena guerra, el desarme de la flota de superficie!

El Dictador sólo se escucha a sí mismo y a menudo sus decisiones obedecen a estados de ánimo y no a raciocinios.

Un sólo error en el campo superior de la estrategia, tal como la resolución de invadir a Rusia, tomada contra el parecer del E.M. del Ejército, basta para que el Dictador y su patria sean reducidos a cenizas.

En tanto que en Gran Bretaña, Churchill derivaba su mucho poder del apoyo unánime de la Nación a su forma de conducir la guerra, recordemos qué ocurría en Italia.

En septiembre de 1940, Graziani solicitó al Dictador Mussolini aplazar otro mes su ataque a Egipto. El Duce le contestó que si no atacaba el lunes, sería relevado de su puesto. El Ministro de Relaciones Exteriores, Conde Ciano, escribió en su diario en esa época: "Nunca ha sido emprendida una operación militar tan contra la voluntad de los Comandantes".

Observemos otro procedimiento para la conducción de la guerra muy propio de un Dictador. El 15 de octubre de 1940, Mussolini citó a reunión a los Directores de la Guerra en el Palazzo Venezia e inició la sesión diciendo: "El objeto de esta reunión es definir el curso de acción en términos generales, que yo he decidido iniciar contra Grecia... He fijado la fecha, que en mi opinión no debe posponerse ni siquiera una hora, para el 26 de este mes".

Este es un ejemplo típico de cómo toman sus resoluciones los dictadores, sin escuchar a sus asesores técnicos, condescendiendo sólo a informarlos de lo que ya han resuelto hasta en el menor detalle.

No es de extrañar que una operación así concebida, terminara en un fracaso para las armas italianas.

Veamos, en cambio, cómo se gestó en Gran Bretaña la victoria del General Wavell sobre Libia. El plan de la ofensiva fue preparado por el E.M. del General Wavell y enviado al Gobierno. Después de ser aprobado por el Comité de J.E.M., Churchill lo sometió a consideración del Gabinete de Guerra. Sus miembros, al saber que había sido elaborado por las propias fuerzas encargadas de ejecutarlo y que contaba con la aprobación del Comité de J.E.M. no quisieron conocer sus detalles para facilitar la mantención del secreto y apoyaron abiertamente la política general de ofensiva en el Africa. El resultado fue un avance británico de 200 millas en Egipto y Libia; junto con la captura de 113.000 prisioneros y 700 cañones.

Según el diario del Ministro Ciano, el día 24 de diciembre, estando reciente la derrota de Graziani, el dictador que gobernara a Italia durante dieciocho años, el Duce, se expresaba así de su pueblo, mirando hacia afuera por su ventana: "Esta nieve y éste frío son muy convenientes. En esta forma, nuestros italianos, buenos para nada, esta raza mediocre, mejorará".

5 La magistratura del dictador pudo ser eficiente en tribus o ciudades-estados de escasa extensión y desarrollo técnico primitivo; pero es manifiestamente incapaz de gobernar una nación moderna ni en la paz ni en la guerra.

En el campo económico puede una pequeña industria ser dirigida con eficiencia por un solo hombre, pero, a medida que la industria crece, no sólo la ejecución sino también la dirección de sus operaciones van requiriendo nuevos hombres, nuevos or-

ganismos. En una empresa, corporación o compañía de alguna importancia, la dirección es normalmente confiada a un presidente, uno o varios vicepresidentes y varios directores.

Tal como sucede en la dirección de una organización comercial, en la política de paz y de guerra, al aumentar el volumen de los elementos y actividades que es preciso controlar, su dirección escapa a la capacidad de una sola persona y debe hacerse en forma cada vez más corporativa.

En épocas pasadas, en guerras terrestres de escala relativamente reducida, cuando la evolución técnica estaba en una etapa primitiva que no hacía necesario un esfuerzo industrial del país entero para proveer el apoyo logístico a las fuerzas armadas, era posible que una sola persona inteligente y enérgica condujera la Política y la Estrategia del país con buenos resultados (Federico el Grande, Gustavo Adolfo).

Sin embargo, en una guerra total moderna, en que adquieren tanta importancia el frente diplomático como el frente económico, el frente interno como el frente bélico y en que este último comprende no sólo fuerzas terrestres sino también a la Armada y la Fuerza Aérea, la vastedad y complejidad de funciones en la dirección de la guerra escapa a la capacidad de control directo de un solo hombre. El gobernante o individuo colocado en la cúspide de la organización política de la Nación, para poder dirigir eficazmente la política de guerra, deberá descansar en los organismos técnicos encargados del planeamiento y supervigilancia de las actividades de cada uno de los frentes respectivos y, para obrar en conformidad con las verdaderas aspiraciones nacionales, deberá someter el o los objetivos políticos de la guerra a la aprobación del pueblo a través de sus representantes en el Congreso.

Este asesoramiento por los organismos técnicos y esta fiscalización por el Parlamento no son generalmente respetados por los dictadores. El déspota, libre de todo control a pesar de que esté dotado de una voluntad e inteligencia que linden con el genio, termina por cometer errores. Y a estas alturas, un solo error en la formulación del objetivo político o de la estrategia nacional difícilmente podrá ser reparado y muy probablemente será decisivo en la derrota y ruina del país.

6 El verdadero desiderátum consiste en contar desde la paz con leyes que provean una organización adecuada para la conducción de la guerra, cuyas disposiciones pueden ponerse en ejecución gradualmente en el período de pre-guerra, activando la preparación de la Defensa Nacional y facilitando la movilización en tal forma que al declararse la guerra no haya necesidad de improvisaciones y la Dirección de la Guerra actúe constitucionalmente, con plena autoridad y sin vacilaciones.

En un país de conciencia democrática no es concebible que la ciudadanía acepte la dictación de una ley que coloque en la cúspide de la organización política a un dictador, no sólo porque ello implique la supresión de las garantías constitucionales y la desaparición de todo cuerpo representativo legislativo, sino también porque, como ya hemos expresado, las dictaduras tienen una sólida tradición de ineficacia y de derrotas.

A nuestro juicio el desiderátum sería una organización para la dirección de la Política de Guerra que presentara el mínimo de cambio con respecto a la organización de paz, y que comprendiera un Gabinete de Guerra, presidido por el Presidente de la República e integrado por los directores de cada uno de los cuatro frentes: diplomático, bélico, económico e interno. Estos directores podrían ser los propios Ministros de Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Hacienda e Interior, cargos que sería conveniente ofrecer a representantes idóneos de los principales partidos políticos a fin de asegurarse el apoyo de una amplia mayoría.

El planeamiento de la estrategia conjunta en el escalón superior, estaría a cargo de los Jefes de las tres Instituciones de la Defensa Nacional, decidiendo en definitiva en caso de divergencias de opinión, el propio Presidente de la República directamente o por intermedio del Ministro de Defensa Nacional.

El Congreso mantendría, de acuerdo con la Constitución, sus atribuciones legislativas y fiscalizadoras y su facultad de aprobar o rechazar la declaración de guerra y los tratados.

Sería conveniente también desarrollar los actuales Departamentos de Industrias Fabriles, de Transporte, de Informaciones y la Dirección de Abastecimiento de Petróleo elevándolos a la categoría de Ministerios.

La mayor o menor fuerza o poder de esta organización para la dirección de la política de guerra dependerá del correspondiente apoyo de la ciudadanía, apoyo del que seguramente no se verá privado en una emergencia nacional el gobernante que sepa actuar con una dosis normal de cordura y energía.

(Reproducido del número de Marzo-Abril de 1958 de la "Revista de Marina", página 139 adelante).