



Facultad de Ciencias Humanas y Sociales

Grado en Relaciones Internacionales

Sistemas políticos comparados y teoría de las
Relaciones Internacionales

Trabajo Fin de Grado

Políticas de Defensa entre 1970 y 1990 en Argentina, Chile y Colombia

Estudiante: Paul Anthony Stone Sánchez

Director: Francisco Javier Lion Bustillo

Madrid
Junio 2020

RESUMEN Y PALABRAS CLAVE

RESUMEN: La segunda mitad del Siglo XX fue una época muy convulsa a nivel político y militar en todo Latinoamérica. Encontramos influencias desde el exterior, a través de alianzas con Estados intervinientes en la Guerra Fría, y revoluciones en el interior, como consecuencia de la proclamación de Estados militarizados. Para comprender los factores que llevaron a esta situación, en este trabajo se analizarán los antecedentes históricos y teóricos de los regímenes militarizados y se estudiarán los conceptos necesarios para su comprensión en el plano práctico. Se construirá sobre esta base y se procederá al estudio de tres Estados (Argentina, Chile y Colombia), para finalmente extraer una serie de conclusiones sobre las razones que llevaron a esta situación, y las similitudes y diferencias que existen entre estos tres casos.

PALABRAS CLAVE: Estado militarizado, políticas de defensa, Doctrina de Seguridad Nacional, Fuerzas Armadas, golpe de estado, militarismo.

ABSTRACT: The second half of the 20th Century was an unstable era for Latin America in terms of politics and the military. We can find strong influences from the exterior, through alliances with States who intervened in the Cold War, and revolutions in the interior, which were triggered by the proclamation of militarised States. To understand the factors that led to this situation, this document will analyse the historical and theoretical background of a militarised regime, and will study the concepts necessary for its comprehension in the practical scope. Additionally, there will be a study of three particular States (Argentina, Chile and Colombia), in order to extract a series of conclusions as to how we got to this situation, and understand the similarities and differences amongst the aforementioned States.

KEY WORDS: militarised State, defence policy, National Security Doctrine, Armed Forces, coup d'état, militarism.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	4
1.1 FINALIDAD Y MOTIVOS	4
1.2 ESTADO DE LA CUESTIÓN	4
1.3 OBJETIVOS Y PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	5
1.4 METODOLOGÍA DEL TRABAJO	6
2. MARCO TEÓRICO	7
2.1 MARCO TEÓRICO: INFLUENCIA MILITAR SOBRE EL GOBIERNO	7
2.2 MARCO TEÓRICO: DEFENSA Y SEGURIDAD	18
3. POLÍTICAS DE DEFENSA	22
3.1 POLÍTICAS DE DEFENSA: ARGENTINA	23
3.2 POLÍTICAS DE DEFENSA: CHILE	30
3.3 POLÍTICAS DE DEFENSA: COLOMBIA	35
4. COMPARACIÓN Y CONCLUSIONES	39
5. BIBLIOGRAFÍA	45

1. INTRODUCCIÓN

1.1 FINALIDAD Y MOTIVOS

La finalidad de este trabajo es la de analizar una política concreta, durante un periodo determinado, en unos Estados con características comunes, y así poder extraer conclusiones en base a las comparaciones. De este modo, se analizarán las políticas de defensa entre 1970 y 1990 en Argentina, Chile y Colombia. La elección de estas políticas, en estos países, y en durante estas fechas, es a causa de la convulsa situación política y militar que se vivió durante la segunda mitad del Siglo XX en gran parte de Latinoamérica. De tal modo, se podrá analizar la manera en la que influye la llegada de los militares al poder (por vías alternativas), y la incidencia que tiene esto sobre las políticas de defensa del Estado.

Los motivos principales de la elección de este tema residen en el interés sobre el golpismo en Latinoamérica como fenómeno recurrente durante todo el Siglo XX, y a su vez, la relación que podrá existir entre los cuerpos militares en el poder y los conflictos que les puedan afectar de forma indirecta, como la Guerra Fría.

1.2 ESTADO DE LA CUESTIÓN

Para comprender el estado de la cuestión hoy en día, es pertinente utilizar el Atlas Comparativo de la Defensa en Latinoamérica, publicado por la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (en adelante, RESDAL) en 2016. Aquí se nos aporta una visión global y comparativa sobre la legislación al respecto, las instituciones existentes en cada país, el presupuesto de defensa y las relaciones entre los países.

Una comparativa en todos los campos nos puede llevar a deducir que nos encontramos ante Estados más fuertes que hace 50 años en todos los ámbitos. De tal modo, las instituciones son más estables, con una legitimación mayor y aprobada y aceptada por medio de democracias y gobiernos representativos. Esta legitimidad, se ha conseguido a

través de una legislación justa y correcta, tanto en el plano procedimental como en el fondo del contenido. Consecuentemente, hay un control de las instituciones compartido entre varias ramas y áreas del gobierno, que establecen un sistema de separación de poderes equilibrado, aminorando el peligro de un golpe de estado y asegurando la paz y la tranquilidad social.

La situación históricamente favorable de las Fuerzas Armadas y su influencia en el gobierno y las elites políticas no han hecho fácil que llegemos a la situación en la que nos encontramos a día de hoy, por lo que cada Estado latinoamericano ha tenido que hacer un largo recorrido a nivel nacional para poder asegurar la estabilidad de la que gozan en estas fechas.

Sin embargo, no todos los avances han sido equiparables, pues algunos Estados han conseguido afianzar mejor el control sobre las Fuerzas Armadas que otros. En un extremo encontramos a Chile. A pesar de contar con revueltas sociales a lo largo del 2019, estas se circunscriben al ámbito de la protesta política. De este modo, han demostrado ser capaces de poder combatir y controlar la crispación ciudadana a través de un cuerpo armado legítimo y justo. En un termino intermedio, encontramos a Argentina. Estos se encuentran en una posición cercana a la chilena. Han sido capaces de controlar fuertes crisis económicas (como la crisis que hubo entre 1978 a 2002) sin poner en compromiso la integridad de un gobierno elegido democráticamente. Un caso más comprometido es el colombiano, que aun a día de hoy sigue luchando contra una sociedad ligeramente militarizada a raíz de un creciente narcotráfico. De este modo, se han visto obligados a aumentar el gasto en defensa para poder mantener la frágil estabilidad de la que goza el sistema gubernamental actual (RESDAL, 2016).

1.3 OBJETIVOS Y PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

Los objetivos de este trabajo se pueden dividir en dos grandes bloques. En primer lugar, se hará una aproximación teórica acerca de los Estados militarizados, la importancia en la historia de las Fuerzas Armadas en Latinoamérica, y la delimitación de conceptos como ‘seguridad’ o ‘defensa’. A tales efectos, se pretende la comprensión de un marco teórico

específico que permita avanzar en el estudio sobre casos concretos, entendiendo las características intrínsecas de ciertos Estados y territorios que amoldan sus políticas durante la etapa objeto de estudio.

En segundo lugar, se busca realizar un análisis acerca de tres casos concretos, como son las políticas de defensa de Argentina, Chile y Colombia durante las décadas de 1970 y 1980. Con el estudio de los casos particulares, se hará una posterior comparación para extraer una serie de conclusiones relativas a varios factores. Entre ellos encontramos: la legislación de cada Estado y su transformación en Estados militarizados, el tipo de enemigos ante los que se enfrentan (tanto internos como externos), la influencia de factores exteriores como la Guerra Fría, y la evolución del gasto en defensa en valores porcentuales de su Producto Interior Bruto (en adelante, PIB) anual.

1.4 METODOLOGÍA DEL TRABAJO

La metodología utilizada en este trabajo varía en función del tipo de objetivo que se pretende lograr. Si atendemos al primer objetivo, se partirá de una recopilación teórica relativa a los escritos sobre la intervención de las Fuerzas Armadas en Latinoamérica, la delimitación de los Estados militarizados, y la conceptualización de nociones útiles para el resto del trabajo. Posteriormente, se agruparán las ideas de esta recopilación con el objetivo de crear un marco teórico específico y aplicable para las regímenes militarizados en Latinoamérica entre 1970 y 1990.

En cuanto al segundo objetivo, la metodología variará, pues nos encontraremos ante el estudio de casos concretos. Para analizar en profundidad las políticas de defensa de Argentina, Chile y Colombia, se procederá al estudio de cuatro áreas distintas en cada uno de los Estados. Estas áreas serán: la legislación que transforma al Estado de civil a militarizado, los enemigos ante los cuales se enfrenta en Estado militarizado (si son en su mayoría internos o externos), la influencia de la Guerra Fría (y específicamente el poder ejercido sobre dichos Estados por Estados Unidos), y por último el gasto anual en defensa en valores porcentuales de su PIB. Una vez se hayan realizado los pertinentes estudios de

cada Estado en particular y sobre todas estas áreas, se procederá a realizar una serie de comparaciones, por las cuales se procura obtener conclusiones acerca de los aspectos en los que se asimilan y difieren.

2. MARCO TEÓRICO

La comprensión del marco teórico sobre los regímenes no civiles, en concreto, sobre los regímenes militarizados, pasa principalmente por el estudio de casos concretos con el objetivo de extrapolar a un plano teórico las actuaciones de dicho régimen y poder establecer un sistema de análisis común. No obstante, debemos entender como, al tratarse de casos tan contextualmente distintos, no podremos aplicar el mismo marco teórico a un análisis sobre países de regiones demasiado distintas culturalmente. Consecuentemente, no nos servirá el marco teórico de los regímenes militarizados en el sudeste asiático para el análisis de los regímenes militarizados en Latinoamérica. Llega a tal punto la necesidad de un marco teórico específico para cada región y tiempo histórico, que nos vemos incapaces de aplicar el marco teórico existente en Latinoamérica antes de 1970, relativo a los regímenes militarizados de la primera mitad del Siglo XX.

2.1 MARCO TEÓRICO: INFLUENCIA MILITAR SOBRE EL GOBIERNO

Pese que el marco teórico se encuentre en constante cambio como resultado de las diferencias entre los regímenes militarizados que suben al poder y los avances sociales y económicos de la sociedad, existe una cierta unanimidad en la doctrina en cuanto a las causas que provocan los regímenes militarizados en Latinoamérica. Por lo tanto, se procederá a una breve exposición de las causas previamente mencionadas antes de profundizar en el análisis del marco teórico de los regímenes militarizados en Latinoamérica y su evolución a hasta el marco que hoy en día tenemos y utilizamos.

La obra de “Modelos de Explicación del Militarismo Latinoamericano: Una Interpretación Histórica” del aclamado politólogo y catedrático Ignacio Sotelo se erige como un ensayo esencial para la comprensión de las dos principales bifurcaciones doctrinales acerca de las causas que explican la recurrencia del *fenómeno*¹ del régimen militar en la zona de Latinoamérica. Consecuentemente, debemos diferenciar entre quienes opinan que la recurrencia de regímenes militares en la zona tiene sus orígenes en la época colonial, y quienes consideran que dichos orígenes encuentran su *ratio* a partir de la independencia de dichos territorios.

Partiendo de la época colonial como origen de las sociedades militarizadas en Latinoamérica, debemos diferenciar entre lo que podría parecer el origen, por su concepción histórica hoy en día, y la etapa histórica que verdaderamente lo constituye. A día de hoy existe una concepción extendida sobre la ligadura entre el cuerpo militar y la administración de los territorios ultramar inmediatamente después de la conquista. No obstante, la historia no ha sido justa con este periodo, ya que las esferas militares estaban apartadas de la administración de dichos territorios por varias razones. “La conquista de América fue una operación «privada», llevada a cabo por la iniciativa particular, sin ayuda ni intervención de los ejércitos reales. Una vez «pacificados» los enormes territorios conquistados, se disuelven los ejércitos privados de los conquistadores; los soldados se convierten en colonizadores, en «vecinos» de las ciudades y poblaciones recién conquistadas o fundadas. La Corona ni podía ni estaba dispuesta a financiar una organización militar permanente” (Sotelo, 1977). Por lo tanto, podemos deducir como la sociedad no se encontraba militarizada, pues la administración política y territorial durante el reinado de los Austrias quedó en manos de otros grupos, como los virreyes y los encomenderos.

¹ Resulta pertinente la matización del uso de la palabra ‘fenómeno’ en el contexto Latinoamericano. Tomando la definición de la Real Academia Española, se entiende ‘fenómeno’ como “cosa extraña o sorprendente”, no obstante, solo podremos referirnos a los regímenes militarizados como ‘fenómenos’ cuando los estemos comparando con otras áreas geográficas que tengan menos recurrencia en la militarización como forma de gobierno. Consecuentemente, el uso de la palabra ‘fenómeno’ no es el más apropiado técnicamente para el contexto puramente Latinoamericano puesto que, en palabras del propio Sotelo “Hay que rechazar como inadecuados los análisis tradicionales que consideran el militarismo latinoamericano como si se tratase de una forma de «anomía política» [...] El arribo de los generales a la cúspide del poder, no es excepción siempre repetida, sino que constituye más bien el meollo, el punto crucial de la política de la región”.

Explica Sotelo como los partidarios de la época colonial como origen de las sociedades militarizadas en Latinoamérica toman como punto de partida la llegada de la Casa de Borbón al trono español. Esto es gracias sus reformas en los ámbitos económicos y administrativos, “acercando la dinámica de los territorios ultramarinos al *status* de colonias en sentido moderno”. A tales efectos, se produjo una sustitución de la organización militar existente, que quedaba en manos de los colonos, “por un ejército profesional y permanente”. Si bien en sus inicios este ejército permanente no era demasiado poderoso, como consecuencia de la débil situación a nivel hegemónico-mundial de España a mediados del Siglo XVIII, no se incrementó considerablemente en número, sino en el poder y privilegios que poseían cada uno de sus miembros. De este modo, se protegerían no solo de amenazas exteriores, sino de peligros internos que pudieran comprometer el sistema político y administrativo de las colonias ultramar.

Sotelo utiliza la delimitación conceptual de McAllister, quien entiende este aumento de poder como un «fuero militar» que ulteriormente implicaría la separación entre el régimen civil y el militar. Entre los privilegios de este fuero destacamos no poder ser detenido, o el no estar obligado a pagar peajes durante el transporte de mercancías. Así, entiende Sotelo que el creciente poder militar, que se erigía como estrato social independiente y poderoso, en detrimento de un poder Real minado por las sucesivas crisis y pérdidas territoriales, creó una reacción en cadena que causó, en última instancia, el militarismo del que hoy podemos hablar. “Los privilegios de los militares minaron la autoridad de la Administración y de los Tribunales civiles, carcomiendo, en último extremo, el prestigio de la Corona” (Sotelo, 1977).

Acaba por explicar como a pesar de ser innegable la influencia militar de estos años en el militarismo actual, la ausencia de un factor clave hace que no podamos retrotraernos a este momento como origen de las sociedades militares del Siglo XX. En ausencia de un «fuero militar» como el que había entonces, no cabe equiparar el poder militar que se hizo con el control de la sociedad en el Siglo XVIII, con el poder militar que lo hizo en el Siglo XX.

Consecuentemente, resultaría más acertado el uso de la independencia de las colonias y

su etapa histórica inmediatamente posterior como origen de las sociedades pretorianas² de la historia reciente. A pesar de ser esta la línea doctrinal preponderante en la actualidad, recalca Sotelo como es esencial comprender el porqué de esta época como origen, y no solo darlo por sentado. Sin ánimo de glorificar en ningún modo la etapa colonial, sí que resulta esencial comprender como el desprendimiento de esta ha estado viciado históricamente gracias a la mitificación de ciertos héroes o situaciones, y será eso precisamente lo que podría llevarnos a una serie de conclusiones erróneas sobre la subida al poder de un gobierno militar tras la independencia.

Como explica Sotelo, el debilitamiento y posterior caída parcial (si no total) del Imperio Español no se produce como consecuencia de las independencias en Latinoamérica. Al contrario, es a causa de un debilitamiento de la Corona que las independencias se hacen posibles. Esta extendida concepción sobre la figura de un caudillo o líder carismático que provocó la liberación colonial puede ser derribada si comprendemos la estructura política latinoamericana durante la primera mitad del Siglo XIX. Debemos atender, en palabras de Sotelo, a “la dicotomía entre constitución y realidad política, entre poder institucional y poder real” (Sotelo, 1977).

Partiendo de un sistema económico colonial³ relativamente estable pero abocado al fracaso, podemos entender la ulterior llegada de este, a raíz de la crisis que se produjo a principios del Siglo XIX en España. Con la Guerra de Independencia (1808-1814) tiene

² El uso de la palabra ‘pretorianismo’ o ‘sociedades pretorianas’ no se hace exclusivamente desde un punto de vista lingüístico y académico español basado en la definición de la Real Academia Española: “Influencia política abusiva ejercida por algún grupo militar”. Se parte de la extensión doctrinal del concepto realizada por Samuel P. Huntington en base del esquema expuesto por David C. Rapoport, donde una sociedad está compuesta por dos variables que, como se analizará posteriormente en el documento, tienen el carácter de *sin equa non*: Participación política (Pp) e Institucionalización política (Ip). Según explica Huntington, en aquellos casos en los que la Institucionalización política sea mayor que la Participación política (del cuerpo militar), estaremos ante una sociedad civil. No obstante, cuando la Participación política de estos sea mayor que la Institucionalización política del Estado, nos encontraremos ante una ‘sociedad pretoriana’ o una sociedad donde predomina el ‘pretorianismo’. Consecuentemente, no es suficiente la “influencia política abusiva ejercida por algún grupo militar”, ya que se requiere que para que podamos tildar una sociedad de ‘pretoriana’, ese ‘abuso’ debe traducirse necesariamente en una Participación política mayor a la Institucionalización política del Estado. (Huntington, 1957).

³ Como sistema económico colonial se entiende aquel de explotaciones o yacimientos (tanto metalíferos como no metalíferos), pues preponderaba inmensamente sobre el resto de sectores económicos de explotación para su posterior comercio. A pesar la importancia del sistema de agricultura basado en el binomio encomendero-hacienda, es comprensible como este tiene mucho menor peso a la hora de sumar para un sistema económico global, pues comparativamente es menor el valor de los productos labrados en la tierra que de aquellos extraídos de las minas. (Pérez Sáenz de Urturi, 1985).

lugar una crisis a nivel político y económico que debilita a la Corona y a las instituciones que la rodean, al embarcarse en una lucha que devoraba los –cada vez más escasos– recursos del Imperio Español. Por lo tanto, desde el punto de vista colonial, estos se encuentran en una crisis que les está afectando, pero que está siendo puramente causada por factores *ad extra* y no relacionados directamente con Latinoamérica. El efecto principal que dicha crisis española tiene sobre los territorios ultramar es que evidencia la distancia existente entre la dicotomía previamente mencionada, entre el poder institucional y el poder real. La inhabilidad de estas «superestructuras» a nivel político de poder manejar la situación destapó la realidad oculta: la economía colonial está cayendo en picado⁴, y el Gobierno Central era incapaz de evitarlo.

Según explica Sotelo, la debilitación y crisis en España no provocó un sentimiento de arrebató nacionalista *ad intra* que tuvo como resultado el caudillismo y la emergencia de figuras carismáticas militares que se ofrecieran a liderar el país. Al contrario, el efecto principal fue que se puso de manifiesto la verdad sobre la divergencia entre la estructura política existente y la realidad política, económica y social de las colonias, llevando inevitablemente a un «vacío de poder». Concluye Sotelo con que el auge del militarismo es un efecto colateral de la “Crisis de la Independencia”, explicando como “No son los militares –cuerpo social privilegiado, incapaz de respetar las reglas del juego– los que crean la inestabilidad, sino que es la falta de una vida política que funcione, lo que permite, a menudo incluso obliga, a los militares a hacerse con el poder. El militarismo no es más que un aspecto concreto del problema general sobre la falta de funcionamiento de las instituciones políticas en el área” (Sotelo, 1977).

Comprendidas las raíces del militarismo en Latinoamérica y la existencia de una doctrina preponderante al respecto, entra la duda acerca del porqué de la inexistencia de un marco teórico con poder de arraigo y aplicación para Latinoamérica en el Siglo XX. Explica Abraham Lowenthal en su obra “Ejércitos y Política en América Latina” de 1976, el cambio en el marco teórico, y la evolución de este desde la tarea investigativa de Lyle McAlister hasta la actualidad.

⁴ Por la caída de la economía se entiende el descenso continuado e irreversible de la extracción en explotaciones y yacimientos y posterior comercio de metales preciosos. (Pérez Sáenz de Urturi, 1985).

En la primera mitad del Siglo XX, la concepción del militarismo interfiriendo en la esfera política civil es aun arcaica y poco desarrollada. El centro de atención estaba en los militares como caudillos o figuras carismáticas, en vez de estarlo en su desarrollo a nivel institucional a la hora de gobernar el país. Por lo tanto, todos los esfuerzos de estos por dirigir la nación se entendían como irrupciones “excepcionales y lamentables”. El hecho de entender estas intervenciones como temporales les restaba cierta importancia, ya que se entendía que estas tendrían carácter regresivo una vez hubiera cesado el gobierno militar, lo cual constituía un error garrafal a la hora de conceptualizar al cuerpo militar en su relación con el gobierno de los países Latinoamericanos. Consecuentemente, la solución pasaba por la espera de los avances socioeconómicos que trajeran la modernización por un lado, y por otro el apoyo de Estados Unidos, quien debería interferir en pro del gobierno democrático y civil.

Podemos concluir por lo tanto, como esta radical separación entre un gobierno democrático y la irrupción temporal de un gobierno militar se reduce a la concepción de este último como temporal. Esta es una de las notas definitorias para que se produjese el cambio en el marco teórico, ya que la relación entre dicho binomio no se entiende de igual modo a día de hoy⁵.

Materialmente, el gran cambio en el marco teórico es, como se ha mencionado *supra*, relativo a la concepción del régimen militar como una constante y no como una incidencia. Sin embargo, debemos analizar cuáles fueron los avances que llevaron a esa revolución conceptual. Lowenthal destaca avances en la investigación, gracias a la aportación conceptual de “cientistas políticos”, y el progresivo y exponencial estudio del gobierno militar desde un punto de vista institucional y no personal. No obstante, el factor desencadenante principal del cambio es el ejercicio de retrospectiva realizado por los analistas políticos. El incremento en estudios concretos centrados en la evolución de la historia política de los países pone de manifiesto no solo la recurrencia en regímenes militares (lo cual era una obviedad), sino su ausencia de carácter temporal, en función de las decisiones que estos toman, las estructuras institucionales que utilizan para el

⁵ Véase nota a pie de página número 1, relativa al correcto uso de la palabra ‘fenómeno’ a la hora de referirse a los gobiernos militares recurrentes en el contexto histórico y político Latinoamericano.

gobierno del país, y en general, su arraigo como fuerza gobernante. A pesar de adolecer, por el momento, de un carácter comparativo con otros países latinoamericanos, el hecho de que se produjeran múltiples obras que analizaban la historia política y militar de varios Estados nos permite hablar de un cambio a nivel geográfico en el marco teórico latinoamericano durante el final de la década de 1960 y el inicio de la década de 1970. Entre las obras encuadradas en esta investigación empírica destacan: “The Army and Politics in Argentina” de Robert A. Potash (1969), o “The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil” de Alfred Stepan (1971).

Si bien hay obras que pueden resultar útiles teóricamente como las de Robert D. Putnam por “Toward Explaining Military Intervention in Latin American Politics” de 1967 y Martin C. Needler por “Political Development and Military Intervention in Latin America” de 1966, Lowenthal resalta que el marco teórico actualizado se forma gracias al estudio particular de los casos, que “en conjunto sugieren cuatro distinciones principales”. Estas ‘distinciones’ configuran las notas principales del marco teórico de los regímenes militares de la segunda mitad del Siglo XX en Latinoamérica.

En primer lugar, vemos cómo las instituciones militares en Latinoamérica se encuentran en una posición general relativa al gobierno por la cual tienen la capacidad de ejercer algún tipo de influencia. Esta es una constante a lo largo del continente latinoamericano. No obstante la influencia ejercida varía en peso y forma, pudiendo ser ejercida “directa y abiertamente, como gobernantes, o indirectamente, como un grupo de presión especialmente dotado” (Lowenthal, 1976).

En segundo lugar, en aquellos Estados latinoamericanos donde está la presencia de un gobierno militar de forma directa, debemos distinguir cómo este puede ser de tres tipos, atendiendo a sus características particulares. El primero de estos, el gobierno militar directo personalista, tiene lugar cuando un político militar utiliza las fuerzas armadas como salvaguarda y método de expansión de su poder. Generalmente, este tipo de regímenes son más comunes en aquellos países con estructuras militares precarias y poco profesionales, y con un nivel de institucionalización débil. Este tipo de regímenes son los que popularmente se equiparan a los dirigidos por líderes carismáticos o caudillos. El

segundo de los regímenes militares directos es el conocido como régimen faccional. En este caso encontramos “un golpe institucional exitoso”, por el cual el control gubernamental es conseguido en contra de la voluntad de la existente jerarquía militar. No obstante, esta situación de encontronazo entre posturas en la esfera militar tendrá un carácter temporal, ya que la asunción del poder gracias al golpe implica la reformulación de las instituciones militares a gusto del gobierno militar a cargo. Por último nos encontramos con el régimen militar directo constitucional o institucional. Este, a pesar de ser notoriamente el menos común, merece una alusión por su impacto en Perú durante la década de 1970⁶. Este se podría ver como una mezcla entre el gobierno personalista y el institucional, puesto que a pesar de poder contar con un “jefe particular”, cuentan internamente con una estructura que legitima su forma de liderazgo “capaz de sobrevivir al jefe particular”. Esta estructura es la que precisamente mantiene al gobierno militar institucional en el poder, ya que “ningún otro grupo social o político es capaz de remover del poder a un grupo militar unido en su voluntad de gobernar” (Lowenthal, 1976).

La tercera característica de los regímenes militares directos es relativa al tiempo que estos duran. Cuando hablamos de gobiernos de corta duración, vemos cómo estos pueden ser de los tres tipos anteriormente mencionados, tanto personalistas como faccionales e institucionales. Su brevedad se puede dar por una infinidad de razones, entre las que destacan el derrocamiento por otro régimen militar de igual naturaleza o la incapacidad de controlar el poder una vez consolidado. No obstante, aquellos regímenes militares de larga duración podrán ser faccionales y personalistas, pero no institucionales. Explica Martín Sánchez utilizando el caso peruano como la propia naturaleza del régimen militar institucional le priva de su mantenimiento en el poder a largo plazo, “Los militares no pretendían perpetuarse definitivamente como única opción institucional de gobierno para

⁶ El régimen militar que tuvo lugar en Perú entre los años 1968 y 1975 tenía una legitimidad ciertamente reconocida, al no haber trastocado el orden habitual de las instituciones. Si bien esto se puede entender como fruto de la convulsa época dictatorial que vivió el Perú durante los años inmediatamente anteriores a la proclamación de este régimen militar, el análisis concreto de la llegada al poder del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada en 1968 nos permite definirlo como un régimen militar directo institucional. Esto lo explica claramente Juan Martín Sánchez, miembro del Consejo Superior de Investigaciones Científicas de la Escuela de Estudios Hispano-Americanos de la Universidad de Sevilla, en su obra “La Revolución Peruana: Ideología y Práctica Política de un Gobierno Militar, 1968-1975”. “[El Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada] ejerce su mandato desde una posición supra-constitucional apelando a la necesidad de Unidad del Estado, pero en ningún caso rompen con la institucionalidad vigente o inauguran un periodo de refundación nacional” (Martín Sánchez, 2002).

el Perú [...] sino quebrar la continuidad histórica, institucional y política del Estado peruano con la fundación de una nueva Soberanía” (Martín Sánchez, 2002).

Por último, la característica más importante de un régimen militar directo es la relativa su ulterior voluntad, es decir, sus metas una vez han consolidado el poder. Resulta fácil distinguir dos de las metas nucleares de casi todos los gobiernos militares, que son el enriquecimiento de su entorno y la protección e impunidad en ciertos aspectos de los mismos. Como efectos periféricos, y con el objetivo de la manutención de poder, se restringe la participación política ciudadana y se generaliza la represión. Si bien encontramos casos de regímenes militares faccionales o personalistas que ayudaron a las clases medias y bajas en su defensa frente a las elites adineradas (como la Argentina de Perón), esto son medidas que se salen de la norma. No obstante, en lo que a regímenes militares institucionales se refiere, debemos mencionar como el objetivo nuclear de estos es otro que la búsqueda de riqueza personal u oligárquica. El ejemplo más claro lo explica Lowenthal a través del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada en Perú durante la década de 1970, “Los regímenes militares han ayudado a los grupos de clase media, incluyendo al trabajo organizado, a reducir la influencia de las clases dominantes atrincheradas. En tales casos, los ejércitos han ayudado a extender su franquicia y/o otros derechos para nuevos participantes en política, y han aguijoneado reformas distributivas económicas y sociales” (Lowenthal, 1976).

Una vez analizadas todas las variables sobre los regímenes militares latinoamericanos, queda mencionar dos factores que afectan a todos los gobiernos militares que se van a analizar, en mayor o menor medida en función de sus características particulares. Estos son la profesionalización del cuerpo militar, y su nivel de vinculación con la clase media del país. Las aproximaciones que hacen Sotelo y Lowenthal de la profesionalización del militarismo en Latinoamérica son diferentes, pero no contrapuestas, y por lo tanto son compatibles entre sí. Sotelo habla del fin del caudillismo militar⁷, entendiendo este como

⁷ Sotelo es consciente de que el caudillismo militar ha quedado subsumido doctrinalmente como una de las formas de militarismo más habituales durante el Siglo XX. Esto no significa que se este contradiciendo al hablar de la muerte del caudillismo, sino que discrepa en la delimitación conceptual del mismo. Para Sotelo el caudillismo muere con la aparición de los regímenes militares profesionalizados, “En un sentido restringido no debería hablarse de militarismo antes de la aparición de ejércitos con un cierto grado de institucionalización y profesionalización, es decir, ejércitos jerarquizados y controlados desde la cúspide,

la emergencia de golpes militares pobremente estructurados y organizados. En detrimento de estas intervenciones precarias y arcaicas, nace la intervención militar de la mano de ejércitos más preparados, mejor organizados, y “que hayan alcanzado un determinado grado de institucionalización y de profesionalización” (Sotelo, 1977).

De este modo, Sotelo no alude al hecho de que el grado de profesionalización pueda determinar el éxito del golpe, sino que entiende que se ha producido una profesionalización a nivel general con respecto al Siglo XIX, y esa es una de las causas – y probablemente la más importante– de la recurrencia de los regímenes militares en Latinoamérica durante el Siglo XX. Por el contrario, Lowenthal se sirve de los estudios del politólogo argentino Guillermo O’Donnell para delimitar la importancia de la profesionalización del ejército, concordando con la aproximación general y extendida en la doctrina del sector. Para Lowenthal y O’Donnell existe una correlación esencial entre el nivel de profesionalización del cuerpo militar y las probabilidades de éxito del golpe. Por lo tanto, la importancia de la profesionalización en las Fuerzas Armadas es preponderante a la hora de analizar un régimen militar, porque podrá ser uno de los factores determinantes de su duración y objetivos, “Una vez alcanzado este punto [la profesionalización militar], la intervención militar se produce con mayor cohesión, con una ideología comprensiva justificatoria, y con el propósito de obtener metas mucho más ambiciosas que aquellas existentes en golpes llevados a cabo por fuerzas armadas menos profesionales” (Lowenthal, 1976).

Doctrinalmente existen una infinidad de formas de categorizar los regímenes militares, atendiendo a múltiples criterios. En lo que a su relación con la clase media del país se refiere, existe una línea doctrinal aceptablemente establecida que divide los regímenes en reformistas y reaccionarios que además es la forma utilizada por Lowenthal. Si bien el análisis de Sotelo respecto a la materia tiene más profundidad histórica y la configuración lingüística es más oscura, los conceptos expuestos son materialmente muy similares. Por un lado, Sotelo habla de la evolución de los regímenes militares a lo largo de la historia latinoamericana, no obstante esta evolución difiere mucho en función del Estado concreto

con un cuerpo disciplinado de oficiales, que han recibido una preparación especial y cuyos deberes y derechos, así como ascenso y causas de expulsión, están claramente reglados” (Sotelo, 1977).

que estemos analizando, en virtud de la emergencia de brotes nacionalistas, crisis agrarias, niveles de industrialización o la estructura y concepción social de las Fuerzas Armadas. En el repaso histórico de los militarismos en Argentina, hace hincapié en el militarismo oligárquico, que nace como respuesta de la “incapacidad de las oligarquías dominantes de mantenerse en el poder”. Sotelo se sirve de este ejemplo para reflejar la relación entre la clase media y los gobiernos militares que les apoyan. Por lo tanto, es la incapacidad de los sectores medios de autogobernarse de una forma correcta y siguiendo los parámetros legales y constitucionales lo que obliga a los cuerpos militares a intervenir en defensa de unos intereses comunes.

La hipótesis que justifica la estrecha relación entre la clase media y las Fuerzas Armadas en defensa de los intereses del sector medio también la podemos ver respaldada en el ensayo de José Nun “The Middle-Class Military Coup”, donde explica que los ejércitos en América Latina han actuado generalmente como representantes de los cambiantes intereses de la clase media, compensando la inhabilidad de esta clase para establecerse por si misma como un grupo hegemónico bien integrado” (Nun, 1967).

Si bien es innegable la relación entre estos dos sectores, Lowenthal opta por destruir la presunción que vincula tan estrechamente las acciones del cuerpo militar en defensa de la clase media. Para él, “el que oficiales militares de la clase media actúen compatiblemente con los intereses generales de la clase media no prueba que los oficiales están protegiendo a la clase media” (Lowenthal, 1976). Consecuentemente, esto se debe a que la coincidencia entre la respuesta común ante un problema percibido por ambas partes responde al hecho de que exista una similitud en los problemas que les conciernen a los dos, pero que la actuación no está desarrollada con el objetivo de proteger al sector medio.

Resulta complicado extraer una visión clara de la relación entre los gobiernos militares y la clase media durante la segunda mitad del Siglo XX dada la heterogeneidad de la cuestión. No obstante, independientemente de las discrepancias conceptuales que pueda haber entre las hipótesis de Nun, Lowenthal y Sotelo acerca del porqué de la actuación del gobierno militar, podemos reducir la relación –como ya se ha mencionado *supra*– a

una de reformismo o reaccionismo. Podemos deducir que estaremos ante un gobierno militar reformista, cuando sus pretensiones sean iguales o similares a las de la clase media, actuando así el cuerpo militar como representante y defensor (ya sea voluntaria o involuntariamente) de los intereses de la clase media. No obstante, en los casos en que no concuerden⁸ las pretensiones de la clase media y las del gobierno militar, estos tendrán el carácter de gobierno militar reaccionario.

Existen una infinidad de diferencias entre los regímenes civiles y los militares, y es Lowenthal mismo quien hace un estudio superficial de los mismos. Entre estas diferencias, debemos destacar la aparente brecha entre el gasto en bienestar social y en políticas de defensa; materias que tienden a invertir su peso en detrimento de la otra en función del tipo de régimen que se encuentre en el poder. Sin embargo, debemos tener en cuenta un factor que afectará al análisis de los datos recopilados. Este es que las características sociales y económicas de cada país serán determinantes a la hora de delimitar qué se entiende como un gasto abusivo en una de las áreas. Por lo tanto, según resume el propio Lowenthal, “ciertas circunstancias sociales pueden producir regímenes, ya sean civiles o militares, que se asemejen entre sí mucho más que lo que se asemejen entre sí otros regímenes militares o civiles bajo circunstancias socioeconómicas diferentes” (Lowenthal, 1976).

2.2 MARCO TEÓRICO: DEFENSA Y SEGURIDAD

Una vez analizadas las particularidades de los regímenes militares, podremos estudiar desde la perspectiva teórica el uso de la política de defensa por estos regímenes. Para conseguir una aproximación certera, podríamos servirnos del Diccionario Latinoamericano de Seguridad y Geopolítica, que define la defensa latinoamericana como “el conjunto de principios y criterios utilizados por un Estado para definir su función de defensa a fin de preservar la soberanía y la integridad de su territorio y contribuir al logro de otros objetivos nacionales. Comprende las directrices generales

⁸ Se sirve Lowenthal del caso Argentino entre 1955 y 1966 para explicar la discordancia, o al menos la incoherencia en la relación entre el gobierno militar y la clase media. Después del golpe de estado de 1955, vemos incongruencias flagrantes en lo que a niveles de participación política de la clase media se refiere (Lowenthal, 1976).

necesarias para estructurar, coordinar y armonizar los esfuerzos del Estado encaminados a hacer frente a los obstáculos, riesgos y amenazas contra el interés nacional que plantee un tercero. Es una política de Estado porque exige superar la situación política preexistente y trascender los proyectos y acciones de los sucesivos gobiernos nacionales” (Barrios, 2009). El problema de esta definición es que se encuentra actualizada con la situación generalizada en la mayor parte de Latinoamérica de democracia post-dictatorial. Por lo tanto, el papel del cuerpo militar queda resumido a la protección de los intereses nacionales y la defensa de terceros, lo cual, no es más que una de las muchas funciones que desarrolla el cuerpo militar en una sociedad pretoriana.

Sin embargo, una aproximación más precisa la podemos encontrar gracias al desarrollo del concepto a nivel histórico y funcional que realiza la RESDAL en su Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina de 2016, concretamente, en la sección de Nuevas Tendencias en Seguridad y Defensa en América Latina: Redefiniciones Políticas y Desagregación Subregional de la Seguridad. Aquí se explica la evolución del concepto de seguridad, y la necesidad de tomar en cuenta características propias de la historia latinoamericana, como “los impactos subregionales o vecinales de crisis internas en Estados del área” y “la inestabilidad y fragilidad de la institucionalidad política, los desequilibrios económicos, y el ascenso de la conflictividad social” (RESDAL, 2016).

Esta aproximación de la RESDAL sobre una seguridad multidimensional parte de la exposición de la diversidad en la proveniencia de las amenazas que explica Alfonso Reyes Echandía en el artículo “Legislación y Seguridad Nacional en América Latina”. Para Reyes Echandía el concepto de seguridad multidimensional nace a partir de la revolución cubana en la década de 1960 y la posterior influencia estadounidense sobre el territorio latinoamericano. A partir de este momento se pone de manifiesto como el gran enemigo de la seguridad e integridad nacional no es un agente externo, sino que nace de fuerzas insurreccionales internas del Estado. Por lo tanto, no tiene sentido el énfasis de los recursos en luchar contra un tercero, pues para proteger al Estado, este debe protegerse de sí mismo. Ante esta escasez de recursos para luchar contra cualquier tipo de enemigo, “se consideró que el tratamiento policial y judicial de esta especie de criminalidad era insuficiente y que se hacía necesaria la intervención del estamento

armado” (Reyes Echandía, 1986). A pesar de que este crecimiento del peso de las Fuerzas Armadas se produce en una etapa latinoamericana donde había cierta primacía de los sistemas democráticos, podemos entender este auge como justificación del arraigo social que tienen los cuerpos militares durante los regímenes militares del último tercio del Siglo XX.

La repercusión a nivel internacional la podemos entender a través de ciertos tratados suscritos por la mayoría de los países latinoamericanos con EEUU, donde, aparte de ofrecer ayuda en contra del “enemigo político interior”, se incrementaba el personal del cuerpo militar, el gasto en material bélico y el entrenamiento de las Fuerzas Armadas. Si bien puede parecer algo positivo para la democracia, el Tratado Interamericano de Asistencia Reciproca (TIAR) y el Programa de Ayuda Militar (PAM) cumplirían ulteriormente una función opuesta a la deseada. Ante una oleada de fuertes levantamientos intra-estatales en contra del sistema político vigente –y posiblemente fallido⁹– a lo largo de Latinoamérica, se puso de manifiesto la escasa eficacia de dichos tratados en lo que a ayuda del exterior supuso. No obstante, estos levantamientos se sirvieron de las ampliaciones en el capital humano de los cuerpos militares y de las inversiones en material bélico para apoyar su causa, haciéndolos más fuertes que en la primera mitad del Siglo XX.

Con la llegada de los gobiernos militares estables al poder de la mayoría de los Estados latinoamericanos (o de un gobierno controlado en parte por fuerzas paramilitares que

⁹ Hablar de ‘fallos’ en el sistema político de un país no implica caracterizarlo directamente como ‘Estado fallido’. Para hablar de un Estado fallido, se deben de cumplir una serie de características que explica el politólogo Johnathan Di John en su ensayo “The Concept, Causes and Consequences of Failed States”. Por lo tanto, un Estado debe ser “incapaz de mantenerse como un miembro de la comunidad internacional, poniendo en peligro a sus propios ciudadanos y amenazando a sus Estados vecinos, a causa del flujo de refugiados, inestabilidad política, conflicto, revoluciones y demás” (Di John, 2010). Por el contrario, si nos apoyamos en los estudios de Magüi Moreno Torres y Michael Anderson, como el de “Fragile States: Defining Difficult Environments for Poverty Reduction”, podemos conceptualizar los fallos estatales, los cuales, sin llevar a la falla estatal por completo, tienen una serie de taras que requieren un análisis. “Los conceptos de ‘hábitat difícil’, ‘Estado frágil’ y ‘malos ejecutores’ se refieren a los Estados que fallan a la hora de proveer bienes públicos adecuados para su pueblo, incluyendo seguridad, instituciones públicas, el manejo de la economía, y servicios sociales básicos como las carreteras o el agua” (Torres & Anderson, 2004). Por lo tanto, la insuficiencia estatal a la hora de proveer uno o varios de estos servicios lleva a un sistema político con fallos, provocando la fragilidad estatal. El fallo que pone de manifiesto la fragilidad estatal de los Estados Latinoamericanos de esta fecha está principalmente relacionado con la falta de seguridad.

ejercen una fuerte pero indirecta presión sobre este), debemos entrar a analizar la ficción del estado de seguridad nacional. Esta teoría implica que, con el objetivo de reforzar la seguridad ciudadana, por un lado se agrava el castigo ante las conductas delictivas para asegurar la supervivencia del sistema y el bienestar del ciudadano medio; y por otro se refuerzan continuamente las defensas estatales como prevención ante la posible insurgencia de un enemigo, tanto interno como externo. Reyes Echandía desarrolla la importancia de estas dos acciones gubernamentales, pues son claves para entender las políticas de defensa concretas de cada Estado pretoriano de la época. El efecto que consigue la ficción del estado de seguridad nacional es “reforzar el frente interno, y que en la política criminal de seguridad nacional se produzca la transferencia de conceptos propios del derecho penal militar al derecho penal común” (Reyes Echandía, 1986).

Esta transferencia de conceptos propios del derecho penal militar al derecho penal común es la característica más importante de las políticas de defensa en los regímenes militares, en tanto en cuanto legitima legislativamente sus acciones. Sin embargo, dicha transferencia no se produce de manera repentina, y es producto de la toma de decisiones en un estado de urgencia. Ante el constante miedo de una insurgencia interna o externa en contra del régimen democrático, la constitución de cada Estado latinoamericano prevé una serie de mecanismos excepcionales por los cuales se dota de especial poder a los sectores relacionados con la defensa estatal, como las Fuerzas Armadas. Si bien se ha mencionado que son mecanismos excepcionales de lucha contra amenazas inminentes, la fragilidad del gobierno junto con el papel histórico del cuerpo militar hará que se consoliden las Fuerzas Armadas en una posición de poder en el gobierno, independientemente de la excepcionalidad de la situación.

La previsión constitucional que dota de poderes especiales a los cuerpos militares en situaciones de excepcionalidad y urgencia recibe una variedad de nombres en las distintas normas supremas de los Estados latinoamericanos, entre los que destacan estado de sitio¹⁰ (Chile, Colombia y Argentina), estado de emergencia (Venezuela) y estado de suspensión de garantías (Honduras, México y Perú). Independientemente el uso que se haga de este

¹⁰ Para la posterior referencia a lo largo del trabajo a este mecanismo constitucional, se utilizará el término de ‘estado de sitio’, por ser el empleado en las normas supremas de los tres Estados sobre los que profundizará el análisis: Argentina, Chile y Colombia.

estado de sitio, será una constante de la que los cuerpos militares latinoamericanos se servirán durante la segunda mitad del Siglo XX. En algunos casos, se recurrirá directamente al golpe de estado, aprovechando el ya existente poder de las Fuerzas Armadas en el país y evitando los métodos constitucionales, como ocurrirá en 1973 en Chile, o en 1976 en Argentina. No obstante, la institución del estado de sitio tiene una especial importancia para el caso particular colombiano, donde la influencia que ejercen las Fuerzas Armadas no es de forma directa, y donde se optará por la interpretación errónea de su constitución¹¹ para ceder el poder real al cuerpo militar.

Independientemente de que la adquisición del poder se haya hecho por un método aparentemente constitucional o no, en todos los Estados latinoamericanos se producirá la primacía de la justicia penal militar sobre la justicia penal común. Esto se da principalmente en los delitos que tienen un contenido público, como aquellos relacionados con la rebelión o la sedición. Por lo tanto, el esquema final de la situación queda de la siguiente manera: la teoría de la seguridad nacional otorga al cuerpo militar el poder excepcional para la defensa de potenciales amenazas; poder que aumentarán por cauces ilegales en base a su posición privilegiada en la historia latinoamericana, y poder que utilizarán para “mantener el control del orden público y combatir militarmente a los grupos rebeldes o sediciosos que pretenden el derrocamiento de los regímenes gobernantes”, así como para defenderse de enemigos exteriores que pretendan su retirada del poder. (Reyes Echandía, 1986).

3. POLÍTICAS DE DEFENSA

El objetivo de este apartado es el de exponer las políticas de defensa en Argentina, Chile y Colombia de modo separado. Así podremos entender en que medida las decisiones

¹¹ Explica Reyes Echandía que es la interpretación del artículo 121 de la Constitución Nacional la que está amparando injustamente el excesivo intrusismo de las Fuerzas Armadas en el gobierno. “Pese a que del contenido de esta disposición constitucional se desprende inequívocamente tanto su excepcionalidad como su limitadísimo marco temporal, lo cierto es que en Colombia el estado de sitio se ha convertido en mecanismo ordinario [...] Mediante un curioso mecanismo interpretativo conforme al cual el gobierno tiene el poder político de decidir, una vez decretado el estado de sitio por una o varias causas determinadas, que otros factores –a su juicio alteradores del orden público– ameritan la toma de nuevas decisiones para contrarrestarlos, sin solución de continuidad respecto de los que inicialmente dieron lugar a la declaración del estado de sitio” (Reyes Echandía, 1986).

tomadas entre 1970 y 1990 afectaron a la defensa del país en cuanto a enemigos tanto internos como externos. Estas políticas primero se expondrán de manera separada, para posteriormente analizar sus similitudes y diferencias, y comprenderlas en el marco del tipo de régimen durante el que fueron tomadas. De este modo, podremos configurar una estrategia global en cuanto a la defensa de estos tres países durante estas dos décadas.

Las políticas más características de la primacía de la justicia penal militar (a nivel nacional)¹² las podemos ver aprobadas durante la década de 1970, con el objetivo de enfilear su posición para el resto del siglo. De Argentina destacamos la Ley 16.970 sobre Defensa Nacional (1966), que declaraba competentes a los militares para juzgar delitos civiles, la Ley 20.840 sobre Seguridad del Estado (1974), donde se limitaban ciertos ámbitos de la libertad de prensa, y el Decreto 23.338 (1976), en el cual se restablecía la pena de muerte. En cuanto a Chile, debemos mencionar el Decreto 640 (1974), por el cual se permitía que el cuerpo militar procediese a juzgar civiles, y los Decretos 1 y 5 (1976), por los cuales se dotaba de especial importancia a la seguridad nacional, y se podía utilizar esta como fundamento para un acto legislativo. Para finalizar, en lo que a Colombia se refiere, podemos destacar el Decreto 1.923 conocido en la época como el ‘Estatuto de Seguridad’ (1978), mediante el cual se dotaba de especial poder a las Fuerzas Armadas en la aplicación de normas penales relativas a “la protección de la vida, honra, y bienes de las personas y garantía de la seguridad de los asociados” (Reyes Echandía, 1986).

3.1 POLÍTICAS DE DEFENSA: ARGENTINA

El análisis de las políticas de defensa en Argentina entre 1970 y 1990 se hará principalmente a través del uso de fuentes documentales, como son las leyes mencionadas en el apartado anterior, y de fuentes bibliográficas como el artículo escrito

¹² Si bien cabría hacer referencia a aquellas normas supraestatales con vocación de permanencia que pretendieron ofrecer ayuda mutua entre los Estados Americanos ante posibles amenazas, la falta de una materialización real de estas acciones hace que únicamente nos sirvan de mención, ya que no provocaron grandes cambios que no se fueran a tomar ya en la legislación a nivel nacional en lo que a las Fuerzas Armadas se refiere. Destacamos por lo tanto la Convención Americana Sobre Derechos Humanos: “Pacto de San José de Costa Rica”, de Noviembre de 1969, firmada por 25 Estados, todos de América del Sur y América Central.

por Gerardo Gargiulo en 1988 “El Gasto Militar y la Política de Defensa”. La utilidad principal de este artículo reside en que explica las variaciones en la importancia que se le da al cuerpo militar en función del régimen gubernamental bajo el que se encuentra Argentina.

Si bien se ha mencionado previamente la importancia de la Guerra Fría a la hora de entender las acciones en el plano militar en Latinoamérica, veremos como Argentina se encuentra sumida en sus propios conflictos bélicos que restarán importancia a la influencia de la contienda bélica entre EEUU y la URSS. Por ello, se podrá hacer una distinción entre aquellas acciones dedicadas a eliminar una amenaza desde el interior, y aquellas con perspectiva de internacionalidad, que buscan luchar contra un enemigo común a toda la nación. En primer lugar, se debe hacer una pequeña referencia a la Ley 16.970 de Defensa Nacional, que a pesar de no encontrarse específicamente en el periodo de estudio (1970-1990) al haberse promulgado en 1966, es relevante por significar el momento a partir del cual la importancia militar no parará de crecer. Son de especial relevancia los Títulos I (PRINCIPIOS GENERALES), III (ESTRUCTURA Y RÉGIMEN FUNCIONAL DE LA DEFENSA NACIONAL) y IV (FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEAMIENTO Y ACCIÓN PARA LA SEGURIDAD).

En el Título I se exponen los conceptos – muchos de ellos con un alto grado de abstracción¹³ – sobre los que versará la defensa nacional. En general, estos parecen conducir a la búsqueda de la protección del territorio nacional sin hacer especial hincapié en el papel de las Fuerzas Armadas para su consecución. Serán los Títulos III y IV los que establezcan una estructura por la cual se dota al cuerpo militar “la conducción

¹³ La problemática fundamental con la exposición de los principios generales sobre los que debe versar la defensa nacional la encontramos en el artículo 6 la Ley 16.970, donde se enumeran los requerimientos para obtener la seguridad nacional plena. Destaca el apartado b) “La determinación de las funciones, atribuciones y obligaciones de todas las autoridades [...] para la realización coordinada de las tareas conducentes al logro de la seguridad nacional”. Esta construcción gramaticalmente oscura pone de manifiesto una falta de certidumbre acerca de que nivel de coordinación se exige para las autoridades, o que tareas son las que conducen al logro de la seguridad nacional. Lo mismo ocurre con el apartado d) del mismo artículo, cuando se mencionan conceptos abstractos de difícil materialización, como “El fortalecimiento de la conciencia nacional sobre la importancia de los problemas inherentes a la seguridad nacional”.

superior de la defensa nacional” (artículo 9). La estructura que se ocupará de la seguridad nacional será un triunvirato formado por el Presidente de la Nación, el Consejo Nacional de Seguridad (CONASE), y en menor medida la Secretaría de Planeamiento de Acción del Gobierno (artículo 11). A tales efectos, la entidad más poderosa de las tres será el CONASE, liderado por el Presidente de la Nación, y formado por los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas, los ministros, y el Jefe de la Central Nacional de Inteligencia.

Hasta aquí, aun parece restringida la potestad del cuerpo militar para poder intervenir en materias civiles, puesto que a pesar de haberles dado tanta importancia a la hora de configurar la defensa nacional, no se menciona su competencia en cuanto a materias civiles. Será una interpretación errónea –aunque buscada– del artículo 13 la que abrirá las puertas de su intervención a nivel civil. En concreto, del apartado h) “Intervenir en todo asunto relacionado con la dirección superior de la defensa nacional”. Se entenderá que una amenaza interna en contra de la democracia (aun existente en Argentina) es una materia de preponderante importancia para la defensa nacional. De este modo, y con el objetivo de atacar una posible insurgencia, las Fuerzas Armadas utilizaron el cauce del artículo 13 h) para poder juzgar delitos civiles que pudieran poner en riesgo el sistema gubernamental.

Otro ejemplo de lucha frente a amenazas internas lo podemos ver a través de la Ley 20.840, de 1974, sobre Seguridad Nacional. Esta ley, de tan solo 14 artículos, establece las sanciones para todo aquel que “para lograr la finalidad de sus postulados ideológicos, intente o preconice por cualquier medio, alterar o suprimir el orden institucional y la paz social de la Nación” (artículo 1). Este control sobre la prensa puede significar una medida de control sin más trasfondo, pero implica la limitación de la actuación ciudadana en pro de una posible intervención militar. Esto lo extraemos del artículo 13, donde se explica que “Será competente para conocer en los hechos previstos en esta ley la justicia federal”. Podría parecer que estamos ante una ley procedimentalmente adecuada (aunque materialmente vulnere un sinfín de derechos fundamentales). Sin embargo, si la entendemos en el contexto de la reforma de 1966 en cuanto a la Defensa Nacional, vemos

la influencia del cuerpo militar sobre el poder judicial, por lo que la libertad de prensa quedará limitada no solo a potenciales enemigos del sistema gubernamental, sino a cualquier opositor al creciente poder de las Fuerzas Armadas.

La crecida del poder a nivel interno de las Fuerzas Armadas se ve materializada en marzo de 1976 con el golpe de Estado que daría inicio al Proceso de Reorganización Nacional (en adelante, PRN) y que prolongaría el gobierno de una Junta Militar de las Fuerzas Armadas hasta 1983. Esto se da gracias al poder creciente del cuerpo militar durante los últimos años y la influencia militar sobre el modo de gobierno característica de todos los Estados latinoamericanos¹⁴. A nivel legislativo, destacamos la promulgación de un decreto durante el PRN como culmen de la militarización del sistema. El Decreto 23.338 restableció la pena de muerte como posible respuesta punitiva del sistema ante las infracciones más graves. A nivel legal, aquí nos encontramos con una reforma del sistema por el cual las Fuerzas Armadas tienen un poder ilimitado frente a las insurgencias y amenazas que nacen a nivel interno. No obstante, esto no constituye la totalidad de la política de defensa, pues se debe hacer referencia al presupuesto destinado al gasto militar para hacer frente a las posibles amenazas exteriores, como la Guerra de las Malvinas o el posible impacto colateral de la Guerra Fría.

La evolución del presupuesto destinado a gasto militar lo podemos dividir en cuatro etapas distintas desde los inicios de la militarización de la sociedad (finales de los 60 y principios de los 70) hasta finales de los 80, con la llegada y asentamiento de un gobierno

¹⁴ Resulta pertinente hacer un inciso relativo a la forma de gobierno que se consigue como consecuencia del golpe de Estado de 1976. Como se menciona en la nota a pie de página número 2, podemos hablar de sociedades pretorianas una vez el nivel de Participación política (de las Fuerzas Armadas) es mayor al nivel de Institucionalización política. Un análisis en profundidad de la influencia militar sobre el gobierno nos podría llevar a determinar si nos encontramos en una sociedad pretoriana desde 1966, 1974, o 1976, gracias al estudio de cada actuación concreta de las Fuerzas Armadas fuera de su ámbito estrictamente castrense. De este modo podríamos llegar a diferenciar entre varios tipos distintos de sociedades pretorianas, ya que a pesar de encontrarnos en una situación en la que $Pp > Ip$, siempre habrá varios grados de influencia y poder militar dentro de este supuesto. Consecuentemente, Argentina será una sociedad pretoriana desde 1976, ya que a pesar de la influencia de las Fuerzas Armadas en la década anterior, su nivel de Participación política no alcanza el nivel de la Institucionalización política. Este apunte es necesario para resaltar que no es el golpe de Estado lo que automáticamente convierte a un Estado en pretoriano, ya que se puede producir un contexto en el que $Ip < Pp$ a través de otros mecanismos y sin necesidad de un derrocamiento total del gobierno como consecuencia del golpe de Estado. Sobre esto se expandirá posteriormente con el estudio del caso colombiano.

constitucional. Sin embargo, para poder comprender estas cifras en el contexto latinoamericano de la segunda mitad del Siglo XX, nos remitiremos a los informes que realizó la Agencia de Control de Armas y Desarmamiento de Estados Unidos (en adelante ACDA). De este modo, las cifras de estudio no se hacen en valores absolutos, sino en valores porcentuales del PIB de cada país para poder realizar una comparativa entre ellos.

Explica Gerardo Gargiulo en su artículo de 1988 “Gasto militar y política de defensa”, las bases teóricas del informe de la ACDA relativo a las décadas de 1970 y 1980. Los países que se encuentren en una contienda bélica constante destinarán más de un quinto del porcentaje de su PIB a la defensa del país, como lo eran Israel (28%) o Irak (48%). Para facilitar la referencia posterior a estos tipos de Estados, se numerarán de forma ascendente según se va reduciendo el porcentaje de su PIB invertido en defensa. A tales efectos, estos serán los Estados tipo 1. En segundo lugar, se encuentran aquellos Estados que se preparan para una guerra u otro tipo de amenaza inminente (Estados tipo 2), que destinan entre el 5% y el 15% de su PIB. Un ejemplo sería China durante finales de la década de los 70, con un 11.6% de su PIB destinado a defensa. En tercer lugar encontramos los Estados con conflictos limitados o amenazas importantes, es decir, aquellos que se encuentran en un estado de alerta intermitente (Estados tipo 3). Estos destinan entre el 3% y el 6% de su PIB a defensa, y uno de los Estados más característicos de la época, a raíz de la Guerra Fría, es Estados Unidos, con un 5.7% de su PIB destinado a dicho área. Por último, están aquellos Estados que no registran ningún tipo de amenaza inminente (Estados tipo 4) y que destinan cerca de un 2% de su PIB a defensa. Entre estos se encuentran la mayoría de los Estados de Oceanía (que rondan el 2.1%), y muchos de los Estados latinoamericanos (Gargiulo, 1988).

No se ha hecho una especial mención a diferentes Estados latinoamericanos en concreto pues serán objeto de análisis los cambios en el porcentaje de PIB destinado por cada Estado en función de su régimen gubernamental y las posibilidades de conflicto tanto a nivel interno como a nivel externo.

En lo que Argentina se refiere, Gargiulo diferencia 4 etapas en cuanto a la política de defensa si tenemos en cuenta los conflictos interiores, los exteriores, y el gasto destinado a dicha política. La primera etapa va desde 1970 a 1974, la cual se caracteriza por una baja probabilidad de conflicto. A pesar de que Argentina marchaba inevitablemente hacia el pretorianismo, no podemos hablar aun de movimientos subversivos de suficiente magnitud, que requieran un incremento en el gasto en defensa. La media de gasto en defensa de estos 4 años es del 2.3% del PIB, por lo que encaja con el supuesto teórico de los Estados que no se enfrentan a amenazas intermitentes de ningún tipo (Estados tipo 4). No obstante, esta situación cambia, pues como se ha mencionado anteriormente, hablamos de una sociedad pretoriana en Argentina desde 1976. Consecuentemente, la segunda etapa dura desde 1975 hasta 1977. Se puede hacer una conexión entre el inicio de la segunda etapa y el consiguiente incremento del gasto en defensa hasta el 3.1% y la promulgación de la Ley 20.840. El afianzamiento de una sociedad pretoriana concuerda con la consolidación legislativa de las Fuerzas Armadas y la inminente llegada al poder de la Junta Militar. Este es el inicio de la actividad subversiva a nivel interno (aun hay ausencia de amenazas externas), que provocó el cambio de etapa, y el aumento del gasto en la defensa del país. No obstante, este cambio de etapa no es suficiente como para hacer a Argentina mutar de ser un Estado tipo 4 a un Estado tipo 3, puesto que no podemos concluir que se encuentre en un estado de alerta intermitente (no es de suficiente magnitud la actividad subversiva interna) y no aumenta el gasto en defensa a un porcentaje cercano al 5% del PIB. (Gargiulo, 1988).

La tercera etapa es la de mayor importancia para el estudio de la política de defensa, y es la que dura desde 1978 hasta 1983. Aquí vemos como bajo un gobierno militar, el gasto en defensa se disparó hasta un promedio de 4.2% durante los 5 años. Este incremento se da a raíz de dos factores principalmente. A nivel interno, 1978 es el año con una mayor actividad revolucionaria y subversiva, principalmente a raíz de la Operación Soberanía en el marco del Conflicto del Beagle¹⁵, lo cual provocó que la Junta Militar aumentara su

¹⁵ La Operación Soberanía fue una operación militar encubierta sobre la cual sigue sin haber documentación oficial, pero sobre la cual se ha escrito gracias a los testimonios de los intervinientes en la misma. El artículo “La Crisis del Canal del Beagle” escrito en 2008 por Jon Marco Church detalla los efectos que tuvo esta incursión militar. Se trataba de una operación que, ignorando el laudo arbitral que

poder armamentístico y de esa manera poder proteger el PRN. Por otro lado, a nivel externo, vemos como la Guerra Fría no provocó prácticamente ningún tipo de influencia sobre las políticas de defensa argentinas, puesto que estos tenían sus propios conflictos personales. De entre estos conflictos destaca la Guerra de Malvinas en 1982. Es por ello que 1981 fue el año con el gasto en defensa más alto, llegando al 4.7% del PIB, y convirtiéndose a Argentina en un Estado tipo 3. (Gargiulo, 1988).

Por último, debemos hacer un apunte respecto a la posterior bajada en el gasto en defensa a partir de 1984, que vino con motivo del regreso al poder de un gobierno constitucional. Fue el Presidente electo en 1983, Raúl Alfonsín, quien devolvió a Argentina a unas cifras habituales de un Estado tipo 4. En 1984, el gasto en defensa se redujo a un 2.8% del PIB, y tuvo una tendencia declinante, ya que en 1985 fue de 2.4%, y en 1986 de 2.3%. Sin embargo, la labor de Alfonsín fue más allá de una reducción en el gasto en defensa, dedicándose a la remodelación completa de las Fuerzas Armadas, y al juicio de las Juntas Militares que gobernaron el país entre 1976 y 1983. Si bien el papel de Alfonsín merece un estudio en profundidad relativo a la modificación del cuerpo militar, a los efectos que atañen a este trabajo únicamente resulta pertinente explicar a groso modo como la modificación del ámbito castrense y su política internacional pacifista se afectaron mutuamente. Ejemplos de esta política reacia al conflicto pueden ser la ratificación que hizo Argentina en 1984 del Tratado de Paz y Amistad (que finalizaba el Conflicto del Beagle) o el informe conocido como “Nunca Más” (relativo a la desaparición de personas durante el PRN).

declaraba la soberanía de Chile sobre las Islas Picton, Nueva y Lennox, pretendía invadir el territorio chileno y arrebatarle su soberanía. La situación era ciertamente desventajosa para Chile, que se enfrentaba a un bloqueo en la venta internacional de armas por su dictadura militar, mientras que Argentina se encontraba en una situación de incremento en el gasto en política de defensa. Finalmente, no se produjo una ofensiva como tal, gracias a la intervención y mediación de la Santa Sede. No obstante, es importante mencionar el Conflicto del Canal del Beagle pues supuso uno de los alicientes para el incremento en el gasto en defensa en Argentina durante los años finales de la década de los 70. El crecimiento armamentístico se configuró como el culmen de una guerra fría entre Argentina y Chile por la soberanía de estas islas, que a pesar de no contar con enfrentamientos directos relevantes, supuso una influencia indirecta para el refuerzo de la política de defensa argentina. (Church, 2008).

3.2 POLÍTICAS DE DEFENSA: CHILE

La llegada al poder del General Augusto Pinochet en 1973 se puede entender como una convergencia natural entre la divergencia ideológica entre las Fuerzas Armadas y el gobierno de Salvador Allende, y la influencia en Latinoamérica de Doctrina de Seguridad Nacional (en adelante, DSN). A diferencia del caso argentino, la militarización de la sociedad no se produce de una manera paulatina. El momento en que la Institucionalización Política será menor a la Participación Política ($P_p > I_p$) se dará con posterioridad al golpe de estado, cuando se modifiquen aspectos clave de la forma de gobierno, y no como consecuencia inmediata de este.

La legitimación del golpe de estado nace esencialmente de la DSN, como respuesta ante la polarización de la sociedad durante el gobierno de Salvador Allende. En este marco de extrema crispación social, se van formando dos bandos ideológicos muy polarizados (en lo que influye que el gobierno de Salvador Allende fuera de extrema izquierda) y con mucha tensión entre ellos. De tal modo, las Fuerzas Armadas lideradas por el General Augusto Pinochet tomarán control del poder en 1973, pero las reformas necesarias para que podamos tildar a Chile de Estado militarizado no se culminarán hasta 1976.

El caso chileno es especialmente particular, por su aparente respeto a las leyes y a unos principios constitucionales inicialmente, y por la manera en la que cayó el régimen al final. Como se ha mencionado anteriormente, los Estados latinoamericanos recurrían al estado de sitio para justificar la intervención del cuerpo militar en las élites políticas. Sin embargo, el caso chileno destaca por el hecho de que la declaración de sitio se produjo con posterioridad al golpe, una vez las Fuerzas Armadas ya habían tomado el poder, y utilizando esta vía para legitimar su intromisión en el gobierno.

A tales efectos destaca el Decreto Ley número 640 promulgado el 10 de septiembre de 1974. Esta ley de apenas 10 artículos regula la nueva declaración de los estados de guerra externa e interna, sitio, asamblea y emergencia. Destacan las facultades entregadas al cuerpo militar para el juicio de civiles cuando el Estado se encuentre en una situación

excepcional. Evidentemente, la legislación utiliza configuraciones lingüísticas oscuras y poco precisas con el objetivo de aprovechar los vacíos y prolongar un estado de sitio innecesariamente. Destaca, en el marco de la DSN, el hincapié que hace este Decreto Ley acerca de las potenciales amenazas tanto del exterior como del interior. El artículo 5 explica como “Procederá la declaración de estado de sitio en los siguientes casos: a) En caso de peligro de ataque exterior o de invasión, tanto si la amenaza proviene de extranjeros como si es obra de chilenos; b) En caso de conmoción interior, cualquiera que sea su naturaleza”. Esta es la primera aproximación del régimen militar de Pinochet para su conversión en un Estado militarizado, que se culminará en 1976 con la promulgación de los Decretos número 1 y 5.

Estos dos Decretos permitieron legislar a partir del 1976 con el objetivo de proteger la seguridad nacional. De este modo, y al igual que con el anteriormente mencionado Decreto, se buscaba tipificar un supuesto de hecho irregular y excepcional, que sería de aplicación forzosamente a causa de su amplitud conceptual. Consecuentemente, se podrá legislar para proteger a la nación chilena de cualquier amenaza, ya sea exterior como interior. En este concepto de protección nacional hacen especial hincapié los miembros de la Junta Militar, como podremos ver en algunos de sus discursos: “Asumimos el mando Supremo de la Nación con el patriótico compromiso de restaurar la chilenidad, la justicia y la institucionalidad quebrantadas” como dijo Pinochet en 1973; o “La existencia de una Legión Extranjera de elementos indeseables, muchos de ellos con antecedentes penales y otros simplemente mercenarios, erosionó la Seguridad Nacional al promover la lucha armada”, como dijo en 1973 el Ministro de Defensa y Vicealmirante Patricio Carvajal.

El artículo “Discurso y legitimidad: La DSN como argumento legitimatorio del Golpe de Estado de 1973 en Chile” escrito por Danny Gonzalo Monsálvez Araneda en 2012 nos aporta una visión sobre la importancia de la DSN en el marco de la configuración de la política de defensa chilena durante los primeros años del régimen militar. Esto nos sirve para entender como la política de defensa de este régimen militarizado difiere del binomio común que se crea al intentar balancear y aplacar las amenazas internas por un

lado y las amenazas externas por otro. En cambio, se crea un enemigo común, que puede amenazar la integridad del sistema tanto desde dentro como desde fuera, siendo irrelevante su procedencia. (Monsálvez, 2012).

Como ya se ha mencionado previamente, la política de defensa chilena se erige en torno a la DSN. Consecuentemente, no se busca deliberadamente la lucha con terceros países con el objetivo de aumentar el territorio, de un cierto modo imperialista. Al contrario, se busca la protección y reclusión del propio Estado, buscando la lucha contra cualquier amenaza que provenga tanto del interior como del exterior. De este modo, comprendemos como la política de defensa frente al exterior se articula principalmente¹⁶ en base a las relaciones de Chile con Estados Unidos.

En el marco de las relaciones entre Chile y Estados Unidos debemos diferenciar tres etapas distintas, en función de las administraciones a cargo del Gobierno estadounidense. Esto lo explica Augusto Varas en su libro de 1987 “Los Militares en el Poder”. Aquí podemos ver como Chile si que está enormemente afectada por la Guerra Fría, y centrará sus esfuerzos en combatir el comunismo. Una parte de la doctrina entiende que la influencia estadounidense no es tan fuerte sobre Chile, pues su carácter reacio frente al comunismo puede venir de la ingobernabilidad y profunda crisis política, económica y social que tuvo lugar durante el Gobierno de la Unidad Popular¹⁷. Sin embargo, la doctrina predominante entiende la influencia general de Estados Unidos sobre los Estados latinoamericanos, y la intrínseca alianza ideológica que se produjo entre estos dos a lo largo de sus tres etapas. (Varas, 1987).

La primera etapa (1973-1976) se caracteriza por “un periodo de desestabilización que coincidió con las administraciones republicanas de Nixon y Ford”,. En este periodo, existió una influencia directa de Estados Unidos sobre las Fuerzas Armadas para derrocar

¹⁶ Se debería hacer una muy breve referencia al Conflicto del Beagle mencionado anteriormente, ya que Chile fue una de las partes involucradas. No obstante, dicho conflicto no alteró en absoluto el gasto en defensa chileno, y partió de una ofensiva argentina, por lo que no se expandirá más de lo ya explicado previamente con el estudio de la política de defensa en Argentina.

¹⁷ El Gobierno de la Unidad Popular fue una coalición de los partidos de izquierda que gobernó entre 1970 y 1973 bajo el mando de Salvador Allende, primer presidente abiertamente declarado comunista y marxista en liderar un Estado de derecho.

el gobierno de Salvador Allende. Esta influencia se ejerció en el plano político y en el financiero, y se entiende como el periodo de mejores relaciones entre ambos Estados. La segunda etapa (1977-1980), que coincide con el Gobierno de James Carter, es la que produjo el declive en las relaciones entre ambos países. Esto se dio principalmente a raíz de la enmienda Kennedy, que sancionaba el gobierno de Pinochet por las violaciones de derechos humanos. Por último, la tercera etapa que coincide con la administración de Reagan (1981-1989) se muestra como una de acercamiento parcial de posiciones. “Se ha caracterizado por un doble patrón de conducta frente al gobierno militar. Por una parte, retórica condenatoria del régimen político interno y, por la otra, un apoyo económico y político a través de múltiples canales” (Varas, 1987).

En cuanto a las amenazas internas, vemos como estas pueden ser resumidas brevemente si tomamos el ensayo escrito por Jorge Chateau en 1983, relativo a como se vivía la guerra antisubversiva de primera mano bajo el régimen de Pinochet. Este explica como, la actividad subversiva nace con la Revolución Francesa, por lo que la DSN ha sabido evolucionar para conseguir mitigar los efectos de los subversivos hoy en día. Consecuentemente, no hay hueco frente a una posible revolución, ya que “la perpetuación de estados jurídicos de excepción en países donde impera la calma y donde la legislación ordinaria es perfectamente adecuada para contener cualquier desorden [...] es un triunfo de la abstracción sobre la realidad, la negación de la soberanía popular y el miedo a la libertad” (Chateau, 1983).

En cuanto al gasto estrictamente hablando, es verdad que podemos diferenciar etapas en las que el gasto en defensa (como un factor porcentual del PIB anual) va aumentando o disminuyendo. No obstante, los datos no son tan fidedignos para representar la situación de las Fuerzas Armadas como en otros Estados. Esto se da gracias a las ayudas financieras intermitentes de Estados Unidos, que descompensan la balanza con respecto a los años en los que no hubo de estas.

Los datos reflejan como Chile fue un Estado tipo 4 durante el gobierno de Salvador Allende, lo que nos permite diferenciar tres etapas distintas en la política de defensa a

partir de la toma de posesión del poder de Augusto Pinochet. El Banco Mundial (en adelante BM) en colaboración con el Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (en adelante SIPRI), lanza anualmente un documento en el que actualiza los datos de gasto en defensa de múltiples países en valores porcentuales sobre su PIB anual.

La primera etapa es en la que Chile muta y pasa de ser un Estado tipo 4 a un Estado tipo 3, por el aumento en el gasto en defensa de un 2.2% en 1969 (mínimos históricos), progresivamente hasta un primer pico de 7.11% en 1974. Según las teorías de Gargiulo mencionadas anteriormente, podemos entender como la DSN y la lucha frente al comunismo posicionan a Chile en un estado de alerta ante una amenaza intermitente. (BM & SIPRI, 2020).

La segunda etapa (1975-1982) en el gasto en defensa es la que reafirma este estado de amenaza intermitente, pues se producen altibajos en el gasto que no se corresponden de algún modo con la plausibilidad de una amenaza exterior. Esto se puede dar a causa de la mejora (con Nixon y Ford) y posterior empeoramiento (con Carter) de las relaciones con Estados Unidos durante estos años. Esta etapa finaliza con la llegada de Reagan al poder en Estados Unidos, lo que supone un relanzamiento de la importancia de la DSN, y un aumento del gasto en defensa de hasta un máximo histórico de 8.88% en 1982. (BM & SIPRI, 2020).

Por último, en la tercera etapa (1983-1991) vemos como las relaciones entre ambos países se estabilizan, por lo que Estados Unidos deja de ejercer un poder tan dominante e influyente sobre Chile. Durante los años finales del régimen militar vemos como Pinochet se prepara para la salida del gobierno, restando progresivamente importancia a la DSN, y llegando incluso a plebiscitar en un referéndum su posible continuación en el poder en 1988. Aquí vemos como el gasto en defensa se rebaja desde un máximo histórico de 8.88% (valor que posicionaba a Chile como Estado tipo 3), hasta un 2.6% en 1992, haciendo a Chile regresar a valores habituales de un Estado tipo 4. (BM & SIPRI, 2020).

3.3 POLÍTICAS DE DEFENSA: COLOMBIA

El caso colombiano es el más particular sin duda alguna. Se da pie a una sociedad pretoriana y a un Estado militarizado sin la necesidad de un golpe de estado por el cual se arrebaten las instituciones civiles a mano de las Fuerzas Armadas de un modo directo. Las razones por las cuales Colombia llega a esta situación son tres principalmente, y son las que determinaran la política de defensa durante el periodo comprendido entre 1970 y 1990. Estos tres factores son: el abuso de la declaración de estado de sitio (acompañado de la situación históricamente privilegiada de las Fuerzas Armadas), la fortísima influencia de Estados Unidos y su DSN, y la militarización de los sectores civiles de la sociedad (acompañado parcialmente del auge del narcotráfico).

Para comprender el abuso del estado de sitio en la historiografía colombiana debemos remontarnos a la década de los 40. Esta época convulsa estuvo marcada por una fuerte incidencia militar en el gobierno colombiano, llegando incluso a producirse un golpe de estado y una breve dictadura en la década de los 50. Desde este momento, los militares han sido una constante en lo que a la irrupción en el gobierno se refiere. Destaca Reyes Echandía como “durante los 36 años comprendidos entre 1948 y 1984 apenas hemos vivido 10 años y 3 meses de plena normalidad jurídico-institucional” (Reyes Echandía, 1986).

El cauce legislativo utilizado para el abuso del estado de sitio es el artículo 121 de la Constitución Política de Colombia de 1886 (en adelante, CPC) , en concreto la muletilla de “perturbación del orden público”. Mediante este concepto jurídico indeterminado podrá el Presidente junto con los Ministros declarar este estado de excepcionalidad por el cual las Fuerzas Armadas tendrán facultades extraordinarias. Además se eluden otros preceptos del mismo texto legal que impiden explícitamente a los militares juzgar delitos comunes. Explica Reyes Echandía la importancia de la construcción gramatical del artículo 61 CPC, que no contrapone la aplicación simultanea de la autoridad judicial y militar gracias al uso de la conjunción ‘y’. “Ninguna persona o corporación podrá ejercer simultáneamente, en tiempo de paz, la autoridad política y la civil, ni la judicial y la

militar”. Por lo tanto, gramaticalmente, se abre la puerta para la aplicación simultánea de la jurisdicción civil y la militar. (Reyes Echandía, 1986).

Esto será confirmado por el Decreto Legislativo 1.923 de 1978 (popularmente conocido como Estatuto de Seguridad) para la protección de la vida, honra y bienes de las personas. En este Decreto se tipifican conductas contrarias a las leyes naturales (como matar o robar) y conductas dañinas para la estabilidad del gobierno y del sistema. Resulta de especial importancia el artículo 9, que dota de jurisdicción sobre todos estos delitos a las Fuerzas Armadas, “La justicia penal militar [...] conocerá de los delitos a que se refiere los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º y 6º”. Es relevante la aprobación de este Decreto Legislativo pues es el momento a partir del cual entendemos a Colombia como un Estado pretoriano. Si bien se ha mencionado que las Fuerzas Armadas tenían un poder mayor al habitual (si lo comparamos con otros Estados), esto se puede dar a causa de la larga tradición e importancia de las Fuerzas Armadas en Colombia. No obstante, será a partir de este Decreto el momento en el cual la Participación Política supere al nivel de Institucionalización Política ($Pp > Ip$), y se formalice ese “abuso de poder” a través del juicio por las Fuerzas Armadas de los delitos comunes.

La influencia de la DSN sobre Colombia ha sido innegable durante la segunda mitad del Siglo XX. Concretamente, dentro del periodo objeto de estudio de este trabajo, veremos como la aplicación de la DSN cobra su mayor importancia durante la época en la cual las Fuerzas Armadas tenían más influencia sobre el gobierno. Esta etapa comienza en el momento a partir del cual se aprueba el Decreto 1.923 (1978), y se prolongará durante todo el gobierno de Julio Cesar Turbay Ayala (hasta 1982).

La influencia de la DSN sobre el gobierno de Turbay Ayala la explica Catalina Jiménez Jiménez en su artículo de 2009, “Aplicación e Instrumentalización de la Doctrina de Seguridad Nacional en Colombia (1978-1982): Efectos en Materia de Derechos Humanos”. Explica Jiménez como la ideología de la DSN está detrás del Estatuto de Seguridad, a través de ejemplos como la publicación de la Revista de las Fuerzas Armadas. En su volumen 83, se ve el rechazo al comunismo en frases como “las

manifestaciones exteriores del fenómeno revolucionario en Colombia tienen su origen en la acción soterrada o semiabierta del Partido Comunista colombiano” (Jiménez, 2009). Consecuentemente, el centro de la defensa colombiana virará exclusivamente sobre amenazas, principalmente internas, que vengan de sectores comunistas. Esta exclusividad, entiende Jiménez, que proviene de una fuerte alianza con Estados Unidos, y que llevará a una ‘sobreideologización’ de la DSN, que a su vez conducirá a una “radicalización del concepto de enemigo interno” (Jiménez, 2009).

Entramos entonces en un efecto cadena por el cual cuanto más se radicalizaban las Fuerzas Armadas, más se legislaba para darles más poder. Esto a su vez tenía dos efectos clave, la polarización de la sociedad, que se dividía ideológicamente por una brecha que no hacía más que aumentar, y el crecimiento de los movimientos subversivos. Gran parte de esta actividad subversiva la podemos ver a través de movimientos civiles que se han militarizado, siendo esta una consecuencia muy característica del caso colombiano.

Explica Juan Sebastián Silva Serna en su artículo de 2009 “La seguridad nacional en Colombia, *réspice pollum*, militarización de lo civil y enemigo interno” la importancia de la militarización de lo civil en tanto en cuanto que los efectos de una contienda bélica no serán los mismos que los de una restringida al ámbito puramente castrense. Esto tiene dos efectos principales. En un primer lugar, a pesar de que se construyan estructuras paramilitares con entrenamiento y armamento, a ojos de una legislación (tanto nacional como internacional), la lucha contra estos sigue siendo en parte civil. Por lo tanto se están constituyendo ataques por parte de las Fuerzas Armadas contra sectores de la sociedad insurrectos en contra del régimen (enemigos interiores como las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas –FARC– o el Movimiento 19 de Abril –M-19–), lo cual supone una violación más por parte del cuerpo militar de los Derechos Humanos. En segundo lugar, y quizá más importante, vemos como estos grupos paramilitares reciben armamento el cual utilizan para luchar contra las Fuerzas Armadas. Sin embargo, este armamento no cuenta para el cómputo total de gasto que se realiza dentro del país en armamento. Consecuentemente, el gasto en defensa solo muestra los datos que el Estado invierte porcentualmente sobre su PIB anual, pero ignora todas aquellas compraventas de

armamento que se producen en el marco de un Estado con un volumen anormal de actividad paramilitar y narcotraficante. (Silva, 2009).

Según los datos que nos ofrecen el BM y el SIPRI, podemos estudiar el gasto anual en defensa realizado por parte del gobierno colombiano entre 1970 y 1990. Como se ha mencionado antes, los datos no son del todo fidedignos, pues el control que realizaban las Fuerzas Armadas sobre el pueblo civil no se constituía de un modo activamente bélico, sino de un modo jurisdiccional. Consecuentemente, los niveles de gasto en defensa en términos porcentuales de PIB reflejarán como a lo largo de estas dos décadas estaremos constantemente ante un Estado tipo 4 (un máximo de 3.4% en 1971 y un mínimo de 1.4% en 1977), a pesar de la constante contienda interna.

Es por ello que simplemente resulta importante destacar algunas etapas, como el inicio de la década de los 70, que comienza con un aumento en gasto (3.4% en 1971) a causa de la fuerte actividad guerrillera (enemigo interior) por parte del M-19. Después de este año habrá una cierta estabilidad en el gasto, hasta la época del gobierno de Turbay Ayala (1978-1982). Durante estos años, y con motivo de movimientos subversivos como reacción civil militarizada, encontraremos ligeras subidas progresivas de 0.1% o 0.2% cada año hasta 1982. Finalmente, durante los últimos 8 años de esta década habrá una estabilidad en el gasto, con porcentajes que fluctúan ligeramente entre el 1.9% y el 2.3%. El ligero incremento con respecto a los años anteriores, a pesar de encontrarse en una etapa menos convulsa en cuanto a guerrillas se refiere, se da por el auge del narcotráfico¹⁸ (BM & SIPRI, 2020).

¹⁸ A pesar de lo interesante que pueda resultar un estudio sobre la interacción entre el gobierno militarmente y su interés o poder para derribar el narcotráfico en Colombia, este tema no será objeto de mayor estudio. La relación entre los grandes cárteles y el gobierno no se puede encuadrar en el marco de la política de defensa, puesto que no se produce una lucha armada estrictamente hablando con el objetivo de abatirla. Al contrario, nos enfrentamos ante estructuras que se superponen, el chantajismo de los magnates de la droga toma poder sobre los procesos de juicios civiles y los métodos de gobierno político. Si bien los cárteles se nutren de estructuras paramilitares formadas y entrenadas, el objetivo de estas no es luchar contra un gobierno con una política de defensa definida, sino evitar que otros cárteles que les hacen competencia les arrebaten su posición en el mercado de la droga.

4. COMPARACIÓN Y CONCLUSIONES

La comparativa entre Argentina, Chile y Colombia se va a realizar desde una cuádruple perspectiva. Los elementos que se van a analizar y sobre los que se van a concluir serán los siguientes: la legislación que daba el poder necesario a las Fuerzas Armadas para convertir al Estado en un Estado militarizado, el tipo de enemigo ante el que se están enfrentando las Fuerzas Armadas (interior o exterior), la influencia de la Guerra Fría sobre sus políticas de defensa (en concreto la influencia de Estados Unidos), y en gasto destinado a defensa en valores porcentuales del PIB anual y su consiguiente tipificación como Estados tipo 1 a 4.

Por un lado podemos ver como Argentina comienza a legislar a favor de las Fuerzas Armadas mucho antes del golpe de estado, lo cual puede explicar el arraigo que tenían los cuerpos militares en la sociedad y en la política mucho antes de que se produjera cualquier actividad contraria al régimen. En cuanto a Chile, esto ocurre de un modo distinto. Aquí nos topamos con una sociedad muy polarizada controlada por un sector muy extremista políticamente hablando. De tal modo, las medidas legislativas que cambian el sistema existente no se toman hasta ya entrada la dictadura de Pinochet. Por último, en lo que a Colombia se refiere, vemos como las medidas legislativas que avalan el aumento de poder de las Fuerzas Armadas ocurren paulatinamente, a lo largo de gran parte del Siglo XX, y basándose principalmente en la CPC.

Consecuentemente, podremos extraer una conclusión principal en lo que a la legislación se refiere. Esta es que no se requiere la existencia de una actividad subversiva radical, como un golpe de estado que pretenda cambiar el régimen existente, para que podamos hablar de un régimen militarizado. Esto lo entendemos a través del estudio de los casos particulares, ya que en ninguno de ellos el golpe de estado ha sido el momento a partir del cual nos encontramos con un Estado militarizado. Esto significa que la concepción de una sociedad pretoriana va más allá, y requiere el ahondamiento de las Fuerzas Armadas en materias sobre las cuales estos no deberían tener poder alguno.

En base a los estudios de Huntington y Rapoport, vemos como el momento a partir del cual la Participación Política es mayor a la Institucionalización Política no coincide en absoluto con el momento inmediato del golpe de estado. La legislación argentina y la chilena lo muestran con la aprobación de Decretos Legislativos que dotan de un poder abusivo a los cuerpos militares en materias impropias a su ámbito de actuación. De hecho, esto se confirma con el caso colombiano, pues no se llega a producir un derrocamiento efectivo del gobierno a manos de una Junta Militar, sino que es este gobierno el que acepta y fomenta el intrusismo de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, si se debe puntualizar como, a pesar de no ser esencial, el golpe de estado sí es un factor importante para que se produzca la ecuación $P_p > I_p$, por el hecho de que permite a las Juntas Militares en el poder legislar en su propio favor, lo cual habría sido complicado en algunos casos dada la fuerte oposición de algunos sectores políticos (como la oposición de Allende en Chile por ejemplo).

El segundo punto objeto de análisis en esta comparativa está centrado en los enemigos contra los que la política de defensa está dirigida. En los casos de Chile y Colombia vemos como el objetivo primordial del régimen consiste en mantenerse vivo, de tal modo que la gran mayoría de las acciones de política de defensa están centradas en la defensa contra uno mismo. Esta importancia de la amenaza interior también la podemos ver en Argentina, aunque estos tienen una breve etapa de contiendas con el exterior (como la Guerra de Malvinas o su ofensiva unilateral en el Conflicto del Beagle).

La conclusión principal que se extrae es que las políticas de defensa de estos regímenes están destinadas a defender al régimen, no al país, y defenderlo principalmente de las amenazas internas que pretenden derrocarlo, no externas. De este modo, podemos entender como el enfoque bélico no tiene una perspectiva de internacionalidad (en la mayoría de los casos), pues no se encuentran ambiciones imperialistas o de conquista. De hecho, si analizamos en profundidad los únicos conflictos exteriores con los que nos hemos topado en los análisis de los casos, vemos como las contiendas en las que se ha visto envuelta Argentina con el Reino Unido y con Chile eran con el objetivo de defender un territorio que ya les pertenecía (o ellos sentían que ya les pertenecía).

Consecuentemente, podemos concluir como las políticas de defensa de los Estados militarizados se articulan con el objetivo de defender el sistema, y la ideología detrás de este. Prima la idea de defender el sistema, ya que a pesar de que otros Estados que potencialmente podrían ser enemigos por tener una ideología contraria a la del sistema del Estado pretoriano, dicho Estado no se verá envuelto en una contienda con estos solo para defender su ideología. El único momento en el que podríamos verlos enfrentarse en un encuentro bélico sería si el tercer Estado amenazase la integridad del sistema del Estado pretoriano, no respetando la soberanía de estos sobre su territorio.

En tercer lugar, debemos estudiar las conclusiones extraídas de la influencia que ejerció la Guerra Fría sobre estos tres Estados. Ideológicamente, los tres Estados coinciden con la postura de Estados Unidos en esta guerra, pero la influencia americana será desigual sobre cada uno de los tres Estados en atención a sus características particulares.

El Estado sobre el que más influencia ejerce es sobre Colombia, que ha sido un aliado históricamente, y que defiende fervientemente la DSN. Es por ello que el anticomunismo es fuerte en Colombia, y será el propio movimiento comunista y radical el que integre las bases de la actividad subversiva interior. En un término medio encontramos a Chile, que tiene relaciones muy buenas con Estados Unidos, (los cuales apoyan política y financieramente a Pinochet), pero cuya relación atraviesa momentos convulsos, como durante la administración de James Carter. Sin embargo, los valores de la DSN están muy bien encarnados en las políticas del propio Pinochet, que centrará sus objetivos de defensa en combatir las posibles amenazas que puedan surgir en el interior con ideologías contrarias a las del régimen. A tales efectos, podemos concluir como la DSN constituye la base de la defensa chilena, en una perpetua búsqueda de la supervivencia del sistema y de la ideología que hay detrás de este pero sin pretender defender la ideología a nivel internacional a través de contiendas y expansiones. Por último, encontramos el caso argentino, que es el menos afectado por la influencia de la Guerra Fría y de Estados Unidos concretamente. A pesar de contar con un régimen militarizado con una notable actividad subversiva, las etapas en las que Argentina se puede etiquetar como un Estado pretoriano están más caracterizadas por la lucha internacional. No obstante, no debemos

entender esta lucha internacional como un factor que distingue a Argentina de Chile y Colombia en cuando a la aplicación de los valores estadounidenses. Esto se da ya que a pesar de contar con una actividad bélica internacional mayor que la de Chile y Colombia, los objetivos de esta actividad no eran imperialistas o conquistadores, sino que encarnaban perfectamente los valores de la DSN. De tal modo, y aunque ocurra de un modo más indirecto que en los dos casos anteriores, vemos como Argentina también se encuentra bajo el paraguas de la influencia norteamericana.

De este modo, podremos concluir como de una manera o de otra, todos estos regímenes militarizados se encontrarán influenciados por la Guerra Fría, y aplicarán constantemente valores defendidos por Estados Unidos, independientemente de la buena, mala, o inexistente relación que tengan con ellos durante el periodo.

En cuarto y último lugar debemos hacer referencia al gasto en valores porcentuales del PIB anual destinado a defensa por cada uno de los países durante el periodo comprendido entre 1970 y 1990. Si estudiamos la inversión en defensa a modo general, podremos comprender como todos los Estados son o bien Estados tipo 3 o Estados tipo 4. Concretamente, un análisis en profundidad de las variaciones porcentuales acompañado del estudio de los conflictos tanto internos y externos del Estado nos podrá llevar a comprender qué es lo que hace que dicho Estado mute de tipo.

En Argentina, vemos como esta mutación de Estado tipo 4 a Estado tipo 3 se produce a razón de la Operación Soberanía, pero principalmente, a raíz de la Guerra de Malvinas. Sí es verdad que encontramos influencia estadounidense y actividad subversiva interior, pero los datos confirman que el objetivo central de la defensa era el de la protección del sistema contra cualquier enemigo, independientemente de su procedencia (encarnando los valores de la DSN).

En lo que a Chile se refiere, vemos como la transformación de Estado tipo 4 a Estado tipo 3 se produce al inicio del régimen, con el objetivo de erradicar desde un inicio las amenazas que surgen desde el interior, y así asegurar la subsistencia del sistema. Sin

embargo, vemos como los niveles de gasto no coinciden directamente con la posibilidad real de una amenaza, pues estos se ven alterados por las relaciones con Estados Unidos. En cualquier modo, se puede concluir que durante los inicios del régimen de Pinochet, la transformación se produce como consecuencia de una lucha anticomunista, contra un enemigo interior.

En lo que a Colombia se refiere, podemos observar como no se produce una mutación de Estado tipo 4 a Estado tipo 3. Entre las razones, podríamos encontrar la ausencia de un golpe de estado (aunque sí que se de la variable $P_p > I_p$ para poder hablar de un Estado militarizado). De igual modo, el gasto en defensa sufre altibajos, influenciado principalmente por la aplicación de la DSN y la lucha contra un enemigo interior, que era una sociedad civil militarizada y organizada a través de estructuras paramilitares.

Si hacemos una comparativa general entre los tres casos podemos llegar a una conclusión principal. Será el momento a partir del cual el Estado se convierta en un Estado militarizado que podremos hablar de un Estado en alerta intermitente (Estado tipo 3). Esta alerta intermitente únicamente se refiere a posibles enemigos que puedan derrocar el sistema, por lo que en ausencia de un Estado militarizado, estos Estados no habrían sufrido una mutación jamás de Estados tipo 4 a Estados tipo 3.

Se han analizado en estas conclusiones cuatro aspectos clave de los regímenes militarizados, como son la legislación, los tipos de enemigos a los que se enfrentan los Estados, la influencia de la Guerra Fría y el gasto en políticas de defensa. Se entiende que los tres Estados comparten características históricas (como la fuerte presencia de las Fuerzas Armadas) y políticas (como la gran influencia estadounidense durante la segunda mitad del Siglo XX). Si intentamos agrupar todas las conclusiones en una sola, podemos llegar a comprender como es el propio Estado militarizado quien crea a su peor enemigo. La militarización de un Estado provoca a través de una legislación inmoral que los legitima la crispación social y la animadversión de la sociedad civil. De tal modo, se crearán enemigos dentro del propio territorio, que en busca de derrocar el sistema,

obligarán al Estado militarizado a aumentar el gasto en defensa, con el objetivo principal de conseguir la supervivencia del sistema.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Araneda, D. G. (2012). Discurso y legitimidad: La Doctrina de Seguridad Nacional como argumento legitimatorio del Golpe de Estado de 1973 en Chile.
- Banco Mundial, I. I. (2020). *Gasto Militar (% del PIB)*.
- Barrios, M. A. (2009). *Diccionario Latinoamericano de Seguridad y Geopolítica* .
- Church, J. M. (2008). La Crisis del Canal del Beagle.
- Chateau, J. (1983). *Seguridad Nacional y Guerra Antisubversiva*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Echandía, A. R. (1986). Legislación y seguridad Nacional en América Latina. *Nuevo Foro Penal* , 32.
- Gargiulo, G. (1988). Gasto militar y política de defensa. *Desarrollo Económico* , 28 (109).
- Huntington, S. (1957). *El Soldado y el Estado: teoría y política de las relaciones cívico-militares*. Boston: Harvard University Press.
- Jiménez, C. J. (2009). *Aplicación e Instrumentalización de la Doctrina de Seguridad Nacional en Colombia (1978-1982)*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.
- John, J. D. (2010). *The Concept, Causes and Consequences of Failed States*.
- Lowenthal, A. F. (1976). *Ejércitos y política en América Latina*.
- Nun, J. (1967). *The Middle-Class Military Coup*.
- Moreno Torres, M. A. (2010). *Fragile States: Defining Difficult Environments for Poverty Reduction*.
- Sánchez, J. M. (2002). *La Revolución Peruana: ideología y práctica política de un gobierno militar, 1968-1975*. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- Serna, J. S. (2009). *La seguridad nacional en Colombia, réspice pollum, militarización de los civil y enemigo interno*. Bogotá: Universidad de San Buenaventura.
- Sotelo, I. (1977). Modelos de Explicación del Militarismo Latinoamericano: Una Interpretación Histórica. *Revista de sociología* 7 .
- Red de Seguridad y Defensa de América Latina . (2016). *Atlas Comparativo de la Defensa en Latinoamérica* .
- Urturi, J. E. (1985). La minería colonial americana bajo la dominación española. Madrid.
- Varas, A. (1987). *Los Militares en el Poder*. (Pehuén, Ed.) Pehuén FLACSO.