

Universidad de la República Oriental del Uruguay

**Programa de Investigación sobre Seguridad Regional,
Fuerzas Armadas, Política y Sociedad (PRISFAS)**

Instituto de Ciencia Política - Facultad de Ciencias Sociales

*Defensa Nacional y Fuerzas Armadas:
Democracia e Integración Regional.*

Exploración en un área opaca de políticas públicas

Informe final de investigación

Mag. Julián González Guyer (Coord.)

Lic. Rolando Arbesún Rodríguez

Lic. Diego Gonnet Ibarra

Proyecto y edición digital financiados por

Comisión Sectorial de Investigación Científica

– Montevideo, setiembre de 2007 –

Estructura General

Presentación y Prólogo

Capítulo I Perspectivas teóricas y posiciones. Relaciones fuerzas armadas y sociedad: estado del arte.

Capítulo II. Marco jurídico y estructura organizativa del sector Defensa en Uruguay. Elementos introductorios.

Capítulo III. Descripción del marco jurídico y estructura organizativa del sector Defensa

Capítulo IV. Análisis crítico de la estructura del Ministerio de Defensa Nacional.

Capítulo V: Notas sobre la evolución del presupuesto del MDN (1961-1995)

Capítulo VI: Procesos de toma de decisión en materia de política exterior y política de defensa: algunas inferencias a partir de la participación uruguaya en Misiones de Paz de ONU.

Capítulo VII: El MERCOSUR y sus dimensiones militares y de seguridad

Capítulo VIII: Conclusiones Generales

Fuentes Consultadas

Palabras clave: Políticas públicas - Conducción política de la defensa – Fuerzas Armadas y Sociedad

Presentación:

De acuerdo a lo establecido en el documento de proyecto propuesto y que recibiera la aprobación de la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República, el objetivo general de la investigación cuyos resultados se presentan en este informe fue contribuir al desarrollo de una masa crítica de conocimiento académico y un equipo de investigación especializado en un campo de estudios novedoso y de indudable significación, tanto en lo referido al estudio del Estado, sus procesos de reforma y al diseño e implementación de políticas públicas, como en la cuestión de la construcción democrática.

Ello pone de manifiesto el actual nivel de desarrollo del campo de estudios de las relaciones fuerzas armadas y sociedad en Uruguay y justifica el carácter básicamente exploratorio del trabajo de investigación que se presenta.

Conviene señalar que esta investigación se desarrolla a partir de una acumulación previa, cumplida fundamentalmente con base en el Proyecto regional **Observatorio Cono Sur de Defensa y FFAA**¹ que precedió a la formalización del Programa de Investigación sobre Seguridad Regional, FF.AA., Política y Sociedad (PRISFAS) en el marco del Área de Estado y Políticas Públicas del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales.

Dicha acumulación comprendió tres grandes dimensiones. La primera es la significativa trama de relaciones académicas con equipos de investigación en la región y también fuera de ella. Este verdadero capital acumulado por el PRISFAS se logró en buena medida a través del mencionado proyecto Observatorio Cono Sur de Defensa y Fuerzas Armadas que funciona desde el año 2001. Esto en colaboración con tres equipos de investigación de la región: el Programa de Investigación sobre Fuerzas Armadas (PIFAS) de la Universidad Nacional de Quilmes, Argentina, el Grupo de Estudios da Defesa (GEDES) del Centro de Estudios Latinoamericanos, Campus Franca, de la UNESP, Brasil y el Centro de Estudios Estratégicos (CEE), Chile.

La segunda dimensión que debe citarse es la que resulta de la incorporación de la temática objeto de este proyecto en los planes curriculares de la Licenciatura de Ciencia Política, bajo la forma de un Taller Optativo que se ha dictado los últimos dos años (2005 y 2006).

La tercera dimensión –seguramente la más significativa– es la propia consolidación de un equipo integrado por ocho jóvenes investigadores que, además se constituyó en el sustento académico y organizativo que aportó la Universidad de la República al Debate Nacional sobre Defensa promovido durante 2006 por el Ministerio de Defensa Nacional con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Así, más allá de asumir la responsabilidad sobre los contenidos del presente informe de investigación, también corresponde señalar que el mismo es producto del trabajo de un verdadero equipo integrado con el Lic. Diego Gonnet Ibarra y el Sic. Rolando Arbesún.

Por otra parte, también debo agradecer muy particularmente el apoyo de los Bachs. Reinaldo Alonso, Sandra Perdomo, Fiorella Rabuffetti y Dominique Rumeau, todos ellos integrantes del PRISFAS, cuya colaboración ha sido fundamental para la concreción de este trabajo.

Finalmente, también corresponde reconocer la colaboración recibida por parte de oficiales en actividad y retiro de las tres FF.AA.; Álvaro Pérez Monza y Álvaro Rak (Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales); el Sr. Daniel Baldasari,

¹ Ver <http://www.fcs.edu.uy/investigacion/investigacion.html#unidacad>

Director General de Recursos Humanos(MDN); Lic. Sandra Rodríguez, Departamento de Asuntos Internacionales (MDN); Dra. Beatriz Núñez, Lic. Gabriela Sibila y Lic. Santiago Wins (Ministerio de Relaciones Exteriores), Cr. Uberfil González (CGN – Ministerio de Economía y Finanzas), Cra. Elizabeth Nuesch (Área Gestión Pública – OPP – Presidencia de la República) y Mario Latorre (Secretaría del Senado de la República).

Julián González Guyer

Prólogo

El estudio y análisis de políticas públicas es un área relativamente novedosa en la Ciencia Política y su desarrollo en el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales es también relativamente reciente.

Dentro de esta área de investigación, el análisis de *políticas públicas de seguridad y defensa* ha merecido poca atención por parte de la academia uruguaya, pese a su notable significación presupuestal y a sus directas implicancias en el sensible terreno de las libertades públicas y de la calidad de la democracia².

Dicha falta de interés, resultado en cierta medida del secreto que ha rodeado tradicionalmente a los temas de seguridad y defensa, ha sido funcional a la tendencia de las corporaciones profesionales policial y militar a *monopolizar* el conocimiento sobre estas cuestiones. No es extraño pues que seguridad y defensa, en tanto políticas públicas, constituyan áreas particularmente opacas del estado y *rara avis* del debate público informado.

Recién en los últimos años, bajo la denominación de *seguridad ciudadana* el problema de la seguridad se ha instalado como uno de los temas centrales en la agenda pública. Ello como resultado de un doble proceso en el que se combinan el incremento del delito con el surgimiento de nuevas formas delictivas, incluyendo lo que se caracterizado como *crimen organizado*.

Esta nueva realidad ha justificado el marcado interés en el tema de la *seguridad ciudadana* mostrado por los organismos internacionales de crédito (BID, BM, PNUD, etc.) consagrando de alguna forma su centralidad en la agenda política pública. No se profundizará en ello pues no es el interés central del proyecto.

Por otra parte, a nivel internacional, la seguridad se ha constituido en uno de los asuntos centrales de la agenda de Naciones Unidas. A partir de los profundos cambios sobrevenidos con el fin de la guerra fría y la instalación de la *globalización*, el sistema de NN.UU., a partir de informes del PNUD y la UNESCO, asumió para sí el concepto de *seguridad humana*. Fenómenos de virtual desintegración estatal y/o conflictos intra-estatales convertidos en verdaderas catástrofes humanitarias como Somalia (1992), Ruanda (1994), Bosnia (Srebrenica, 1995) y Kosovo (1999)

² Se considera en este trabajo la definición de democracia desarrollada por Guillermo O'Donnell en "Notas sobre la Democracia en América Latina"(PNUD 2004, Marco Teórico: p 10 y ss). Para dicho autor, el concepto de democracia debe incluir, además de la dimensión dahliana clásica de régimen por el cual se escogen las autoridades políticas(Dahl, R. 1993), dos dimensiones más. Ellas son, por un lado, *democraticidad del estado*, definida como el correcto funcionamiento de sus organizaciones burocráticas y del sistema legal que sostiene, así como de su credibilidad en tanto "foco de identidad colectiva" que postula perseguir el bien común de la sociedad. Por otro, la *democraticidad de la Sociedad*, que puede definirse sucintamente como el grado de respeto efectivo hacia los derechos civiles (humanos) de todos sus miembros.

constituyeron los antecedentes que fundamentaron el informe “Nosotros los Pueblos” emitido por el Secretario General de NN.UU, Kofi Annan, previo a la Cumbre del Milenio. Allí quedaron sentadas las bases de un nuevo concepto de seguridad internacional que fuera desarrollado por una Comisión establecida en 2001 para plasmarse en el documento “Seguridad Humana Ahora” (2003).

Así instalada la cuestión de la seguridad en el ámbito internacional, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha promovido un considerable número de acciones internacionales bajo su mandato que, apoyadas en dichos desarrollos conceptuales han ido generando a su vez un proceso de progresivo decaecimiento del principio de soberanía de los estados, crecientemente cuestionado por la emergencia del *derecho de intervención* apoyado en razones humanitarias y/o en defensa de la estabilidad o seguridad internacionales.

Para ubicar el desarrollo del fenómeno de las misiones de paz para la organización de NN.UU. en los últimos años conviene recordar que el Departamento de Misiones de Paz, organismo que ni siquiera estaba previsto en la Carta de NN.UU. y gestionaba en promedio durante 1997 unos 17 mil efectivos –entre militares y personal de apoyo- pasó a contar en su órbita con unas 45 mil personas para el año 2000, transformándose en la unidad de mayor volumen de las NN.UU. Actualmente, en casi una veintena de misiones de paz en todo el mundo, el Departamento de Misiones de Paz administra las actividades de más de 100 mil personas entre militares y personal civil de apoyo.

Uruguay ha acompañado activamente tales fenómenos, convirtiéndose de hecho en el mayor proveedor de tropas en relación a su población, para estas misiones. A ello se alude en el capítulo dedicado al análisis de los procesos de toma de decisión en materia de política exterior y de defensa.

Ese asunto requiere de un nivel de atención política y académica que hasta ahora no ha recibido, tanto por lo que implica en el plano de la política como del derecho internacionales, así como por sus implicancias en la política exterior del país y sus impactos en las FF.AA.

Entre tanto, la defensa nacional, la política militar y los *asuntos* de seguridad regional, todos ellos incluidos en esta propuesta de investigación, han estado casi sistemáticamente ausentes de la agenda política pública: el Parlamento raramente ha debatido estos temas en profundidad, los partidos políticos les han dedicado poca atención.

En general, la sociedad uruguaya ha observado la *esfera de lo militar* con un nivel de *ajenidad* característico de una cultura política que, por liberal, no comparte valores y conceptos consustanciales al universo valórico militar (Huntington, S. 1981).

De esta forma, un conjunto de razones con raíces históricas profundas confluyen para explicar el fenómeno. Además, la reciente dictadura (1973-1985) y sus múltiples legados no han hecho sino profundizar la brecha entre la sociedad civil y los militares.

Como se precisa más adelante y confirmando la previsión realizada al elaborar este proyecto, los temas de la defensa nacional y los asuntos militares – específicamente los que integran la *agenda de política militar* (González J., 2004c)– emergieron de manera inédita para constituirse en tema de agenda política pública, en buena medida a partir de la celebración del Debate Nacional sobre Defensa en 2006. La divulgación de un anteproyecto de Ley de Defensa Nacional que el gobierno elaboró a partir de las conclusiones de dicho debate anuncia que en el año 2007 la temática continuará ocupando un lugar en la agenda pública. Todo ello representa una verdadera novedad en la historia política uruguaya.

Dado el escaso conocimiento y la falta de tradición académica respecto del campo de estudio de las *relaciones entre FF.AA y sociedad* –lo que en los países anglo-sajones se conoce como *relaciones civiles militares*– vale realizar algunas precisiones.

La preocupación respecto al peligro que representan los aparatos de seguridad para la propia sociedad que los crea ya fue planteada por Platón con su célebre pregunta: “¿quién controla a los controladores?” (Feaver, P. 1996).

Desde entonces las respuestas que desde la teoría política se han sugerido no han logrado resolver ni teórica ni empíricamente el asunto.

Entre tanto, las nuevas características del *arte de la guerra* y los nuevos roles que asumen los militares junto a la creciente sofisticación tecnológica, el desarrollo de sistemas de armas cada vez más mortíferos y la complejidad de los problemas logístico-organizacionales de la guerra moderna han dado lugar a dos desarrollos contradictorios desde el punto de vista del *control democrático-republicano* de las FF.AA.

En efecto, cada vez más los profesionales militares tienden a capacitarse en esferas de conocimiento como la ciencia política, las relaciones internacionales y la administración de empresas. La creciente sofisticación tecnológica de los sistemas de armas impone a la organización militar crecientes similitudes con las organizaciones civiles. Estas tendencias ha sido señaladas como factores que conducen a la *civilización* (Janowitz, M. 1960) y a una mayor integración en la sociedad de los militares.

Sin embargo, la adopción del modelo de *FF.AA. profesionales* –de reclutamiento voluntario– que ha sustituido al tradicional modelo de *reclutamiento obligatorio y masivo*³, pone en cierta medida en cuestión el concepto del *ciudadano-soldado* y re-instala algunos aspectos del carácter elitista del guerrero pre-moderno.

Más allá de tales desarrollos, en América Latina la cuestión del papel de las FF.AA., de sus *prerrogativas* (Stepan,A. 1988) y de la subordinación militar ha tenido una dramática expresión en décadas recientes y permanece presente a través de *legados* que contribuyen a cuestionar la calidad de la democracia en nuestros países.

Desde la perspectiva del concepto más exigente de democracia, con fuertes *resonancias republicanas*, propuesto por Guillermo O'Donnell, esta investigación postula la importancia y la urgencia de que la sociedad asuma la *cuestión militar* –y más precisamente aquellos temas que integran la denominada *agenda de política militar*– como asuntos que conciernen al conjunto de los ciudadanos. Ello implica también su desarrollo como un objeto de investigación universitario.

Los vínculos entre la *omisión* política y académica respecto a la política pública de la defensa nacional –fenómeno que recorrió todo el siglo XX– y el advenimiento de la dictadura, se consideraron en “La Política Exterior del Uruguay en el Ámbito de la Defensa”(González, J. 2002) y son desarrollados en este trabajo.

Dicha *omisión*, como tantas otras tradiciones políticas, se restauró con la re-institucionalización en 1985 y se ha prolongado hasta nuestros días.

Sin embargo, la *cuestión militar* es actualmente un tema inevitablemente *emergente* en la agenda política pública. Su tratamiento exige el desarrollo de un nivel de *expertise*, tanto de los organismos gobierno como de la sociedad civil, que permita resolver sus múltiples dilemas, sorteando el peligro de que sus decisiones políticas resulten decisivamente condicionadas por el monopolio de saberes que ejerce una burocracia pública altamente corporativizada como las Fuerzas Armadas. La academia

³ Obviamente la referencia tiene un carácter general ya que en Uruguay desde la institucionalización de las fuerzas armadas modernas el modelo de reclutamiento ha sido siempre el voluntario.

—muy particularmente la Universidad de la República, en tanto núcleo principal de generación de conocimiento en nuestra sociedad— posee en dicho sentido una responsabilidad cívica irrenunciable.

El carácter de *asunto emergente* de la cuestión militar comenzó a manifestarse con su irrupción como tema de agenda de la campaña electoral de 2004. Con ello se reflejaba que, tanto en el plano presupuestal como en el ámbito político-institucional, las decisiones de gobierno se han tornado inevitables.

En efecto, el Ministerio de Defensa Nacional constituyó el inciso presupuestal de mayor volumen dentro del gobierno central hasta la aprobación del presupuesto en 2005. Sin embargo, el persistente proceso de recorte ejecutado desde 1985 en ausencia de lineamientos explícitos de políticas sobre los temas militares, ha tenido como resultado unas FFAA en buena medida ineficaces desde el punto de vista de su *cometido sustantivo*: disuadir eventuales ataques militares externos y garantizar el ejercicio de la soberanía nacional en los espacios de jurisdicción política y económica del país.

Sin embargo y pese a la grave crisis social que enfrenta el país, el Ministerio de Defensa Nacional consume una porción significativa del presupuesto nacional que, por otra parte, se dedica en un 80% a remuneraciones personales.

Estas cuestiones constituyen uno de los focos de análisis del presente trabajo. En efecto, en el mismo se dedican tres capítulos al análisis de la estructura y el presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional, así como a señalar algunas posibles líneas de cambio dirigidas a ponerlo en condiciones institucionales de asumir de manera efectiva su responsabilidad como espacio de conducción política de la defensa y en particular de las Fuerzas Armadas.

Por otra parte, también se investigan las implicaciones de *lo estratégico-militar* en el ámbito de la política exterior. Y ello en un momento histórico en el que esta temática está en debate. No sólo como resultado de la globalización sino porque el Mercosur ha adquirido estatus internacional y desarrollado dimensiones políticas que van más allá de su original carácter de asociación comercial.

Si bien el bloque de integración atraviesa un momento de crisis, es innegable que ha ido desarrollando dimensiones políticas y ello necesariamente conducirá a formas de expresión en el ámbito militar. A ello se dedica un capítulo del informe de investigación.

En dicho marco, también se dedica atención al impacto de la globalización en las transformaciones del vínculo entre lo nacional y lo internacional, lo que conjuntamente con las dinámicas características del nuevo escenario mundial de la post guerra fría, generan nuevas interrelaciones entre las políticas de seguridad y de defensa en sus dimensiones internacionales.

El caso uruguayo es paradigmático ya que el sistema político nacional se ha mostrado omiso en las definiciones en este espacio de interrelación de políticas públicas prefiriendo evitar decisiones del Mercosur como bloque frente a los requerimientos del nuevo contexto mundial de seguridad⁴.

Mientras tanto, para Argentina y Brasil la cuestión de la política de seguridad internacional como una dimensión de la cooperación regional ha propiciado la asunción de compromisos conjuntos, siguiendo la tendencia *“cada vez más frecuente (hacia la) formación de coaliciones para enfrentar conflictos en la arena internacional (...) y el compromiso cada vez mayor de los países medianos y aún pequeños en la*

⁴ A modo de ejemplo puede mencionarse el caso de la negativa a que tropas uruguayas participaran de la actual misión de Paz de ONU en Haití como parte de un contingente combinado de fuerzas del MERCOSUR, pese a que esa había sido la propuesta original de las autoridades de ONU. Tanto desde el gobierno como desde el Partido Nacional se elevaron claras y rotundas negativas.

integración de fuerzas destinadas a misiones de mantenimiento de la paz' (López, E. 2002). Lo mismo podría decirse respecto a las relaciones bilaterales entre Chile y Argentina.

Finalmente, es necesario enfatizar en el carácter exploratorio de esta investigación lo cual justifica cierto énfasis descriptivo del presente informe final. El mismo incluye además un conjunto de conclusiones que en general poseen el carácter de hipótesis primarias.

* * *

Capítulo I: Perspectivas teóricas y posiciones. Relaciones fuerzas armadas y sociedad, estado del arte

Contenidos

I.I Introducción	2
I.II. De las interrogantes a los modelos teóricos.....	4
Un campo de estudio clásico, su paradoja esencial y un debate inacabable.....	4
I.III. Principales tradiciones teóricas y sus desarrollos posteriores.....	10
Huntington: “Control civil”; una categoría teórica controvertida	10
Bengt Abrahamsson; Profesionalización y poder militar	14
Cuadro I.1: Implicancias de la profesionalización(1) y la profesionalización(2) para la	
influencia normativa y el poder político.....	16
Contrapunto y algunas conclusiones sugerentes: los militares profesionales, la	
profesionalización y el poder	17
I.IV. Algunos desarrollos y aportes significativos post-guerra fría en EEUU.....	19
Cuadro I.2: Control Civil de los Militares como función del tipo e intensidad de las	
amenazas	24
Cuadro I.3: Predicciones de una teoría estructural.....	25
I.V. Desarrollos recientes y su aplicabilidad al contexto latinoamericano.....	26
I.VI. A modo de conclusión	31

I.I Introducción

A diferencia de otras áreas temáticas con una larga tradición documental y bibliográfica, el informe de investigación que se presenta tiene varias características que es necesario relevar para comprender la vasta bibliografía y con ella la diversidad de perspectivas teóricas desde las cuales y con las cuales hemos sostenido nuestros análisis.

De ello resulta una primera tensión: aquella que parte de las perspectivas teóricas y aquella que se configura por los objetivos generales y específicos de nuestra investigación.

De dicha tensión emerge una evidencia inicial: es posible encontrar un amplio panorama teórico y una tradición instituida en los estudios académicos dirigidos al análisis de políticas públicas. Sin embargo, los mismos se centran en temas clásicos referidos a la comprensión de las formas y las transformaciones de los Estados.

Una segunda evidencia sugiere lo que podría denominarse una *geografía asimétrica de los estudios y contenidos*, que guarda estrecha relación con las diferencias históricas en los procesos particulares de institucionalización del Estado.

Si atendemos a esto es posible comprender por qué afirmamos que el estudio y análisis de políticas públicas es un área relativamente novedosa de la ciencia política, en tanto a lo que asistimos con el desarrollo de estos estudios es al abandono crítico de una perspectiva teórica en ciencia política basada en la dispersión y/o el tratamiento parcial de procesos fuertemente vinculados.

Este tratamiento dispersivo y los esfuerzos teóricos que los acompañan dan cuenta por una parte del propio desarrollo histórico del análisis político, mientras que, sin proponérselo, crean las condiciones teóricas mínimas que, *a posteriori*, sostienen las opacidades y visibilidades que observamos en las diferentes temáticas.

Si se atiende a los estudios y análisis nacionales de las políticas públicas de seguridad y defensa puede advertirse que se perfilan como significativamente escasos, aislados y tardíos.

Ello definitivamente no se corresponde con la significación que dichas áreas tienen en el ordenamiento y estructura del Estado uruguayo.

No se corresponden en particular con su peso en el presupuesto nacional, ni con sus impactos en la regulación y ordenamiento de las prácticas de la vida pública de los ciudadanos.

Lo anterior cobra una doble significación, la primera vinculada al carácter histórico de los acontecimientos nacionales donde dichas áreas han sido relevantes por el impacto que sus manifestaciones han tenido en el efectivo transcurrir de la vida democrática del país.

En tal sentido los estudios que tangencialmente abordan dichas áreas se sustentan en una base analítica que al concentrarse en la línea de las legitimidades del derecho, recorta otras dimensiones de investigación.

Nuestro país ha producido un relevante número de trabajos que exploran y muestran las formas a través de las cuales se constituyeron procesos políticos y sociales que transformaban la legitimidad del estado y con ello la alteración radical de la concepción de ciudadanía y democracia. La fertilidad y pertinencia de dichos estudios resultan indiscutibles.

Sin embargo y por el carácter que las áreas de seguridad y defensa tienen para los estados modernos, resulta imprescindible incorporar una perspectiva que indague específicamente las transformaciones, las formas organizacionales y los modos de

articulación que éstas tienen con la política. Con ello atendemos a una concepción de Estado que ubica como prioritario lo que se denomina calidad de la democracia¹.

Este escaso y aislado tratamiento de las cuestiones vinculadas a la seguridad y defensa no sólo muestran la posición desvalorizada y las dificultades para su constitución en objeto de investigación legítimo, pertinente y relevante, sino que crea además condiciones para asegurar la continuidad y mantenimiento de una forma política largamente instituida que conduce a la opacidad y el corporativismo al tiempo que explica la tendencia a la monopolización corporativa del *expertise* respecto a tales asuntos.

Sin la anterior consideración no es posible arribar a un análisis descriptivo y mucho menos explicativo que dé cuenta de la fuerte tendencia histórica que ha caracterizado el accionar de las corporaciones profesionales policial y militar con vistas a *monopolizar* el conocimiento susceptible de ser producido sobre la cuestión.

Es justamente esta lógica fuertemente instituida y simbólicamente legitimada, la que permite comprender que no sea extraño que seguridad y defensa, en tanto políticas públicas, constituyan ámbitos particularmente opacos de la actividad estatal y *rara avis* del debate público informado.

En nuestro país la entrada de los temas vinculados a seguridad y defensa en la agenda política pública es francamente reciente.

Se observa en los últimos 15 años, bajo la denominación de *seguridad ciudadana* y como resultado de un doble proceso –aumento de la percepción de inseguridad en la sociedad y marcado interés en el tema por parte de los organismos internacionales de crédito (BID, BM, etc.)- un tratamiento ascendente de la misma en la agenda política pública.

Sin desconocer su importancia para la vida política del país, dicha dimensión de la seguridad no constituye el interés central de nuestro trabajo.

Uno de los objetivos centrales de la investigación realizada fue producir conocimiento específico e información sobre seguridad y defensa en una perspectiva teórica e investigativa que, de modo general, aún permanece en estatuto de marginalidad en la agenda de investigación universitaria.

Al proponer la producción específica de conocimientos sobre defensa nacional, política militar y los *asuntos* de seguridad regional, todos ellos incluidos en la investigación desarrollada, se partió de ciertas evidencias relevadas en trabajos anteriores.

Estas evidencias pueden relevarse en varios planos que resumimos en:

- **Ausencias en la agenda política:** visible en el escaso debate parlamentario y programático de los partidos políticos, funcionamiento inercial y asistemático de las comisiones de defensa en el Parlamento, importante desconocimiento de los legisladores sobre concepciones políticas de defensa y seguridad, marginalidad de las asesorías y tácita aceptación del monopolio de las corporaciones profesionales sobre el conocimiento en la materia.

¹ Se considera en este trabajo la definición de democracia desarrollada por Guillermo O'Donnell en "Notas sobre la Democracia en América Latina" (O'Donnell 2004: p 10 y ss). Para dicho autor, el concepto de democracia debe incluir, además de la dimensión dahliana clásica de régimen por el cual se escogen las autoridades políticas (R. Dahl 1993), dos dimensiones más. Ellas son, por un lado, *democraticidad del estado*, definida como el correcto funcionamiento de sus organizaciones burocráticas y del sistema legal que sostiene, así como de su credibilidad en tanto "foco de identidad colectiva" que postula perseguir el bien común de la sociedad. La otra dimensión, la *democraticidad de la Sociedad*, que puede definirse sucintamente como el grado de respeto efectivo hacia los derechos civiles (humanos) de todos sus miembros.

- **Tratamiento informativo:** bajo perfil informativo en los medios de prensa de las problemáticas de seguridad y defensa, de las implicaciones políticas de las mismas, así como de los compromisos internacionales del país en dichas áreas.
- **En el plano simbólico y la concepción ciudadana:** percepción de la ciudadanía de la *esfera de lo militar* con un nivel de *ajenidad* característico de una cultura política que, por liberal, no comparte valores y conceptos consustanciales al universo valórico militar (S. Huntington, 1957)

A lo anterior hay que agregar los efectos producidos por la reciente dictadura civil militar que articulada con largas y muy asentadas tradiciones políticas contribuyen a la profundización de la brecha entre la sociedad civil y todo *lo militar*.

I.II. De las interrogantes a los modelos teóricos²

Un campo de estudio clásico, su paradoja esencial y un debate inacabable³

Desde que la humanidad, organizada en comunidades, debió delegar de forma temporal o permanente su defensa ante agentes internos o externos que percibe como amenazas a su existencia y/o estabilidad, se enfrentó a una paradoja prácticamente insoluble. El desafío que el problema plantea dio origen al debate práctico y teórico que a la postre configura este campo de estudio.

La paradoja es tan sencilla como el desafío que ella plantea: las sociedades desarrollan instituciones para protegerse pero, al mismo tiempo, dichas instituciones le generan temor⁴.

Enfrentadas e interpeladas en su voluntad y accionar, las respuestas dadas históricamente a esta cuestión no admiten modelos simples y menos aún definitivos.

El propio proyecto social que busca la institucionalización de formas de protección y defensa para asegurar su propia persistencia política contiene o supone un doble desafío.

En primer lugar, producir y mantener los equilibrios institucionales adecuados que aseguren que los militares sean suficientemente poderosos y hábiles para cumplir con las tareas/misiones que le son socialmente asignadas.

En segundo término, producir las condiciones que sin desconocer la exigencia anterior aseguren un efectivo y sistemático nivel de subordinación que garantice que los aparatos armados diseñados sólo harán lo que las autoridades civiles les autoricen.

A partir de Platón, la filosofía política ha intentado resolver esta paradoja y encontrar respuestas al desafío que plantean los aparatos armados.

Si bien el problema de la dirección y del control de las fuerzas militares ya se planteaba en la democracia clásica griega, el mismo asume mayor dramatismo desde que, junto con el desarrollo y transformaciones de los estados-nación, los aparatos de coerción estatal organizada adquieren el carácter de instituciones permanentes y profesionalizadas.

² El trabajo de revisión básico sobre el que se apoya el desarrollo que sigue se realizó para la tesis de maestría de Julián González(2002) y se retomó en la investigación inédita que el autor desarrolló para CLACSO. Diego Gonnet amplió el análisis incorporado alguna bibliografía más reciente en su monografía de licenciatura(2005). En el proceso de reflexión para este trabajo se incorporaron además aportes de Rolando Arbesún.

³ En este punto se sigue básicamente el desarrollo que propone Peter Feaver (1996).

⁴ En el caso uruguayo un excelente ejemplo de estas preocupaciones lo representa el debate Batlle y Ordóñez-Mibelli registrado en las páginas de “El Día” durante 1917, recogidas en M Vanger (1989).

Varias son las interrogantes que se abren en esta dirección, entre ellas: ¿Cuáles son las amenazas que percibe la sociedad y, por tanto, cuál debe ser el carácter, la dimensión y el poderío de dichos instrumentos que se proponen para su defensa?

Y consecuentemente; ¿cómo neutralizar las amenazas potenciales que estas instituciones plantean a la libertad de los individuos y la sociedad en general? Pero, además; ¿cuántos recursos deberán asignarse a estos esfuerzos y quién y en qué proporción deberá proveerlos? Y aún antes de todo ello: ¿quién o quiénes serán los encargados de proveer la defensa en nombre de la comunidad y qué habilidades y capacidades se espera de ellos?

Dos principios fundamentales y potencialmente conflictivos están implícitos en esta problemática cuando nos referimos a las situaciones contemporáneas de su concepción y desarrollo.

Por una parte; en las sociedades contemporáneas la institución militar debe reunir una serie de características que la modelan idealmente. Su misión fundamental de defensa de las instituciones políticas de la sociedad –típicamente el estado y su soberanía-, les exige un conjunto de acciones que objetiven su capacidad permanente y sistemática para atender y regular las emergencias extremas que las afecten, así como estar diseñadas adecuadamente para ello y ser suficientemente fuertes como para enfrentar exitosamente las amenazas que, generalmente, se expresan de manera imprevista.

Justamente, en la conjunción de idealidad mandatada social y políticamente con las capacidades que desarrollen para el cumplimiento de sus misiones, se diagrama lo que podemos denominar el sentido simbólico de las organizaciones militares, en tanto constituye su primer vector de legitimación social y simbólica por parte de aquellos en cuyo nombre se les asigna la función protectora de la defensa.

Ello significa que lo primero que socialmente se espera de las Fuerzas Armadas es que sean capaces de enfrentar exitosamente las eventuales guerras que encare la sociedad o, lo que es similar, que se constituyan en un eficaz factor de disuasión ante potenciales agresores.

Si atendemos a lo descrito podremos comprender entonces lo que significa social y políticamente el desarrollo de una épica que objetive de forma histórica sus fundamentos sociales. Esta variable épica resulta a todas luces fundamental para el análisis de las relaciones entre las instituciones encargadas de la defensa y la seguridad y aquellos en cuyo nombre las mismas se institucionalizan.

Cuando esta épica se presenta alterada, se afecta directamente a la legitimación y el reconocimiento simbólico de las instituciones y organizaciones de defensa y seguridad, elemento que obtura incluso la capacidad para producir discriminantes entre lo actuado históricamente y las capacidades reales de los mismos para el cumplimiento de las misiones asignadas.

En los límites de la ruptura simbólica lo que se deslegitima radicalmente es la propia lógica social que sanciona el acuerdo para la existencia de tales instituciones y organizaciones.

En un intento de descripción que modela la idealidad, las Fuerzas Armadas son comparadas por Feaver con los almohadones de aire de los autos modernos: una garantía frente a los posibles desastres.

Ellas deben estar siempre prontas aunque se espera no tener que usarlas. Su dimensión debe ser proporcional al riesgo que enfrenta la sociedad; de lo que se desprende que una fuerza exagerada podría provocar reacciones indeseables y peligrosas de otras sociedades que se sientan amenazadas por tal poderío o tentar al propio gobierno a actuar agresivamente. Además, los recursos que la sociedad

dedique a su defensa deben guardar proporción con sus reales posibilidades. De lo contrario, podría verse amenazada su propia viabilidad económico-social.

De todas formas, una vez definida la necesidad de una institución militar, carece de sentido no dotarla del poderío y la capacidad necesarias con relación a la/s amenaza/s que la sociedad percibe para su subsistencia y para cuya neutralización/eliminación se requiera el uso de la violencia.

Si esto acontece, además de la legitimación simbólica se afecta directamente la capacidad combativa de las fuerzas y se crean las condiciones mínimas indispensables para el desarrollo de procesos de autonomización.

La ausencia de una política capaz de dotar a las fuerzas armadas de los medios necesarios para el cumplimiento de sus misiones, es un claro indicador del modo en que políticamente se produce la desvalorización institucional de las mismas. Se pone en entredicho así el valor político asignado y con ello la dimensión política de su conducción se torna inexistente e ineficaz.

Por regla general este último problema aparece descrito y explicado bajo una racionalidad de tipo económica, fundada en la escasez de los recursos. Si bien es cierto que los recursos disponibles son indispensables para la cobertura de las dotaciones y misiones, ello no resulta, históricamente, una variable analítica que agote la comprensión del problema.

Puede afirmarse, en función del análisis histórico de las relaciones entre poder político y fuerzas armadas, que la variable económica resulta además, una forma política de control cuando la institucionalidad política de la conducción de la defensa no se sostiene en el formato de una política de defensa con rango de Estado.

Con ello el análisis de las relaciones entre el poder político instituido y las fuerzas armadas avanza más allá de las fórmulas presupuestales y recobra su valor de variable política susceptible de ser analizada.

Para decirlo más directamente, el monopolio del uso de la fuerza se verifica y objetiva en el monto presupuestal asignado atendiendo a las misiones establecidas, pero esta asignación es siempre la forma económica que expresa la voluntad política para el mantenimiento del monopolio en el uso de la fuerza. En cambio, cuando esta voluntad política se objetiva en magros presupuestos lo que se instituye es la posibilidad de una desmonopolización de este uso de la fuerza.

Las figuras posibles de esta desmonopolización políticamente concebida van desde el *mercenarismo* hasta la dependencia exterior de otras fuerzas.

El segundo principio, íntimamente vinculado con el anterior aunque en tensión con éste, es que los militares deben tener características tales que impidan el riesgo de que destruyan a la sociedad que deben salvaguardar.

Si los militares deben desarrollar la capacidad de imponer su voluntad sobre otros, resulta evidente que dicha habilidad podría ejercerse sobre la propia sociedad que los creó.

No en vano, una de las preocupaciones centrales de los estudios sobre relaciones fuerzas armadas y sociedad es la eventual toma del poder por parte de los militares. Otra es el peligro de que un excesivo gasto militar pueda debilitar –y en ese sentido destruir- a la sociedad o someterla al riesgo de agresiones externas.

Una tercera posibilidad –la más frecuente- es que los militares no observen la necesaria obediencia al gobierno legítimo y, aún sin derrocarlo, impongan sus puntos de vista y/o intereses corporativos en base al poder que la sociedad puso en sus manos.

En realidad, la cuestión de las relaciones civiles militares en una democracia –y aún en un sistema no democrático-, como lo señala Feaver, puede conceptualizarse

en cierto sentido como caso particular –aunque extremo- de los problemas de agencias que caracterizan las relaciones entre los responsables políticos y las oficinas y/o servicios especializados en los cuales un gobierno delega determinadas funciones especializadas.

En general, podría decirse que el problema de las relaciones entre fuerzas armadas y sociedad es el de garantizar los equilibrios adecuados para que los militares sean capaces de cumplir con las misiones que el gobierno legítimo les asigne y que, además, tengan la voluntad de hacerlo.

Históricamente dichos equilibrios se han expresado de dos formas fundamentales. La primera es la que observamos en las regulaciones a través de las leyes y sistemas de control social y político; la segunda es la que se expresa y verifica en el formato disciplinario que los constituye como guerreros.

No necesariamente ambas formas aparecen en registros naturales de concordancia. Es posible observar, en la historia de estas relaciones, momentos de tensión e incluso de rupturas entre ellas.

Sin embargo, en la práctica histórica, lo que se verifica es la radical importancia que adquiere la producción disciplinaria de las fuerzas armadas.

Producción disciplinaria que adopta su formato más visible en los reglamentos y doctrinas, pero que se dibuja desde los sistemas de selección, reclutamiento y formación.

Lo que se trasunta con claridad a través de la producción disciplinaria es el tipo de combatiente que se propone producir y ello da cuenta siempre de un perfil político de combatiente.

De lo anterior se desprende cómo las transformaciones y las regulaciones en las relaciones civiles militares en una democracia no alcanzan su máximo punto resolutivo si se limitan a la formalización jurídica. Es necesario avanzar siempre hacia una transformación organizacional radical que incluya -como se ha señalado- toda la mecánica y el contenido político otorgado a los mecanismos de selección, reclutamiento y formación.

El desconocimiento de las relaciones entre la dimensión jurídico-simbólica y la materialización de las mismas en la práctica formativa y de conducción política de las fuerzas armadas lleva inexorablemente a un dualismo que deriva en manifestaciones y acciones donde la escisión y la autonomía constituyen la base de unas relaciones de subordinación formales, pero no efectivas.

Una mirada a las diferentes experiencias históricas muestra además, cómo las fuerzas armadas son utilizadas por los gobiernos legítimos para cumplir tareas que poco tienen que ver con la defensa nacional y/o la guerra; bajo la forma de las denominadas misiones secundarias o “subsidiarias” (Morris Janowitz, 1960).

Ello es resultado, por una parte, de que la construcción de un instrumento capaz de prevenir, neutralizar o vencer amenazas externas, desarrolla capacidades “auxiliares” que lo vuelven apto como un virtual “accesorio multipropósito” al servicio del gobierno. De hecho, así ha sido utilizado y ello agrega una particular complejidad a la problemática en análisis.

Las interrogantes que al respecto se formulan, discriminan efectos y re-direccionan el análisis político que de ello pueda realizarse.

¿En qué medida el cumplimiento de “tareas secundarias o accesorias” resiente las capacidades militares para cumplir con su misión fundamental?

¿Hasta qué punto el desarrollo de “misiones secundarias” contribuye al aumento del poder de los militares y pone en riesgo el adecuado control civil?

También y más allá de la capacidad militar para cumplir ciertas tareas de carácter esencialmente civil, ¿es su utilización racional política y/o económicamente?

Y finalmente, desde una perspectiva más normativa, el fenómeno anterior introduce la interrogante acerca de: ¿cuáles son las misiones y, por tanto, las características de la fuerza militar –estructura y despliegue de fuerzas, tipo de armamento, entrenamiento, preparación, etc.- que más favorecen o ambientan la obediencia militar y/o facilitan el control civil y/o minimizan las posibilidades de intervención ilegítima de los militares en la esfera política?

Desembocamos, así, en una de las problematizaciones más fértiles y que ocupa a casi todos los analistas y teóricos. Nos referimos a aquello que de forma ubicua se denomina “lo militar vs. lo político” y sus relaciones.

Dicho en términos de S. Huntington (1957), se trata de definir con la mayor claridad posible qué es lo que integra legítimamente la “esfera de lo profesional militar”. Una cuestión que podría ubicarse en el “corazón” de la problemática en análisis⁵ y que, por otra parte, no es más que expresión particular de esa distinción “wilsoniana” clásica entre política y administración.

En principio, las autoridades de gobierno poseen derecho a decidir respecto a toda la amplia temática que comprende “lo militar”.

Sin embargo, suele acontecer que si los militares reivindican una esfera de actuación propia y ella es tradicionalmente respetada por los gobernantes, dando origen a una suerte de *división del trabajo* y un consecuente proceso de especialización funcional. Ambos, asentados en procesos históricos y tradiciones específicas de cada sociedad. En definitiva, los responsables del gobierno, actuando en representación de la ciudadanía, han delegado la administración de los medios de violencia en una organización estatal especializada.

En su desarrollo, las FF.AA. se han ido conformando como una institución de creciente complejidad y sus funciones han determinado la necesidad de un conocimiento técnico y una organización específicas⁶ y también cierta “cultura organizacional” con fuertes características corporativas, derivadas en gran medida del diagrama disciplinario que las sostiene y produce.

Sea como fuere, desde el punto de vista fáctico, los militares poseen un poder incontrastable sobre sus mandantes.

Esta relevante facticidad pone de relieve la importancia que adquieren los mecanismos de subordinación “subjetivos” –valores y conductas incorporados a través del proceso de socialización institucional y educación profesional– frente a los mecanismos “objetivos” de carácter básicamente jurídico-institucional.

Vale enfatizar una prescripción básica en este desarrollo de la problemática que encierran las relaciones civiles militares.

Los temas militares y de la defensa, exigen de los gobernantes un particular celo en el ejercicio de la responsabilidad de decidir en función de los objetivos y necesidades de la sociedad. Y ello, incluso, más allá de sus conocimientos específicos.

5 Algunos autores han propuesto recientemente lo que han denominado “teoría de la concordancia”; señalando una especie de “territorio común” a civiles y militares, quienes deben trabajar armónicamente en función del objetivo de garantizar la seguridad y la defensa de la sociedad. De hecho; esta “resolución” del problema supone su virtual desaparición, al eliminar la diferenciación analítica y hasta institucional entre “lo militar” y “lo civil”. Ver R. Schiff (1995)

6 Ello conforma lo que se denomina “profesionalización”, concepto que se analizará en profundidad más adelante.

En éste, como en todos los temas, aunque los expertos puedan conocer más respecto a un problema sujeto a decisión del gobierno, son los gobernantes quienes deben discernir, asumiendo la representación/delegación de la soberanía popular, cuál es la opción más conveniente/adecuada en cada caso.

En esta delicada cuestión de la toma de decisiones, la esfera de los problemas militares y de defensa es particularmente espinosa, no sólo por su carácter estratégico sino por la muy especial distribución del poder entre militares y gobernantes.

Podría decirse que “*los militares cuantifican el riesgo y los políticos lo juzgan*” (P. Feaver, 1996). En este sentido, los militares en tanto técnicos en la administración de los medios de violencia, están obligados a evaluar adecuadamente los riesgos. Los gobernantes tienen derecho a exigir o no dicho asesoramiento, pero también a no aceptarlo e incluso a equivocarse al juzgarlo.

Dado el escaso conocimiento y la falta de tradición académica respecto del campo de estudio de las relaciones entre FF.AA. y sociedad, lo que los anglo-sajones refieren como *relaciones civiles militares*, vale realizar algunas precisiones que constituyen directamente una introducción a los tratamientos teóricos más relevantes sobre estos temas.

En el campo de la ciencia política se reconoce y acepta que la preocupación respecto al peligro que representan los aparatos de seguridad para la propia sociedad que los crea ya fue planteada por Platón con su célebre pregunta: “¿quién controla a los controladores?”. (P. Feaver, 1996)

Desde entonces las respuestas que, desde la teoría política, se han sugerido no han logrado resolver ni teórica ni empíricamente el asunto.

Dicha interrogante adquiere en nuestros días una urgencia y relevancia mayor en tanto se realiza sobre la evidencia de la creciente sofisticación tecnológica, el desarrollo de sistemas de armas cada vez más mortíferos y la complejidad de los problemas logístico-organizacionales de la denominada guerra moderna.

Considerando este escenario y en una perspectiva que prioriza la importancia del control democrático-republicano de las FF.AA., pueden configurarse dos modelos de intelección que han dado lugar a dos desarrollos más ó menos contradictorios desde el punto de vista del *control democrático-republicano* de las FF.AA..

Una de estas perspectivas da cuenta de la necesidad creciente del dominio de esferas de conocimiento y de manejo procedimientos técnicos por parte de los profesionales militares que requieren, necesariamente, formas de organización similares a las observables en las organizaciones civiles. Este proceso de transformación institucional y organizacional conllevaría a lo que se ha denominado *civilización* (M. Janowitz, 1960)

Desde dicho punto de vista, tal proceso de transformación y constitución institucional y organizacional, podría conducir a una mayor integración en la sociedad por parte de las instituciones militares.

Sin embargo, la adopción de un modelo de *FF.AA. profesionales*, caracterizadas por un sistema de reclutamiento voluntario- que ha sustituido al tradicional modelo de *reclutamiento obligatorio y masivo*, pone en cuestión el concepto del *ciudadano-soldado* y re-instala en alguna medida el rasgo elitista del guerrero pre-moderno.

I.III. Principales tradiciones teóricas y sus desarrollos posteriores

Dos son los autores clásicos fundamentales en el campo de las relaciones FF.AA. y sociedad; Samuel Huntington (1957) y Morris Janowitz (1960).

Son estas dos importantes escuelas teóricas rivales a las que haremos referencia preferente, con la precisión de que se tomará al investigador sueco, Bengt Abrahamsson (1972) como principal expresión de la corriente fundada por Janowitz.

Huntington: "Control civil"; una categoría teórica controvertida

Algunas de las hipótesis que se desarrollan y exploran en este trabajo guardan fuerte vinculación con la categoría de "*control civil*" propuesta por Samuel Huntington⁷.

El modelo desarrollado por Huntington funda empíricamente sus análisis en las características principales que adquiere esta cuestión en los EEUU.

Sin embargo, su sistemática y permanente influencia en el denominado "establishment" militar norteamericano, han multiplicado su influencia en buena parte del mundo, incluso en la conformación de las FF.AA. y sus relaciones con la sociedad y la política. Ello justifica los cuestionamientos que aparecen en la bibliografía respecto a su carácter "etno-céntrico".

Más allá de las fundadas críticas que ha recibido el esquema teórico propuesto por Samuel Huntington en el ámbito académico, pocos son los trabajos del área de las relaciones civiles militares que no lo consideren de alguna manera.

Su carácter deductivo, unido a la circunspección de sus pocas proposiciones, ha otorgado particular longevidad a su esquema teórico (Feaver, 1996: 149 a 178).

La preocupación fundamental del trabajo de Huntington es definir a partir de un modelo teórico los requisitos que aseguren un nivel adecuado de seguridad nacional para EEUU, garantizando al mismo tiempo condiciones de control civil acorde al sistema democrático de gobierno.

Sin embargo, sus proposiciones han adquirido generalidad mayor e incluso Huntington ha extendido sus análisis mediante estudios que comparan a un conjunto de países.

La construcción conceptual de Samuel Huntington expresa su adscripción a la denominada escuela del pensamiento conservador realista⁸ norteamericano, heredero directo del absolutismo europeo⁹ y afiliado filosóficamente a una concepción *hobbesiana*.

Dos son las categorías básicas contrapuestas sobre las que se construye el esquema de análisis de Huntington:

- los "**imperativos sociales**" – fuerzas sociales, ideología e instituciones predominantes en la sociedad-

7 El concepto fue planteado originalmente por S. Huntington en 1957 y resulta interesante la contrastación con el concepto que el propio autor realiza en un artículo publicado originalmente en 1995, cuya traducción bajo el título de "Fuerzas Armadas y Sociedad: Reformando las Relaciones Cívico-Militares" apareció en 1996. En dicho trabajo Huntington estudia "*las transiciones desde el autoritarismo a la democracia en aproximadamente 40 países*" de Asia, Europa Oriental, África y América Latina.

8 Esta corriente, de inflexión "positivista" y "racionalista" surge en contraposición con el formalismo y el "normatismo" de los "idealistas", enfatiza la centralidad de la competencia por el poder, entendido éste como fenómeno relacional y de contenido principalmente militar. Ver Russell, Roberto (1983: 9 a 25).

9 Una expresión central de tal filiación se refleja en la prioridad de la seguridad de la comunidad, asociada al dilema paz/guerra, como valor político central. Ver Panebianco, Angelo (1995).

- los “**imperativos funcionales**” de la institución militar que surgen de la percepción de las amenazas a la seguridad y la defensa nacionales.

Estas dos “fuerzas” contradictorias son, para Huntington, las que modelan las relaciones civiles militares y el modelo de control civil.

Por otra parte, como se verá, toda su elaboración gira básicamente alrededor del concepto del profesionalismo militar.

Con significativa parsimonia, Samuel Huntington (1985) plantea la cuestión del control civil en términos atractivamente sencillos.

El control civil –dice– está vinculado con el poder relativo de los grupos civiles y militares en la sociedad. Dicho control se logra en la medida que se maximice el poder de los primeros o, lo que es lo mismo, se minimice el de los segundos.

Por lo tanto –para Huntington– la cuestión básica para definir control civil debe expresarse así: *¿cómo puede minimizarse el poder de la Institución Militar?* Obviamente, ello deberá ser compatible con su inquietud central: conseguir efectivos y eficaces niveles de seguridad nacional en EEUU.

Ante este modelo la respuesta, en principio, es casi obvia: maximizar el poder civil con relación al militar.

Sin embargo, resulta cuando menos poco probable concebir la existencia de un “poder civil” entendido como un conjunto homogéneo, particularmente para EEUU y sus tradiciones de *checks and balances*.

Por definición, los grupos civiles son múltiples y diversos y ello lleva a que la *maximización del poder civil*, en realidad, suponga maximizar el poder de uno o varios grupos civiles frente al de la Institución Militar. Este es el concepto que Huntington define como “*control civil subjetivo*”.

En los hechos, tal situación implica que las FF.AA. se conviertan en un *instrumento* al servicio del poder de un grupo de civiles frente a otro, sean ellos clases sociales, instituciones públicas, etc, y, por lo tanto, configura una realidad indeseable desde el punto de vista de la democracia.

El otro concepto que vendría a completar el paradigma huntingtoniano para las relaciones civiles-militares es el de “*control civil objetivo*”.

La situación de “control civil objetivo” implica el cumplimiento de cuatro condiciones básicas(1996):

1. *Un alto nivel de profesionalismo militar y el reconocimiento por parte de los militares de los límites de su competencia profesional,*
2. *Una efectiva subordinación de los líderes militares a los líderes políticos civiles encargados de implementar las decisiones básicas en política exterior y militar,*
3. *Un reconocimiento y aceptación de esos líderes de un área de competencia profesional y de autonomía para los militares*
4. *Todo lo cual conlleva a la reducción al mínimo de la intervención militar en política y de la intervención política en asuntos militares.*

El control civil objetivo logra sus fines, según Huntington(1985), “...militarizando a los militares, convirtiéndolos en herramientas del Estado(...), haciéndolos políticamente neutros y estériles...”, lo que “en esencia” representa el “...reconocimiento de la profesionalidad militar autónoma”; “...el punto más bajo al que puede reducirse el poder militar sin hacer favoritismo entre los grupos civiles”.

De esta forma, el cuerpo de oficiales estará preparado para servir al grupo de civiles que garantice la autoridad legítima dentro del Estado.

Para Huntington, son cuatro las condiciones históricas básicas que configuran el desarrollo de la *profesionalidad* militar:

- La *especialización funcional y la división del trabajo* que resultan del desarrollo tecnológico y la industrialización (siglos XVIII y XIX)
- El *desarrollo del estado nación*.
- El *desarrollo de los ideales y partidos democráticos*.
- La *existencia de una única fuente, reconocida y legítima, de autoridad sobre las fuerzas militares*.

Al establecer las condiciones que “*potencian al máximo la profesionalidad militar y el control civil objetivo*”, Huntington indica que la clave debe ubicarse en los “*dos niveles de las relaciones civiles-militares*”:

- El nivel del poder¹⁰, donde enfatiza la importancia del “*poder relativo del cuerpo de oficiales con relación a los grupos civiles de la sociedad*”
- El nivel ideológico donde señala como relevante “*la compatibilidad de la ética profesional (militar) y la ideología política que prevalece en la sociedad*” (1985).

En este último sentido, hay que resaltar que Huntington asigna particular importancia a la tensión entre la ética/mentalidad militar y la ideología política dominante en la sociedad.

Aunque no profundizaremos aquí en la discusión que el autor realiza respecto a los conceptos de *poder*, *autoridad* e *influencia*, ni en su ejercicio de cotejo entre la “*ética o mentalidad militar*” y lo que considera las cuatro ideologías “*más significativas de la cultura occidental: liberalismo, fascismo, marxismo y conservadurismo*” (Huntington 1985)¹¹, sí conviene recordar la conclusión de su análisis: el conservadurismo es la ideología que mejor se ajusta a la ética militar, a la que caracteriza como de tipo “*realismo conservador*” (Huntington 1985)¹².

A partir de su modelo analítico, Huntington establece dos grandes generalizaciones:

1. La realización del “control civil objetivo” depende “*de la consecución de un equilibrio apropiado entre el poder de la Institución y la ideología de la sociedad*”.
2. La distribución del poder entre civiles y militares que maximiza la “profesionalidad militar” y el “control civil objetivo” es función de la *compatibilidad entre la ideología social dominante y la ética militar profesional* (Huntington, 1985).

La larga vida académica de Huntington, unida al carácter deductivo de su sistema teórico y a la ausencia de una propuesta teórica equivalente capaz de superarlo¹³, explica en buena medida su vigencia, más allá de que sus previsiones han sido muchas veces refutadas empíricamente o se han revelado insuficientes.

10 Poder es, para Huntington, la capacidad de controlar el comportamiento de los demás

11 Según aclara el mismo autor por conservador entiende a la filosofía de Burke, el liberalismo lo asimila a los escritos de Locke, Bentham, Adam Smith, etc, al fascismo lo asimila tanto al mussolinismo como al nazismo y el marxismo lo entiende de acuerdo a los trabajos de Marx, Engels y Lenin

12 El autor resume así este concepto: “*la ética militar es, pues, pesimista, colectivista, inclinada a la historia, orientada al poder, nacionalista, militarista, pacifista e instrumentalista en su consideración de la profesión militar*”.

13 En general las teorías “rivalas” poseen carácter inductivo; no han puesto de manifiesto una “robustez” teórica y empírica suficiente como para refutar definitivamente a Huntington.

Conviene señalar muy someramente algunas observaciones que Huntington ha ido estableciendo a partir de la publicación de su célebre *The Soldier & the State*.

En el análisis histórico(1780-1940) del poder militar en los EEUU, señala “*dos constantes históricas en las relaciones civiles militares*” norteamericanas particularmente paradójicas; el liberalismo como ideología dominante en la sociedad y una constitución de fuerte cuño conservador (Huntington, 1957)¹⁴.

Esta particular combinación, según Huntington (1957), determinó que el control civil objetivo en EEUU dependiera en dicho período de una “*virtual exclusión total de los militares del poder político*” y una reducción al mínimo de las fuerzas militares. A lo que el autor llamó “*política de extirpación*”.

A partir de aquí establece que el liberalismo norteamericano impulsó un riguroso control civil subjetivo; reformuló las instituciones militares según sus concepciones haciéndoles perder sus especificidades militares. Esto es, ejerció lo que caracterizó como una “*política de transmutación*”.

La década que sigue a la II Guerra Mundial, estuvo caracterizada por la siempre “*básicamente irresuelta tensión entre la conservadora mentalidad militar y los valores liberales socialmente predominantes*”¹⁵, aunque ahora con fuerte desarrollo y prestigio de las fuerzas militares que emergen de la guerra y en el nuevo ambiente estratégico de la Guerra Fría (las amenazas externas directas a la seguridad se vuelven permanentes)

Huntington señaló como perspectiva más probable la “*política de transmutación*”; que consiste en la imposición a los militares de los valores liberales predominantes en la sociedad; esto es la *civilización militar*¹⁶ y, consecuentemente, su pérdida de profesionalismo.

Su previsión no se cumplió, sin embargo, sí lo hizo una resolución alternativa que había considerado, como lo pone de relieve el propio Huntington posteriormente (1985).

En efecto, en realidad se registró un “vuelco” del pensamiento y la actitud liberal en el sentido de mayor simpatía hacia las necesidades del profesionalismo militar.

De este modo las corrientes liberales dominantes incorporaron como valor propio un elemento consustancial del pensamiento conservador. Movimiento que permitió a los EEUU, afirma Huntington, hacer frente exitosamente al “ambiente” característico de la Guerra Fría.

Con la disolución de la Unión Soviética, se configura una nueva situación estratégica para EEUU definida por una ausencia de amenazas directas y una percepción de amenazas difusas.

14 En el sentido del marcado recelo frente a la concentración del poder político y su clásico recurso a los “checks and balances”. Como se ve, además, los “imperativos sociales”, tanto los ideológicos como los que denomina “estructurales”, no resultaron armónicos o coherentes con el “imperativo funcional” de las FF.AA. de EEUU en dicho período.

15 Los gobiernos, dominados por el pensamiento liberal -dice Huntington- respondieron a esta realidad a través de lo que denominó el modelo liberal de control “extirpación-transmutación” de los militares. Así, en épocas de ausencia de amenaza los militares resultaron “extirpados”. Durante las guerras, se verificó la “transmutación”. Esto es, se admitió la necesidad de los militares y su importancia pero se lo hizo imponiendo los valores liberales a los militares y ejerciendo un control subjetivo sobre ellos que afectó su profesionalismo.

16 El mismo Huntington, en un artículo posterior, reafirma su conclusión: “*el poder de la profesión militar “in the councils of government” ha caído sostenidamente desde la II Guerra Mundial*”. Janowitz por su parte arriba a la conclusión exactamente contraria; los militares ostentaron un importante poder en ese período en EEUU. Al analizar las propuestas de Abrahamsson volveremos sobre este punto

Ello explica que, tomando en consideración dicho momento estratégico, Huntington sugiriera la posibilidad de una vuelta al modelo norteamericano más tradicional, anterior a 1940, de control civil subjetivo: *“we are moving from what I would call an overall pattern of primarily objective civil control during the Cold War, back to our more normal patterns of subjective civilian control involving various elements of transmutation, civilizing the military, and quite obviously also efforts to limit its resources and size in our society”* (Huntington, 1998).

Es teórica y metodológicamente relevante recordar como observación central que, en la medida que el “valor supremo” alrededor del cual se organiza el pensamiento de Huntington es la seguridad nacional de EEUU, la “variable de ajuste” en su sistema teórico resulta ser de manera natural, la ideología de la sociedad.

En efecto, si la mentalidad militar “funcionalmente” más adecuada es el “conservadurismo realista”, el control civil objetivo que prescribe como ideal de las relaciones civiles militares resultará de una *conservadurización* de la sociedad o, al menos, de la elite política gobernante.

Tal concepto quedó explícita y muy daramente plasmado en el último párrafo de su “The Soldier & the State”(Huntington 1957:466):

“Históricamente, las virtudes de West Point han sido los vicios de EEUU y los vicios de los militares las virtudes estadounidenses. Sin embargo, hoy EEUU puede aprender más de West Point que West Point¹⁷ de los EEUU(...)El mejor servicio que ellos (los militares N. de R.) pueden prestar es permanecer fieles a sí mismos, servir silenciosamente y con coraje de la manera militar. Si abjuran del espíritu militar, se destruyen primero a sí mismos y en último término también a la nación. Si los civiles permiten adherir al modelo y los valores¹⁸ militares a los soldados, las propias naciones podrán quizás encontrar su redención y su seguridad haciéndolos suyos” (traducción de los autores)

Bengt Abrahamsson; Profesionalización y poder militar

El sociólogo sueco Bengt Abrahamsson, apoyado en buena medida en los clásicos estudios del sociólogo norteamericano Morris Janowitz, es probablemente quien ha planteado con mayor agudeza, una propuesta teórica alternativa y una crítica al esquema de relaciones civiles militares de Huntington.

En efecto, siendo la corriente construida a partir de la aparición de *The Professional Soldier*, de carácter marcadamente sociológico –como lo es dicha obra– los sucesivos aportes a esta tradición no concentraron su interés en los temas más específicamente politológicos que focalizaron el interés de Huntington y son también el centro de este trabajo.

Abrahamsson es, entre los más significativos discípulos de Janowitz, quien abordó de una manera más frontal la cuestión del poder militar. A partir de un interesante análisis sociológico del profesionalismo militar, este investigador sueco incorporó aspectos de la dimensión político-institucional a partir de un análisis crítico de la propuestas de Huntington.

El propio Janowitz afirma en el prólogo de “Military Professionalization and Political Power” (en B. Abrahamsson, 1972: 10):

“... Abrahamsson es explícito en su rechazo a la recomendación de políticas (policy orientation en el original) de Huntington quien afirma que la profesionalidad asegura el control civil. Primero, según Abrahamsson, la conclusión de Huntington es empíricamente incorrecta(...)Segundo, para Huntington el verdadero problema no

¹⁷ Academia Militar de EEUU

¹⁸ Se tradujo la expresión *military standard* como “modelo y valores”.

existe; si los militares quiebran, eluden o pervierten el control civil, entonces se caracterizan como 'no profesionales...' (traducción de los autores)

El instrumental teórico básico que propone Abrahamsson para su análisis, también apoyado sobre el concepto de profesionalismo, incluye cuatro conceptos fundamentales, cuya definición y fundamentación teórica y empírica ocupa prácticamente todo su libro.

De manera muy esquemática su propuesta podría resumirse de la siguiente forma:

- El concepto básico es el de *profesionalización militar*, desdoblado en dos procesos teóricamente diferenciables pero empíricamente indisolubles; “*la profesionalización militar(1) en tanto proceso histórico general de racionalización militar, a través del cual se produce su configuración paulatina como institución social*”. Esta primera faceta de la profesionalización, refiere a transformaciones esencialmente de largo plazo de la profesión y da lugar al *expertise* y al *poder organizacional* de los militares.
- “*la profesionalización militar(2) como proceso de socialización de los cuadros militares y su consolidación como grupo social diferenciado*”. Esta segunda faceta, que concierne a los mecanismos de formación de los *profesionales*, implica procesos que por la vía del desarrollo del *expertise* y la *organización militares*, determinan la *corporatización* de la institución. Su resultado final es ese “*puro, cristalizado y coherente conjunto de valores que se denomina 'mentalidad militar'*”.

Siempre de manera muy sucinta, deben explicitarse otros dos conceptos centrales en el desarrollo de Abrahamsson.

- El concepto de *influencia normativa* entendido como la capacidad para diseminar sus propios valores y percepciones en la sociedad
- El concepto de *poder político militar* definido como *la superación de las resistencias en el proceso de toma de decisiones referido a objetivos que afectan de alguna manera al “establishment” militar*.

Siguiendo a Hubert Blalock (1967) caracteriza al poder como una *función multiplicativa de recursos y movilización*. Siendo esta última una *conducta motivada*, propone definir *movilización* como una *función multiplicativa de valores*(motivos, según Blalock), *expectativas* y *objetivos* (incentivos, según Blalock).

Abrahamsson explicita las relaciones entre los cuatro conceptos mencionados y establece cuatro vínculos significativos:

1. La *profesionalización militar(1)* es funcional a la *influencia normativa*, en el sentido que dicho proceso ha convertido a la profesión militar en una institución social que trabaja por la propagación de sus propios valores¹⁹ y que posee los conocimientos y recursos necesarios para dicha tarea
2. La *profesionalización militar(1)* posee implicancias referidas al *poder político* a través de la acumulación de *recursos*, tanto *recursos cuantitativos/materiales*²⁰ como *estructurales*²¹.
3. La *profesionalización(2)* contribuye a la *influencia normativa militar* a través de la promoción de la cohesión y la solidaridad corporativas, dos elementos

19 Principalmente el nacionalismo y el “alarmismo” respecto a las amenazas al Estado en su soberanía e integridad

20 Se refiere a volumen de presupuesto, incluido personal, equipos, etc.

21 Se refiere a la creciente intercambiabilidad de conocimientos entre la esfera militar y civil y muy particularmente a la expansión del rol de los militares y su especialización como asesores políticos particularmente en política exterior

esenciales para una efectiva capacidad de propagación de valores hacia el exterior de la institución

- La *profesionalización*(2) tiene efecto sobre el *poder político militar* a través del adoctrinamiento en *valores y objetivos*; dos de los tres principales componentes de la *función de movilización*.

La siguiente tabla esquematiza dichas relaciones:

Cuadro 1.1: Implicancias de la profesionalización(1) y la profesionalización(2) para la influencia normativa y el poder político

		Implicancias Para:	
		Influencia Normativa	Poder Político
Implicancias de:	Profesionalización(1)	El “ <i>establishment</i> ” militar como grupo de presión a favor de valores nacionalistas y alarmistas	<u>Recursos:</u> a.- cuantitativos (recursos materiales y particularmente la innovación técnica) b.- estructurales (transferibilidad de habilidades y conocimientos, expansión del rol político)
	Profesionalización(2)	Tendencia al fortalecimiento del corporativismo y a la minimización del disenso interno	Adoctrinamiento en valores específicos y respecto a objetivos

(Tomada de B. Abrahamsson, 1972:157)

Vale la pena enfatizar en un punto que considera Abrahamsson al analizar las particularidades de la profesión militar.

Es cierto que no son pocas las grandes organizaciones donde los profesionales están sujetos a la autoridad de un superior ajeno a su especialidad y que ello provoca situaciones de compleja resolución.

En este sentido, el problema no es original. Sin embargo, el mismo posee consecuencias importantes para la cuestión del control civil que se analiza aquí.

Fundamentalmente en los niveles superiores de las FF.AA., los profesionales militares, en base a su conocimiento especializado, deben ser consultados -y de hecho lo son- por los responsables gubernamentales y los representantes políticos parlamentarios quienes, en este caso, asumen la condición de “*clientes*”. Sin embargo, dichos consejos deberán ser, al mismo tiempo, “tamizados” por las autoridades civiles y los políticos, en tanto representante de la sociedad y, en dicho carácter, “*superiores*” de las jerarquías militares.

Como se ve, la noción de control civil como elemento sustancial de la teoría democrática, es una antítesis casi perfecta del concepto del ejercicio profesional, por lo menos en su sentido de “*freie Beruf*”(profesión liberal).

Esta particular situación de *cliente y superior* de las autoridades civiles y los políticos en tanto representantes de la sociedad, frente a los profesionales militares²², resulta entonces particularmente conflictiva desde el punto de vista democrático.

Finalmente, vale la pena dar cuenta de la vía por la cual resuelve Abrahamsson la cuestión clave que nos ocupa: el control civil sobre los militares.

En primer término, el investigador sueco establece como conclusión general de su análisis que:

“... el control civil no puede reposar sobre la expansión de la autonomía militar, sino que debe promover la limitación de dicha autonomía...” (Abrahamsson, 1972: 160).

Propone, entonces, incrementar la libertad de opción política del gobierno civil. Pero plantea que los mecanismos formales del juego democrático; control y supervisión ministerial y legislativa, no resultan suficientemente funcionales para ello.

Así lo indican las capacidades inherentes a la corporación militar como factor de poder en la sociedad. También lo hacen las características de lo que definió como *profesionalización militar* y su inevitable potencial de involucramiento político²³, sumado a la posibilidad de que ella encuentre aliados civiles para sus objetivos no necesariamente coincidentes con los de la sociedad y/o del propio gobierno.

Abrahamsson propone la alternativa de crear una institución –tal como fuera sugerido originalmente por Kenneth Galbraith- dotada de un poder suficiente como para contrapesar el poder militar; el desarrollo de una institución especializada, integrada por expertos, con un sistema de valores alternativo al de la profesión militar, con capacidad de asesoramiento al sistema político y al gobierno y dotada de la posibilidad de influencia real en la sociedad.

Contrapunto y algunas conclusiones sugerentes: los militares profesionales, la profesionalización y el poder

¿Profesionalidad y profesionalización son dos procesos funcionales y compatibles desde el punto de vista instrumental en democracia o ellos suponen tensiones y tendencias contradictorias que, a su vez, plantean desafíos al orden legítimo?

Como quedó establecido, dos tradiciones teóricas contrapuestas conviven en el campo de estudios de las relaciones civiles militares.

Interesa examinar cómo Abrahamsson contrapone las conclusiones centrales de Huntington y Janowitz.

Para Samuel Huntington, profesionalización y profesionalidad se vinculan causalmente y, por lo tanto, contribuyen a la subordinación militar al orden democrático. Su respuesta es: el fomento de la profesionalización y el consecuente aumento de la profesionalidad militar, representan la mayor garantía de “control civil objetivo”, situación normativamente ideal en la que se maximizan las condiciones de subordinación militar en democracia.

Así, la existencia de una esfera de autonomía militar *incontaminada* de la influencia –*naturalmente perniciosa*- de la política, promueve el profesionalismo militar,

22 Esta idea es básicamente retomada recientemente, como se expondrá más adelante, por P. Feaver (1998).

23 En S. Finner (1975) se pueden encontrar interesantes puntualizaciones respecto a las limitaciones del profesionalismo como factor de subordinación militar. Particularmente; el militar profesional se percibe a sí mismo más como un servidor del Estado y/o la Nación antes que del gobierno de turno. Ello, especialmente en países donde se les asigna el papel de custodios de la Constitución y la Ley, puede justificar la intrusión militar en política.

naturalmente apolítico. Siendo que el profesionalismo militar presupone la subordinación al gobierno civil legítimo, el mismo se erige en condición básica para el control civil objetivo; situación ideal desde el punto de vista de la seguridad nacional.

La evidencia empírica y teórica que presenta Abrahamsson cuestiona tal punto de vista y lo conduce a la conclusión inversa: el proceso de profesionalización militar incrementa las dificultades del control civil sobre la institución. Es necesario limitar la esfera de autonomía militar como mecanismo para incrementar los grados de libertad de las autoridades civiles al adoptar decisiones, minimizando así los riesgos para la democracia.

Abrahamsson compara los análisis de Huntington y Janowitz, ambos referidos a la sociedad de EEUU durante la primera década posterior a la II Guerra Mundial, y sus conclusiones resultan sorprendentemente contradictorias respecto a las relaciones civiles militares y el control civil.

En efecto, las dos tradiciones teóricas hasta aquí interpeladas, plantean una situación extremadamente interesante. Ambos autores arriban a conclusiones y plantean recomendaciones políticas opuestas a partir de la misma realidad fáctica, tomando en consideración –explícitamente– los mismos hechos y utilizando el concepto de “profesionalismo” como categoría central.

Por un lado, Huntington establece que el poder político de los militares estadounidenses se redujo al finalizar la segunda guerra mundial llegando a un mínimo durante la administración Kennedy-McNamara.

Por otro, Janowitz señala que el poder político de los militares se incrementó a partir de 1945.

Es interesante examinar con algún detalle dicha confrontación teórica.

Abrahamsson (1972: 147 a 149) señala que Huntington, pese a admitir que varios Generales y Almirantes fueron nombrados en importantes cargos políticos en los primeros años de la II Guerra Mundial, afirma que luego de la confrontación bélica se registró una persistente declinación del poder político militar a partir de cinco factores determinantes;

- a.- descenso de la influencia política de los comandos militares de la II Guerra
- b.- menor número de oficiales militares nombrados en cargos claves en las administraciones Eisenhower y Kennedy respecto al gobierno de Truman.
- c.- aumento del *expertise* y la influencia de los civiles en la elaboración de políticas militares.
- d.- centralización en el Poder Ejecutivo de la autoridad sobre los militares.
- e.- persistentes divisiones y rivalidades entre las Fuerzas y servicios militares.

En cambio, para Janowitz -dice Abrahamsson-, durante el mismo período se verificó un debilitamiento del control civil en función tres factores básicos:

- a.- intensificación de las rivalidades internas entre las Fuerzas y entre diferentes servicios militares
- b.- la supervisión parlamentaria asumió un carácter esencialmente presupuestal en detrimento del rol del Legislativo como foro de debate y revisión de las políticas de seguridad nacional
- c.- intensificación de las presiones militares dirigidas a lograr un acceso directo al Consejo de Seguridad Nacional y al Presidente de la República

Abrahamsson pone de relieve que dos de los factores seleccionados por Huntington y Abrahamsson son idénticos, sin embargo cada uno de ellos interpreta su incidencia en sentidos divergentes. Ello obedece, afirma Abrahamsson, a los

presupuestos diferentes a partir de los cuales ambos autores interpretan los aspectos “motivacionales” vinculados al poder político militar.

En efecto, Huntington señala que la “centralización de la autoridad en el Poder Ejecutivo” mejoró el control civil. Janowitz al referirse al mismo fenómeno, describiéndolo como “la intensificación de las presiones militares por acceder a los centros máximos de poder; Consejo de Seguridad Nacional y Presidente de la República”, señala que tales presiones debilitaron el control civil.

Por otro lado, ambos autores se refieren a las rivalidades entre Fuerzas y servicios, pero cada uno de ellos extrae conclusiones opuestas del fenómeno. Para Huntington ello determina un aumento del control civil por la vía de la explotación que los responsables gubernamentales realizaron de tales rencillas.

Para Janowitz, por el contrario, dichas divisiones multiplican las presiones de los militares sobre los centros del poder gubernamental.

En resumen; Huntington asume que los militares profesionales poseen un comportamiento políticamente neutro y no intervienen en política. El militar profesional es un servidor público; un experto sin vocación política ni de poder.

En cambio, Janowitz asume justamente la posición contraria a partir de no excluir la posibilidad de que los militares puedan ser actores activos en la lucha política vinculada a aquellos temas relacionados de alguna manera a las cuestiones militares. De hecho, asigna un rol activo a los militares frente a un comportamiento más pasivo de las autoridades civiles.

Abrahamsson concluye que resulta preferible no descartar a priori –como sí lo hace Huntington– que los militares tengan aspiraciones de poder y, por lo tanto, propone incluir los aspectos motivacionales como un aspecto clave del esquema teórico al analizar el poder político militar.

I.IV. Algunos desarrollos y aportes significativos post-guerra fría en EEUU

En los últimos años, a partir de fin de la guerra fría, se ha verificado un cierto renacimiento de la temática de las relaciones civiles militares en EEUU signado por intentos de revisar los grandes paradigmas vigentes desde los años 60’.

Este *reverdecimiento* teórico parece obedecer a ciertos fenómenos nuevos que surgen de la realidad norteamericana y mundial y se relaciona a un importante proyecto desarrollado por el “Triangle Institute for Security Studies”(TISS) que consorcio a tres Universidades; la Duke University, la University of North Carolina en Chapel Hill y la North Carolina State University.

La realidad novedosa fue el arribo de Bill Clinton a la Casa Blanca. Un Presidente sin experiencia militar y un equipo de gobierno con escaso contacto y sintonía ideológica y vivencial con el “establishment” militar sucedió a un largo período de gobiernos republicanos.

Además, ello coincidió con el profundo cambio estratégico resultado de la disolución de la URSS, la irrupción de nuevas relaciones económicas y de poder en el mundo con la entronización de EEUU como potencia militar hegemónica que, además, venía de “exorcizar” en el Golfo buena parte de los fantasmas de la derrota en Vietnam. Por otra parte, EEUU emergió de la “Tormenta del Desierto” con líderes militares, como el Gral. Colin Powell, dotados de una popularidad sólo comparable a la alcanzada por los Generales de la Segunda Guerra Mundial.

Si bien el proceso de expansión del modelo democrático pluralista, que comienza en los 70’ en Europa con Grecia, España y Portugal y que en los 80’ se multiplica por el mundo, completándose en los 90’ con la disolución del Pacto de

Varsovia y el fin de la Guerra Fría²⁴, ya había dado lugar a trabajos académicos que, en cierta medida, abordaron la temática de las relaciones FF.AA. y sociedad.

Sin embargo, quizás porque nada parecía poner en cuestión esa especie de “paradigma viviente” que representan las relaciones civiles-militares en EEUU y su incuestionado control civil²⁵, no se registraron intentos notorios de poner en entredicho el “cuerpo teórico” vigente. Su “foco” se concentró más genéricamente en la “transición” y la “consolidación” en la perspectiva de los procesos de construcción/reconstrucción democrática que, en la mayoría de los casos, tuvo justamente aquel “paradigma viviente” como modelo.

En dicho contexto, la aparición de dos artículos comenzó a *mover las aguas* de una temática relativamente descuidada por la academia norteamericana durante décadas. El primero en 1993 con la firma de Russell F. Weigley en el “Journal of Military History” (EEUU) y muy particularmente el que, en 1994, con la firma Richard H. Kohn y el título “Out of Control?” apareciera en la “National Interest”.

Una frase del Secretario de Defensa de aquella administración terminó de justificar las inquietudes sobre la situación de las relaciones civiles militares en EEUU e incluso sirvió de argumento para el ya mencionado proyecto de investigación impulsado por el Triangle Institute for Security Studies:

“... one of the challenges for me is to somehow prevent a chasm from developing between the military and civilian worlds, where the civilian world doesn't fully grasp the mission of the military, and the military doesn't understand why the memories of our citizens and civilian policy makers are so short, or why the criticism is so quick and so unrelenting...”²⁶.

A partir de allí, tres trabajos parecen representar los esfuerzos teóricos más interesantes, desde el punto de vista politológico, dirigidos a enriquecer el “cuerpo teórico” del campo de estudios de las relaciones civiles militares.

El primero, se apoya básicamente en la escuela del denominado “public choice” o la teoría de agencia.

El segundo está enmarcado en la corriente “neo-institucionalista”²⁷ y el tercero corresponde a Michael Desch (1998), quien propone una variante a la teoría de Huntington. Muy sucintamente, se describirán esas tres propuestas.

En dos artículos de fines de los 90’ (1996 y 1998), el norteamericano Peter Feaver investigador de la Duke University, presentó una aproximación crítica a las dos grandes escuelas teóricas que nos ocupan, sentando las bases para un “modelo” apoyado en la teoría de agencia que permita analizar a nivel “micro” las relaciones civiles militares a partir de la teoría de juegos.

En “The Civil-Military Problematique” (1996), luego de definir cuál es la problemática que define esta área de estudio, Feaver pone de manifiesto que el instrumental teórico que orientó a la “comunidad de defensa” norteamericana durante los últimos cuarenta años no logra dar cuenta y explicar eficazmente los actuales problemas de relación entre FF.AA. y sociedad.

A partir de dicha constatación y de una revisión de las dos escuelas teóricas dominantes, postula que pese a su carácter de “teorías rivales”, aún desde enfoques diferentes, ambas terminan adjudicando valor central al concepto de

24 Escapa a este trabajo un análisis más preciso de este fenómeno; tanto del rol jugado por la política exterior norteamericana en este proceso de expansión, al menos formal, de la democracia pluralista de cuño occidental, como la manera en que, durante buena parte de la guerra fría, el gobierno de EEUU sustentó numerosos gobiernos dictatoriales en su esfera de influencia.

25 Algo que los estudios recientes contribuyen a demistificar en buena medida

26 William S. Cohen, Secretario de Defensa de EEUU, en conferencia en la Yale University, 26/09/97

27 Ambos trabajos están asociados de alguna forma al Proyecto del TISS citado antes.

profesionalización. Ello supone asignar al concepto -un “factor interno” a la institución militar-, el rol decisivo en el logro del control civil.

Ello no es casual, afirma Feaver. Los “mecanismos externos” de control sobre organizaciones burocráticas desarrollados por la teoría de la administración tradicional se enfrentan con un problema insuperable en el caso de los militares: la connatural capacidad castrense para imponer su voluntad sobre la comunidad política.

De esta manera, tanto la tradición “huntingtoniana” como la “janowitziana”²⁸, desembocan en soluciones y propuestas que se alejan de lo político-institucional. Además, ambas han mostrado limitaciones como instrumentos hábiles para interpretar y predecir la realidad.

Así, Feaver propone una nueva teoría que, sin negar las aportaciones de las dos escuelas tradicionales, supere sus carencias teóricas y empíricas respetando cuatro premisas:

- Reafirmar el carácter analíticamente diverso de las esferas “militar” y política²⁹ sin el cual las “relaciones civiles militares” perderían sentido.
- Establecer, no sólo las relaciones entre ambas esferas, sino específicamente explicar cuáles son los factores que determinan cómo se ejerce el control civil sobre los militares.
- Trascender las limitaciones del concepto de profesionalización.
- Identificar sus efectos sobre el control civil.

Finalmente establece que la nueva teoría debe poseer carácter deductivo en lugar de surgir como inducción a partir de estudios comparativos; única forma de superar la fortaleza teórica del modelo de Huntington.

A partir de dichas premisas, Feaver propone su esquema de “juego estratégico” basado en la teoría de agencia.

Según su planteo, elaborado a partir de la realidad de los EEUU, las fricciones que se registran entre civiles y militares reflejan el tipo de conflicto que es dable esperar dada una cierta combinación de decisiones civiles y reacciones militares frente a ellas. Así, en este “juego estratégico”, los responsables civiles deciden cómo conducir y controlar a los militares en función de sus expectativas respecto a la actitud de éstos ante la implementación una política que consideren “intrusiva” o, por el contrario, frente a una política que les otorgue fuerte autonomía.

Una vez configurado el escenario por parte de los responsables civiles, en ese “juego”, los militares pueden optar por “colaborar”, actuando leal y eficazmente para cumplir los lineamientos de política que les son impartidos o, por el contrario, optan por “no colaborar”. Ello dependerá, a su vez, de sus expectativas respecto a premios y castigos.

El conflicto aparecerá si los responsables civiles poseen incentivos para actuar “intrusivamente” y los militares tienen incentivos para “no colaborar”.

No podría desarrollarse aquí más detalladamente este “modelo”. Sí conviene señalar que el propio Feaver propone que su teoría posee validez más allá de la sociedad norteamericana, aunque señala una restricción central: el modelo trabaja mejor en aquellas sociedades donde los militares identifican a las autoridades de

28 Aún autores como Abrahamsson que, como se vio, logran importantes avances en el análisis del concepto de profesionalización en su relación con la cuestión del poder, no logran escapar del círculo de las prescripciones referidas a elementos “internos” a la institución

29 Feaver discute la “teoría de concordancia” o “fusión” propuesta por Rebecca Schiff (1995).

gobierno como su legítimo “principal” dotado de autoridad para delegar responsabilidades o no hacerlo en absoluto³⁰.

El autor postula que su modelo de juego estratégico posee un poder interpretativo mayor que el de las teorías clásicas y permite una mayor aproximación a las causas que determinan porqué las autoridades adoptan las decisiones y porqué los militares reaccionan de la forma en que lo hacen frente a ellas.

Algo similar sucede a nivel prospectivo. Admite sin embargo que, su carácter “micro” y su lógica económica, utilitarista, le dan a la propuesta un carácter marcadamente positivo y un escaso contenido normativo.

Esa es justamente la debilidad fundamental para sociedades –como la uruguaya- que, luego de haber sufrido un traumático período de terrorismo de estado en el que las FF.AA. ejercieron la tutela de la sociedad y el estado, buscan fórmulas político-institucionales que reduzcan la posibilidad de repetir experiencias similares en el futuro.

Veamos ahora la propuesta que se inserta en la corriente “neo-institucionalista”.

Christopher P. Gibson y Don M. Snider, dos investigadores del John M. Olin Institute of Strategic Studies de la Universidad de Harvard, en el marco del Project on U.S. Post Cold-War Civil-Military Relations publicaron en enero de 1997 un artículo con el título: “Explaining Post-Cold War Civil-Military Relations: A New Institutional Approach”.

Estos autores, aunque reconociendo “lo atractivo” de la propuesta, señalan ciertas debilidades del modelo de Feaver³¹.

Por un lado, las complejidades del mismo en función de la “dualidad del principal” –Presidente y Congreso- que surge del ordenamiento constitucional de EEUU. La otra se refiere a cierta inconsistencia del presupuesto de la teoría de agente referida a la posición de monopolio respecto a la información que el agente usufructúa.

En efecto; señalan que en EEUU a partir de los años 70 los militares han desarrollado sus capacidades de intervención/participación en áreas estratégicas de decisión política -como política exterior y administración pública en general- y que, por otra parte, la versación de los responsables civiles en el área de las relaciones con los militares ha sido muy cambiante a lo largo de los últimos 35 años³².

Sugieren un modelo alternativo que re-introduzca la cuestión institucional en el análisis, ya presente en el esquema clásico de Huntington y que Feaver abandona, pero que permita al mismo tiempo dar cuenta de la influencia de los individuos en los procesos de toma de decisión.

Así postulan que:

“... The vehicle for our analysis is a variant of a construct originally identified by Hugh Hecho as the ‘issue network’. Hecho defines the issue network as “a shared-knowledge group having to do with some aspect (or, as defined by the network, some problem) of public policy”. Y que: “Broadly defined, ‘issue networks’ form

30 Feaver utiliza el término “responsibility” cuya traducción es responsabilidad. Parece que sería más adecuado hablar de funciones, ya que las responsabilidades son indelegables. Salvo que se restrinja el campo a la estricta relación entre Presidente/Ministro y Cte. de una fuerza, por ejemplo, en cuyo caso el Cte. sería responsable ante el Mando Superior por las tareas cuyo cumplimiento se le asignan.

31 También citan los trabajos de Deborah Avant (1994 y 1997)

32 Por ejemplo; durante su pasaje por el Departamento de Defensa, MacNamara y su equipo de civiles impuso un estilo y un modelo de gestión importado de la empresa privada para el cual los cuadros militares no estaban preparados. Contrariamente, el Secretario de Defensa de Clinton y su equipo llegó al Pentágono en evidente desventaja frente a sus contrapartes militares.

when like-minded individuals from government agencies, academia/think tanks, interest groups, and the media gravitate towards each other and form alliances across institutional boundaries. Because the goal of any 'issue network' is to influence the outcomes of the decision-making process, we believe that it provides a useful unit of analysis for issues at the interface of civilian and military spheres of dominance..." (Gibson y Schnider, 1997)

El "modelo explicativo" es planteado así por sus propios autores:

"... theoretical lens seeks to combine the "thick description" and appreciation of history that qualitative scholars favor with the analysis of the strategic decision-making process by political actors that "rational choice" and quantitative scholars often emphasize while conducting social scientific inquiry. This theoretical approach studies history to learn how various issues and policy alternatives get on the agenda in the first place, and then seeks to determine why the key players decide the way they do. Further, this approach claims that how an agency or institution is organized has a direct bearing on the decision-making process. When institutional structure, norms and/or rules are changed, different policy outcomes can be expected. To understand how decisions are made one must identify these critical variables (structure, norms and rules) and then analyze the actions of the key players within that context..." (Gibson y Schnider, 1997).

De esta forma, una vez establecido el contexto histórico e institucional (estructura institucional, normas y reglas), la variable explicativa/independiente resulta el "issue network", la hipótesis principal de los autores radica en: *"...changes in the composition and character of the issue network have significantly influenced the trends toward relatively more influential military actors at the interface of executive branch civil-military decision-making..."*

Más que analizar la compleja relación entre los dos "principales" –Presidente y Congreso-, Gibson y Snider se concentran en los "agentes"; sus características, capacidades e influencia en el proceso de toma de decisión en temas estratégicos y político-militares en lo que denominan "interfases" claves; áreas donde las responsabilidades de funcionarios civiles y militares se superponen.

Sin negar el interés de la propuesta de Gibson y Zinder, reconociendo su vocación más comprehensiva y pertinencia teórica, resulta evidente que una vez establecido el marco institucional –lo cual en términos de la teoría democrática no plantea excesivas complejidades- lo decisivo en último término, vuelve a situarse en el plano de las interacciones personales, a nivel micro. Así, las limitaciones en el aspecto prospectivo/normativo, señaladas al analizar la propuesta de Feaver, no parecen ser superadas por este esquema teórico-analítico.

La tercera propuesta, mucho menos "sofisticada" teóricamente que las anteriores, basa su atractivo en esa misma razón.

Michael Desch parte de la constatación de que no existe acuerdo respecto a cómo las condiciones internacionales afectan el control civil sobre los militares. Recuerda que, Harold Lasswell postuló que un ambiente internacional amenazante dificulta el control civil pues, en dichas condiciones, los gobiernos tienden a otorgar mayor poder a los militares. Por el contrario, Stanislaw Andeski estableció un patrón de conducta inverso: los soldados que no están ocupados con la guerra sentirán la tentación de entrometerse en política. Algo que ciertos autores han asociado a la situación de EEUU en la inmediata post-guerra fría..

Sea como fuere el problema no ha sido laudado, al menos en ese nivel de generalidad³³.

33 Desch señala que Huntington en diferentes trabajos ha oscilado entre ambas posiciones

Desch propone entonces establecer patrones de comportamiento de la variable dependiente “*control civil*”³⁴ a partir de los cambios de la variable independiente “amenazas”.

Estas pueden ser “*amenazas internas*” (en el sentido de domésticas) y “*amenazas externas*” (internacionales) y variar en intensidad; “*altas*” y “*bajas*” (ver Cuadro I.2). Así; altos niveles de tensión internacional configuran “altos” niveles de intensidad de la amenaza. Por el contrario; situación de paz, distensión y/o estabilidad del entorno internacional configuran niveles “bajos” de amenaza.

Cuadro I.2: Control Civil de los Militares como función del tipo e intensidad de las amenazas

		Amenazas Externas	
		Altas	Bajas
Amenazas Internas	Altas	POBRE(3) indeterminado	BAJO(4)
	Bajas	BUENO(1)	CORRECTO(2) indeterminado

Fuente: Traducción propia en base a Michael Desch (1998)

Por otra parte, como puede verse esquematizado en el Cuadro I.3, se considera el impacto de las amenazas sobre tres “actores” domésticos: los militares, el gobierno civil y el resto de la sociedad.

No se profundizará ahora respecto a las asunciones de Desch respecto a cómo y porqué los diversos tipos de amenaza impactan a cada uno de sus tres “actores” y a los consecuencias (*outcomes*) de dichos impactos.

Sólo se dirá que, según el esquema teórico sugerido por este autor, en ambientes de amenazas externas altas y amenazas internas bajas Situación(1) en Figura I, es esperable que se establezcan condiciones de un razonable control civil; las “preferencias” civiles prevalecerán sobre las militares en caso de divergencia.

Por otro lado, cuando existan altos niveles de amenaza interna y sean bajos los niveles de las amenazas externas Situación(4) Cuadro I.2, postula una tendencia hacia la imposición de las preferencias militares frente a las de los civiles.

34 Desch propone una definición prácticamente idéntica a la de Huntington, también de cuño “dahliano”; el “control civil” es alto cuando las preferencias de los civiles se imponen a las de los militares.

Cuadro I.3: Predicciones de una teoría estructural

<p>(3)Predicciones: Alto/Alto a.- ¿Liderazgo inexperto? b.- ¿Militares unificados? c.- ¿Orientación poco clara? d.- ¿Control poco claro? e.- Civiles divididos f.- ¿Ideas divergentes?</p>	<p>(4) Predicciones: Bajo/Alto a.- Liderazgo inexperto b.- Militares unificados c.- Orientación a lo interno d.- Control subjetivo e.- Civiles divididos f.- Ideas divergentes</p>
<p>(1)Predicciones: Alto/Bajo a.- Liderazgo experiente b.- Militares unificados c.- Orientación a lo externo d.- Control objetivo e.- Civiles unificados f.- Ideas convergentes</p>	<p>(2)Predicciones: Bajo/Bajo a.- ¿Liderazgo inexperto? b.- Militares divididos c.- Orientación poco clara? d.- ¿Control poco claro? e.- Civiles divididos f.- ¿Ideas divergentes?</p>

Fuente: Traducción propia en base a M. Desch (1998)

En cambio, sí conviene detenerse en la forma como resuelve este autor lo que denomina “*situaciones de indefinición estructural*” y a las que califica como de mayor dificultad para su teoría.

Estas situaciones son básicamente dos:

1. aquellas en la que un país enfrenta un “*entorno estructural de amenazas*” configurado por amenazas de intensidad “*alta*” tanto de origen doméstico como internacional(Situación(3) Cuadro I.2)
2. el definido por amenazas internas y externas de nivel “*bajo*”(Situación (2) Cuadro I.2) .

En ambos casos, los parámetros estructurales no son suficientes para determinar el “resultado” en términos de control civil que, entonces, dependen de otros factores en la medida que dichas “*circunstancias estructurales*” habilitan muchas “*opciones*” a los actores en lugar de una -o unas pocas- como ocurre cuando el ambiente de amenazas está “*claramente determinado estructuralmente*”.

Desch introduce, para dirimir estos casos, una nueva variable -el factor “*doctrina militar*”- que, según postula, actúa como “*variable proxy*” de las amenazas estructurales.

Define la doctrina militar como el cuerpo de ideas que “*...establece qué recursos militares serán empleados, cómo serán empleados y en qué circunstancias*”.

Y señala tres posibles vías a través de las cuales este factor afecta el control civil en las condiciones de indeterminación estructural ya señaladas: vía la propia estructura de la institución militar (FF.AA. estructuradas y entrenadas para atender amenazas externas o internas, por ejemplo); jugando el papel de virtual “*hoja de ruta*” para el comportamiento militar a partir de su “*cultura institucional*” o; en tercer lugar, en base a un fenómeno central en la teoría de Huntington como es el “*choque –o la*

convergencia- de mentalidades” entre civiles y militares³⁵, lo que en la Figura II se esquematiza como “divergencia de ideas”.

Desch señala que su esquema de determinación estructural permite, en el caso de EEUU, describir y explicar la evolución histórica del control civil sobre los militares y también señala que la “*indeterminación estructural*” que se ha configurado en la post-guerra fría (bajas amenazas internas y externas) está en la base de los “remezones” que se han verificado en las relaciones civiles militares durante estos últimos años.

Por lo tanto enfatiza en la importancia de la doctrina militar ya que, siempre según su esquema de análisis, será éste el factor que influirá decisivamente para configurar las características del control civil en estas condiciones de indeterminación; recomienda así una doctrina militar orientada a misiones exteriores, que cuente con una explícita aprobación de las autoridades civiles y que promueva particularmente las normas de obediencia al gobierno legítimo.

El esquema analítico de Desch, como ya se adelantó, aparece como intuitivamente plausible. Sin embargo, al representar una variante de la propuesta de Huntington, comparte con ella sus debilidades. Otra dificultad es el carácter esencialmente subjetivo del concepto de *percepción de amenaza* lo cual, salvo situaciones extremas –ataque exterior, por ejemplo- plantea problemas de consistencia serios para establecer los diferentes niveles de dicha variable.

I.V. Desarrollos recientes y su aplicabilidad al contexto latinoamericano³⁶

Un rápido repaso de la historia política latinoamericana contemporánea permite apreciar claramente que las FF.AA. han sido, por acción u omisión, actor fundamental en casi todas las coaliciones que han intentado influir sobre el rumbo general de la política o imponer y sostener salidas autoritarias en situaciones de conflicto político extremo, tanto bajo la forma de golpes de Estado convencionales, como de injerencia “de baja intensidad”. (Ver D. Rueschemeyer, E. Huber y J. Stephens, 1992 :195 y ss.)

Este rasgo explica en buena medida el interés académico por investigar el rol que han jugado las FF.AA. del continente dentro de sus respectivos sistemas políticos, y por indagar acerca de las particularidades de los diferentes esquemas de relacionamiento que se han establecido entre civiles y militares.

En principio, la atención estuvo puesta en la participación de los uniformados en las distintas escaladas autoritarias (Ver, por ej., G. O`Donnell, 1997). Más tarde, la *cuestión militar* pasó a estudiarse fundamentalmente por su importancia en la definición de diferentes modalidades de transición hacia la democracia, y sus efectos en la posterior configuración de los respectivos sistemas políticos³⁷.

A partir de este punto, comienza a producirse un traslado gradual del foco de atención de los investigadores, desde el análisis de las expresiones más dramáticas del intervencionismo militar –golpes o amenazas militares, FF.AA. como actor de gobierno– hacia la conceptualización y estudio de formas más sutiles –aunque no menos graves– en las que la presencia o actividad de los uniformados condiciona o vulnera la plena vigencia y funcionamiento de los regímenes *democrático republicanos*³⁸.

35 Ver más arriba la caracterización de Huntington del “realismo” de los militares y el “liberalismo” prevaleciente como ideología en la sociedad norteamericana

36 En este punto se siguen básicamente contenidos ya incluidos en D. Gonnet (2005 a y 2005 b).

37 Para un recuento más detallado de esta evolución, ver D. Pion-Berlin (2001: 1 a 35).

38 En el sentido manejado por G. O`Donnell (2004, Marco Teórico: 13 y ss).

Se describen y problematizan entonces los diferentes sistemas de tutela institucional heredados de los períodos autoritarios. El caso de la re-institucionalización en Chile aparece quizá como el exponente más nítido.

Se señalan las *prerrogativas* que conservan los uniformados en relación a otros ciudadanos y funcionarios públicos, así como su capacidad de cuestionar (*military contestation*) decisiones de los gobiernos electos (A. Stepan, 1988. Ver también A. Varas, en Goodman y otros: 1990, p 269 y ss).

Se critica la *autonomía* que evidencian las FF.AA. "...respecto de la sociedad y figuras públicas(...) para definir en sus propios términos misiones, objetivos, doctrinas y modos de relacionamiento con el mundo político". (E. López en D. Pion-Berlin (ed.) 2001:95, trad. propia. Ver también F. Agüero, 1995)³⁹.

Se refuerzan y confirman así tres críticas fuertes al marco huntingtoniano.

Primero, la historia, y en particular, la historia latinoamericana, muestra que la subordinación militar no es un dato de la realidad.

Segundo, la historia también demuestra que el *profesionalismo* militar no es garantía de subordinación.

Y tercero, tal formulación desatiende problemas como el de la efectiva sujeción de las FF.AA. a normas respetuosas de los DD.HH., la pérdida del control político y legal por parte de las autoridades electas sobre las tareas que les son asignadas⁴⁰, o la injerencia de los militares sobre otros ámbitos de decisiones públicas –fenómeno habitualmente conocido como intervencionismo militar.

Es justamente Ernesto López uno de los autores que en sucesivos trabajos (1994, 2001, y 2003) se encarga de retomar críticamente la senda teórica planteada por Huntington.

En efecto, López rescata y reformula dos importantes aportes del marco huntingtoniano. El primero, es la preocupación por marcar la diferencia entre una subordinación "políticamente neutral" de las FF.AA. (control civil objetivo), y otra que implique su cooptación por parte de grupos políticos o económicos civiles que puedan utilizarlas como factor de coerción sobre el sistema político, alterando el funcionamiento democrático del mismo (control civil subjetivo).

En este sentido, propone redefinir las categorías de control civil como sigue:

"El control civil subjetivo debe ser entendido como el intento de elaborar y mantener la subordinación militar a la autoridad pública sobre la base de la adhesión particularista de los uniformados a algún grupo o sector civil. Esta adhesión puede estar fundada en la coincidencia o similitud de opiniones, lealtad personal, intereses materiales, institucionales, u acuerdos".

Mientras que:

"El control civil objetivo debe entenderse como el intento de elaborar y mantener la subordinación militar (...) basada en la legitimidad racional/legal de la autoridad pública (...) En este caso la obediencia militar es fruto de su respeto por la letra de la ley". (2001: 99)⁴¹.

39 F. Agüero (1995) es quizá el primer autor que explícitamente incorpora como una de las dimensiones del concepto de subordinación militar el problema del manejo democrático de las cuestiones de Defensa Nacional y política militar. Ello configura un cambio radical en referencia a versiones previas –y posteriores– de la teoría de las relaciones civil militares, preocupadas fundamentalmente por preservar la eficacia del elemento militar.

40 Por control legal, se entiende que la actividad estatal se realice respetando el marco jurídico vigente. Por control político, que las políticas persigan los objetivos y –en lo posible– tengan las consecuencias definidas como deseables por las autoridades electas.

⁴¹ Traducción de los autores

Parece una obviedad señalar que desde el punto de vista democrático, y especialmente en momentos de elevada conflictividad política y social, no será indiferente que las FF.AA. obedezcan a un sector, grupo de interés o partido, o se remitan estrictamente a cumplir las disposiciones constitucionales y legales. Pero la distinción resulta particularmente relevante aún en tiempos de “normalidad”.

Observemos, a modo ilustrativo, el caso uruguayo. En efecto, todos los autores que analizaron la *cuestión militar* durante el Siglo XX en este país coinciden en señalar que la cooptación partidaria de las FF.AA. -especialmente a través de la manipulación de los sistemas de ascenso y asignación de destinos de los oficiales militares- fue uno de los mecanismos que explican la efectiva subordinación de los uniformados a los gobiernos electos, hasta inicios de la década de los 70⁴², y con notorias excepciones, luego de 1985.

El segundo aporte rescatado por López es el del carácter de “*sistema compuesto por elementos interdependientes*” que Huntington (1957: viii) otorga a las relaciones entre militares y civiles. Partiendo de este punto de vista, el sociólogo argentino, -así como varios otros autores sudamericanos- insisten en remarcar la responsabilidad que les cabe a los civiles en el esfuerzo por alcanzar una adecuada subordinación de las FF.AA..

Según estos autores el intervencionismo militar en los sistemas políticos de la región no se explica sin tener en cuenta el hábito recurrente de las elites civiles de utilizar a las FF.AA. para dirimir sus conflictos internos y controlar la protesta social⁴³.

Además, en tiempos de “normalidad institucional”, la responsabilidad civil es también central. Sólo una elite política con actitudes proactivas, que constantemente mantenga capacidades institucionales y dedique recursos humanos y materiales suficientes puede mantener bajo su efectivo control el diseño e implementación de aquellas políticas públicas en las que intervengan las FF.AA., especialmente las de defensa. (Jaime Garreta 2001) y (Marcela Donadio 2004).

Dicho de otra manera:

“Cuando no se cumple el deber civil de asumir el comando, ocurre la ‘insubordinación de facto’; la ausencia de mandato socava la autoridad de los líderes y el compromiso de aquellos que deben obedecerle” (López, 2001:98)⁴⁴.

La cuestión de las responsabilidades y capacidades civiles en la conducción de las Fuerzas Armadas en tanto “instrumentos de políticas públicas” adquiere aún mayor relevancia cuando se tiene en cuenta que la asignación a las FF.AA. de tareas que poco o nada tienen que ver con la defensa militar ante amenazas externas es particularmente frecuente en América Latina.

42 Sin perjuicio de ello, algunos actores políticos relevantes como el Gral. (R) Líber Seregni, han insistido en señalar el descontento generado entre algunos militares ante los burdos manejos partidarios efectuados desde la crisis constitucional de 1933 en adelante, como una de las causas de la formación de grupos fuertemente autonomistas y “antipolíticos” dentro de las FF.AA. Los mismos grupos que más tarde liderarían el golpe de 1973 y el gobierno dictatorial. Ver especialmente entrevista realizada por Julián González (2002 b).

43 Según D. Rueschemeyer, E. Stephens y J. Stephens, “...*los conflictos interelites y la debilidad de la sociedad civil causaron que los grupos civiles apelaran a la intervención en su favor de facciones militares*”. (1992: 195). Ver también E. López (1994 b), quien explica el intervencionismo militar en Argentina en la segunda mitad del S XX como propiciado por actores civiles que sistemáticamente utilizaron a las FF.AA. para excluir del sistema político al movimiento peronista.

44 Traducción propia. Para desarrollos de la idea de “responsabilidad civil” en la conducción de las políticas de Defensa, ver Jaime Garreta (2001), y Juan Rial, L. Tibiletti y J. Garreta (2003, (a) y (b)). Para una argumentación sobre la opacidad de los temas de Defensa y Política Exterior, así como pruebas sobre la continua omisión civil en estos temas durante el S XX, para el caso uruguayo, ver Julián González (2002 (b)).

En efecto, en buena medida en virtud de la debilidad de los aparatos estatales de la región y del potencial de recursos humanos y materiales de que disponen las organizaciones militares, usualmente se les asignan variadas “misiones subsidiarias”.

Tales asignaciones plantean, como ya se advirtió, una serie de interrogantes particularmente referidas al impacto de la expansión del rol militar sobre:

- la efectiva preparación de las FF.AA. para su tarea central, la defensa militar
- el intervencionismo militar en política y la estabilidad del régimen democrático
- la vigencia de los DD.HH.

Por otra parte, los estados latinoamericanos ¿poseen voluntad/capacidad para desarrollar agencias civiles que asuman los espacios ocupados por los militares? Un buen ejemplo de tal problema es el de la aviación civil y las tareas del control aéreo.

Finalmente, también debe ponerse en cuestión la real capacidad de las FF.AA. para cumplir misiones subsidiarias⁴⁵, así como el costo real de la movilización militar para ello.

Uno de los autores que más recientemente abordó la cuestión de las consecuencias de la expansión del rol militar sobre el control civil es David Pion-Berlin. En un trabajo en colaboración con Craig Arceneaux(2000), estos autores intentaron probar qué tan cierto resulta el supuesto comúnmente aceptado por la literatura especializada, acerca de que determinadas tareas asignadas a los militares –aquellas acometidas dentro del propio país y no estrictamente relacionadas con la función militar- son intrínsecamente difíciles de supervisar.

Ello permitiría a los uniformados imponer su autoridad en el desempeño de estas funciones enajenándolas a la supervisión civil, y luego aprovechar los espacios de poder adquiridos para influir sobre el gobierno incluso en otras áreas de decisiones públicas.

Así, en una investigación sobre 7 países sudamericanos entre los que se incluye a Uruguay, encuentran que las posibilidades de mantener el control en el inicio, la gestión y la conclusión de una operación⁴⁶ ejecutada por las Fuerzas Armadas no dependen del ámbito geográfico (interno/externo) o funcional (militar – no militar) de la misma, sino de la voluntad y capacidad dispuestas para ello por los civiles.

A partir de dicha constatación infieren que mientras se mantenga este tipo de “control operacional” de las políticas públicas en que participan los uniformados – mientras los militares sean “implementadores” y no “tomadores” de decisiones- , también se mantendrá contenida la capacidad de las FF.AA. para influenciar las decisiones del gobierno en otras áreas.

En un artículo de 2003, Pion-Berlin retoma esta idea y propone una categorización de las formas de expansión funcional de las FF.AA. que permiten ordenarlas según su impacto sobre el control civil. La forma menos peligrosa es, a su juicio, la “expansión horizontal”, esto es, la participación de uniformados con un rol de meros ejecutantes de políticas definidas por los civiles. Así señala que:

45 Sin duda las “misiones subsidiarias” de las FF.AA. cuyas consecuencias han sido más estudiadas son las de orden interno, contrainsurgencia e inteligencia interna a ellas asociadas. La academia argentina ha producido trabajos muy interesantes, que en buena medida sirvieron como insumos en el largo proceso de transformación del marco legal regulatorio de las FF.AA. iniciado en la post-dictadura y que continúa actualmente. Una de las ideas más reiteradas es la de la inconveniencia de militarizar problemas de seguridad típicamente encargados a las fuerzas policiales. Ver J. Garreta (2001) y Marcelo Sain, (2003).

46 Según estos autores, “...el control es una medida compuesta, que puede ser expresada ordinalmente (alto, medio o bajo). Cuando los civiles son capaces de iniciar, gerenciar (mantener las acciones dentro de un rango permisible y apegadas a los objetivos políticos establecidos) y terminar una operación militar, entonces se considera que el control es alto”. (trad. propia) (D. Pion-Berlin y C. Arceneaux, 2000).

“Esas actividades deben ser monitoreadas y supervisadas de cerca, pero no constituyen, en sí mismas, amenazas al control civil” (D. Pion-Berlin, 2003).

Luego refiere a la “expansión vertical”, esto es, cuando los oficiales son llamados a ocupar cargos de diseño e implementación de políticas públicas, o cuando adquieren:

“formas no oficiales de influencia que les permiten influenciar, vetar o a veces determinar las políticas y prioridades nacionales” (D. Pion-Berlin, 2003).

Dentro de esta categoría distingue dos situaciones. Considera menos peligroso que los militares adquieran mayor poder en la definición de políticas en la órbita de la defensa, a que lo hagan en otros ámbitos ajenos a ella.

La propuesta de Pion-Berlin y Arceneaux es interesante. Sin embargo, ella debe ser revisada tomando en cuenta las observaciones de Abrahamsson (1972).

Así, debe señalarse que su concepto de *poder* toma casi únicamente como referencia la posición de los actores en el proceso de toma de decisión. Ello lleva a subvalorar los efectos a largo plazo de la *expansión horizontal* sobre los problemas de intervencionismo y enajenación mencionados.

La eventual legitimidad ganada por los uniformados ante la población, el manejo casi monopólico de los medios materiales o el desarrollo exclusivo de capacidades necesarias para las tareas asignadas tienden a fortalecer la posición de los militares ante las autoridades civiles. Por otra parte, el ejercicio de actividades como resultado de la *expansión horizontal* genera intereses corporativos que tienden a la perpetuación de tal situación.

También es discutible la afirmación de que las nuevas misiones no implican cambios doctrinarios u organizacionales importantes en las FF.AA., ni son adoptadas como nuevas “razones de ser” de las instituciones militares, es.

En tal sentido puede mencionarse por ejemplo que el Ejército especializa una Unidad de Ingenieros de su Reserva en tareas de preservación del medio ambiente y protección civil. (Ejército Nacional, 2004: 151).

Algo similar y más impactante es el caso de la participación de Uruguay en misiones de paz de ONU. Sólo para mostrar algunos de los cambios acaecidos, vale recordar que el Ejército estableció una Escuela de Formación de Oficiales para Misiones de Paz y el Hospital Militar un área especializada en medicina tropical.

Además, la importancia de esta misión es enfáticamente resaltada en documentos oficiales y páginas web de las FF.AA., configurando actualmente una de las fuentes de orgullo profesional y legitimidad más importantes de las mismas⁴⁷.

Finalmente, vale hacer notar que a partir de su visión “operacional” del control civil, tributario de su aproximación neo-institucionalista a la *cuestión militar* y centrado especialmente en el problema de la *enajenación* de las políticas públicas en las que intervienen las FF.AA., Pion-Berlin sólo atiende tangencialmente el problema del intervencionismo militar, y no analiza las dimensiones de efectivo respeto por los DD.HH. y de eficiencia de las organizaciones militares.

47 Esta situación no es sorprendente si se tiene en cuenta uno de los rasgos de las FF.AA. más analizados por los especialistas uruguayos, esto es, su histórica crisis de identidad por falta de una función legitimante creíble más allá de la de garantía última del orden interno. Ver Julián González (2002 b Anexo Marco Teórico: 8 y ss.).

I.VI. A modo de conclusión

Definir unas relaciones civiles-militares adecuadas tiene mucho que ver con fijar límites, delimitar competencias y asignar responsabilidades entre ambos grupos. Un marco teórico apropiado debe dar cuenta de la medida en que se respetan esos roles y cuando ello no sucede, iluminar las razones de tal situación.

También debe indicar procesos o tendencias que representen amenazas a futuro para la *subordinación militar democrática*.

En este sentido, el concepto de control civil puede ser útil para centrar la atención en varios puntos claves, como son los enumerados por Pion-Berlin (2001:33) mencionados más arriba. Sin embargo, hacen falta mayores esfuerzos por lo menos en tres aspectos.

El primero, refiere a la definición de los fundamentos normativos de aquellos límites y responsabilidades que permitan la convergencia del contenido de las distintas definiciones de control civil alrededor del problema central de la cuestión militar en Sudamérica hoy: la preservación y profundización de la democracia y la prevención de nuevas *irrupciones* militares ilegítimas.

Es necesario, en este sentido, modelizar las actitudes esperables de militares y civiles en su interacción en la arena política, resaltando las consecuencias de dicha interacción en el adecuado funcionamiento de las instituciones y la vigencia de los principios democráticos.

En particular, es necesario captar y describir aquellas situaciones en las que, aún gozando de correlaciones de fuerza y coyunturas histórico políticas favorables, las autoridades políticas fallan a la hora de ejercer efectivamente su rol de conducción de la actividad de defensa y de las instituciones armadas.

El segundo aspecto, tiene que ver con la incorporación de otros actores al análisis de la interacción entre militares y gobernantes. En tal sentido es necesario considerar ciertos actores internos –como por ejemplo grupos económicos- o externos, particularmente agencias estatales estadounidenses como el Departamento de Estado o el Comando Sur de los Estados Unidos⁴⁸, cuya intervención históricamente ha sido relevante.

El tercero, se refiere al establecimiento de definiciones conceptuales precisas y compartidas de las categorías analíticas, especialmente control civil, autonomía militar y poder político militar. Ello permitirá incrementar la potencia analítica a los estudios al la mejorar la comparabilidad de las investigaciones realizadas y permitir una efectiva contrastación de hipótesis rivales.

* * *

48 La “comunidad de defensa” de los EE.UU. ha buscado y obtenido casi siempre hasta hoy que las FF.AA. sudamericanas se estructuren y actúen –por lo menos parcialmente- de acuerdo a su conveniencia. Julián González (2002 b: Anexo “El Plan de los Gobiernos de Uruguay y EE.UU. para su Defensa Común”, y Anexo Documental) describe y aporta pruebas acerca del diseño de “una fuerza militar panamericana” acorde a los intereses de los EEUU en la segunda mitad del S XX. Para una revisión crítica de los programas actuales de ayuda militar estadounidense ver Adam Isacson., Joy Olson y Lisa Haugeard (2004).

Capítulo II. Marco jurídico y estructura organizativa del sector Defensa en Uruguay. Elementos introductorios.

Contenidos

II.I. Introducción.....	2
II.II. Algunas reflexiones previas sobre la relevancia de los análisis sobre el marco jurídico en el caso del sector Defensa.....	2
II.III. Consideraciones Generales. Base Normativa del Análisis.....	3
II.IV. Subordinación Militar y Ordenamiento Jurídico	5
II.V. Ministerio: ¿Director o vocero?	6
II.VI. FF.AA.: ¿Defensa? ¿Seguridad? ¿Desarrollo?	11
II.VII. Parlamento.....	14
II.VIII. Áreas sensibles: Educación e Inteligencia	15
II.IX. Defensa, Seguridad y Política Exterior: Convenios, Acuerdos y Tratados Internacionales:	15

II.I. Introducción

En el presente capítulo se pretenden explicitar algunos supuestos y puntos de partida normativos de los que parte este equipo de investigación, así como recoger y presentar algunos de los principales dilemas que la literatura especializada reconoce en torno a la conducción política de las instituciones encargadas de monopolizar el uso de la violencia legítima en el marco de regímenes democráticos.

Esos principios y problemas reconocidos sirven de guía para la exploración y descripción del marco jurídico y la estructura organizativa de la defensa en Uruguay que se lleva adelante en los capítulos III y IV.

II.II. Algunas reflexiones previas sobre la relevancia de los análisis sobre el marco jurídico en el caso del sector Defensa

La atención a la legislación de los países con relación a los ordenamientos jurídicos, y al estatuto de los mismos en la vida nacional, resulta no sólo una práctica generalizada de los investigadores, sino además un excelente analizador sobre el modo en que, a lo largo de su historia constitutiva, los Estados han producido un ordenamiento específico de aquellas temáticas más relevantes de su historia.

En el caso de la defensa y la seguridad, el relevamiento, descripción y análisis de lo que jurídicamente se instituye, cobra una particular relevancia.

Ello permite realizar una primera aproximación a los desarrollos alcanzados organizativa y funcionalmente por las organizaciones a las que se les adjudica el efectivo monopolio de la fuerza.

En tal sentido puede plantearse que el carácter que jurídicamente adquiere tal adjudicación del monopolio de la fuerza define los propios límites que el Estado atribuye al ejercicio de la misma.

Toda legislación contempla, por tanto, un plano que define y otro que limita a la propia definición instituida.

Así, una amplia estructura que institucionalice jurídicamente las definiciones de los Estados constituye una sólida base y un analizador acerca del modo en que los Estados definen la participación y con ella, la socialización de las normas que impactan sobre la vida cotidiana de sus ciudadanos.

Si todo lo anterior es cierto, se comprende entonces, cómo es posible leer, en las formas jurídicas que adquiere el monopolio y el ejercicio de la fuerza, las definiciones políticas que cada Estado instituye al respecto.

Se comprende además cómo en los casos de seguridad y defensa, por el modo en que concentran el monopolio de la fuerza, todas las posibilidades de institucionalización jurídica constituyen los primeros pasos para una definición que sustraiga tal monopolio en un ejercicio de autonomía organizacional por parte de las organizaciones armadas.

Estas dimensiones jurídicas no sólo instituyen reglas de carácter y efectos simbólicos, sino que, en el mismo acto de definición, objetivan a los responsables del monopolio de la fuerza.

De allí que la ausencia y/o la ambigüedad de las definiciones jurídicas generen condiciones mínimas para interpretaciones que desborden los contenidos funcionales en la administración del monopolio de la fuerza.

Tales interpretaciones se acompañan, por regla general, con un esquema racionalizador que naturaliza los contenidos adjudicados a las organizaciones que administran el monopolio de la fuerza.

Desde esta perspectiva, las organizaciones que administran el monopolio de la fuerza se presentan, discursiva y simbólicamente, como fundantes de la posibilidad misma del Estado.

Se trata de una posición que desnaturaliza la relación histórica entre el problema del Estado, por un lado y el uso de la fuerza para el reconocimiento del Estado en un plano territorial y jurídicamente indiscutido, por otro.

Esta desnaturalización sustenta la creencia que organiza un relato histórico según el cual las organizaciones vinculadas al monopolio de la fuerza preexisten y fundan la posibilidad misma de la historia del Estado, la Nación y el país.

De lo anterior se desprende que no alcanza con el relevamiento jurídico institucional sino que, para comprender su significación es imprescindible referirse a los procesos históricos que lo hicieron posible.

Ello nos conduce señalar que no hay normatización jurídica y simbólica que *per se* equilibre el modo en que se interpretan las funciones para la administración del monopolio de la fuerza. Esto sólo es posible a través de un ordenamiento político que estructure las normas jurídicas.

Sin embargo, dicho ordenamiento político no será tal si queda restringido a los vaivenes gubernativos o librado a las variaciones interpretativas de cada una de las diferentes instituciones militares. Debe ser, por definición, un ordenamiento político de Estado que permanentemente actualice el problema del monopolio de la fuerza.

Una política de Estado trazada en tal dirección, no sólo debe acompañarse de normativas claras y precisas, sino que debe replantear sin ambigüedades, el devenir histórico del uso de la fuerza, reconociéndolo en primer término como expresión histórica de la política, pero negándolo como *lo-que-define-a-la-política*.

Ello eleva a un rango indiscutible a *la-fuerza-de-la-política* con la condición de que ella sólo se torna efectiva en la medida que sea *convocante*. Su fuerza no se define por una declaración formal de monopolio sino por su capacidad de atender a todos aquellos procesos que, de un modo u otro, afectan la vida social, aún de aquellos que ella misma desata en nombre de ese interés definido como general.

La presentación en este trabajo de la normativa jurídica institucional del Uruguay en materia de defensa se realiza atendiendo a tales principios.

II.III. Consideraciones Generales. Base Normativa del Análisis.

En los fundamentos generales del presente proyecto se estableció la preocupación por analizar el manejo de las FF.AA. y de la defensa nacional como áreas de políticas públicas.

Este punto de partida lleva implícito un importante conjunto de definiciones normativas, de presupuestos valorativos acerca de lo que es un régimen democrático, de qué condiciones deben cumplir las decisiones que afectan a todos para ser válidas, y de qué esquemas de relacionamiento entre políticos y militares son deseables.

En este apartado se pretende explicitar los principios normativos desde los cuales se describirá y analizará el ordenamiento institucional y jurídico que enmarca la actividad del Ministerio de Defensa Nacional y a las FF.AA. en Uruguay.

Para comenzar, siguiendo planteos de Guillermo O'Donnell (1998, 2000 y 2004), se entiende que a nivel institucional, la *democracia liberal republicana* debe implicar la existencia de:

- a) elecciones *limpias y decisivas*¹, aceptadas como única forma de alcanzar el gobierno, que generen decisiones públicas *transparentes* en sus fundamentos y en sus procedimientos de implementación.
- b) un sistema legal ecuánime que sancione efectivamente a quienes infringen las normas jurídicas, y permita a los ciudadanos la realización efectiva de sus derechos políticos, civiles y económicos,
- c) Un Estado cuyas organizaciones se dediquen a proteger el *interés general*, actuando eficientemente de acuerdo a directivas políticas y responsabilidades legales adjudicadas por las autoridades electas.

Una vinculación de las FF.AA. a partir de, y con referencia a este tipo de conceptualización sobre la democracia implica necesariamente que ellas tendrán mayores posibilidades de estar *democráticamente subordinadas* (Gonnet, 2005a:12) cuando se observe el cumplimiento de, al menos, las siguientes condiciones ideales:

En primer lugar, los uniformados deben estar efectivamente sujetos a un ordenamiento legal ecuánime y respetuoso de los derechos de los habitantes del país.

En segundo lugar, no deben *enajenar* al control político y legal² del Poder Ejecutivo y el Parlamento –y por ende, al del electorado- aquellas áreas de políticas públicas en las que intervienen, ni permitir la injerencia ilegal de otros actores en ellas.

En tercer lugar, tampoco deben ejercer *coerción* de ningún tipo sobre el sistema político para imponer sus puntos de vista, ni ser utilizados en este sentido por grupos políticos o económicos aliados.

Por último, las FF.AA. deben ser continuamente construidas como una herramienta útil y eficiente en el cumplimiento de las tareas asignadas por el gobierno³.

Ahora bien, tal como sostiene la mayor parte de los autores que analizan estos temas en nuestro subcontinente⁴, este tipo de subordinación no puede entenderse como un dato natural de la realidad, sino como una construcción social e histórica continuamente cuestionada por múltiples tensiones y dinámicas, que exige esfuerzos permanentes, y cuya consecución es a la vez responsabilidad de los políticos y deber de los militares.

Dicha construcción supone el establecimiento de relaciones entre dirigentes políticos y FF.AA. donde lo político sea el vector directriz y de responsabilidad.

Al conceptualizar esta problemática, Ernesto López (2003: pp. 7 y ss.) propone que para que la mencionada construcción se sostenga deben estar presentes tres condiciones necesarias, aunque no suficientes:

1 En palabras de O'Donnell, (2004:16) las *elecciones limpias* son “*aquellas que son competitivas, libres, igualitarias, decisivas e inclusivas, y en las cuales los que votan son los mismos que tienen derecho a ser elegidos*”, y que además, están *institucionalizadas*. Por elecciones *decisivas* se entiende a aquellas cuyos ganadores logran efectivamente ocupar las respectivas posiciones de gobierno por todo el tiempo legalmente previsto, e imprimen a las decisiones públicas el rumbo político que entienden pertinente. Por *institucionalizadas*, que son aceptadas por todos los actores políticos relevantes como la única forma válida de acceso al gobierno, y por lo tanto se repetirán previsiblemente en el futuro como lo pauta la legislación electoral.

2 Por control legal se entiende que la actividad estatal se realice respetando el marco jurídico vigente. Por control político, que las políticas persigan los objetivos y -en lo posible- tengan las consecuencias definidas como deseables por las autoridades electas.

3 Para un desarrollo más cuidadoso de los conceptos de democracia y subordinación militar Democrática, así como de la interconexión de sus sub dimensiones, ver Diego Gonnet (2005).

4 Ver por ejemplo Alfred Stepan (1988); Ernesto López (2003); Rut Diamint (2004); o Marcela Donadio (2004), entre otros.

1. que los civiles tengan una actitud hacia las FF.AA. “*que no cobije ni extralimitaciones, ni excepciones de hecho, sino que al revés, consolide comportamientos normativamente orientados, que rutinicen la coincidencia entre el comportamiento (de los uniformados) y la norma (constitucional)*”.
2. que los civiles construyan y mantengan “*un régimen legal institucional republicano que no presente ni lagunas, ni salvaguardias*” a ninguna clase de intervencionismo militar, ni a nivel de las políticas públicas en las que de alguna manera estén involucradas las FF.AA., ni mucho menos a nivel de otros ámbitos de decisión públicos.
3. que los militares adhieran a, o al menos respeten, ese régimen legal.

Considerando lo expuesto, en los dos capítulos siguientes se describe la realidad que presenta en Uruguay la segunda condición expuesta: en qué medida existe un ordenamiento jurídico y unas instituciones que hagan probable la *subordinación militar* en las cuatro dimensiones arriba referidas.

Es por ello que a continuación parece importante hacer un breve repaso de las posiciones teóricas más aceptadas entre quienes han abordado problemas básicos de ingeniería institucional con vistas a reafirmar la subordinación militar, con el fin de tener un marco referencial desde donde analizar la realidad nacional.

No se trata aquí de hacer un catálogo de disposiciones legales que favorezcan la *subordinación militar democrática*, en tanto consideramos que cada país debe encontrar las fórmulas que entienda más adecuadas a su realidad; así como que todo ordenamiento jurídico e institucional tiene un carácter y un sustento histórico que condiciona sus efectos reales sobre los comportamientos que intenta regular.

Simplemente se pretende resaltar aquellos puntos señalados como “sensibles” a este nivel de las relaciones entre FF.AA., Poder Ejecutivo y Parlamento.

II.IV. Subordinación Militar y Ordenamiento Jurídico

Tal como se estableció, en un régimen democrático el Poder Ejecutivo es el primer responsable institucional de que las burocracias estatales persigan eficientemente “algún aspecto del interés general”, respetando en el proceso los derechos de los habitantes del país.

Las autoridades electas deben entonces evitar tanto la *enajenación*⁵ de la autoridad para tomar decisiones a manos de la burocracia, como la injerencia ilegal de actores extraños al proceso democrático⁶.

Para ello es necesario, a nivel general, que cuenten con: recursos humanos y materiales preparados y suficientes, fuentes de información confiables sobre la actividad de la burocracia, marcos jurídicos que definan y regulen de manera precisa las actividades de la misma habilitando un monitoreo y sanciones efectivas ante incumplimientos, y voluntad política de ejercer ese control.

En el caso específico de las FF.AA. y su relación con el Ejecutivo y Parlamento, parafraseando a Héctor Saint-Pierre (2001) puede decirse que en un régimen republicano el ordenamiento jurídico debe cumplir las siguientes condiciones:

- i. Conservar para la máxima representación de la voluntad popular el cargo de comandante supremo, definiendo luego, claramente la cadena de mando

5 Es decir, la cesión prácticamente irrevocable de la autoridad para tomar esas decisiones (Robert Dahl, 1993: 140).

6 Léase: otras organizaciones estatales, instituciones o gobiernos extranjeros, grupos de presión, etc.

- ii. Garantizar de forma explícita, clara y unívoca la completa e incontrastable subordinación de las FF.AA. al poder político
- iii. Conceder al poder político la capacidad de escoger a los máximos jefes de cada Fuerza
- iv. Establecer la transparencia y permitir el efectivo control civil sobre la formación, carrera y promoción a los puestos de comando de los oficiales
- v. Reservar para el poder político la prerrogativa de analizar, discutir, aprobar o desaprobar el presupuesto destinado al área
- vi. Reservar para la sociedad y sus representantes la deliberación, decisión, definición y jerarquización de los intereses nacionales,
- vii. Atribuir al poder político la exclusividad en las decisiones finales acerca de las Políticas de Defensa y Seguridad
- viii. Establecer de manera clara e inequívoca los criterios y mecanismos institucionales de empleo de la Fuerza, especificando de manera clara y objetiva los casos que admiten ese empleo

Cabe aún explayarse sobre la importancia de estos postulados, y enfatizar, de las múltiples problemáticas implícitas en ellos, aquellas que guardan mayor relación con los objetivos generales de este proyecto y sobre las que un análisis de la normativa jurídica pueda arrojar algo de luz.

II.V. Ministerio: ¿Director o vocero?

En primer lugar, vale recordar que el organismo competente para hacerse cargo de los procesos de políticas públicas referidas a la defensa nacional es el Ministerio de Defensa Nacional.

Dicho organismo concentra formalmente la iniciativa, el diseño y el control de implementación de las políticas vinculadas a la defensa y en particular a las FF.AA. Y esto tanto por las razones normativas expresadas anteriormente –la defensa como política pública-, como en base a razones de eficiencia y racionalidad en el manejo de recursos⁷.

Sin embargo, como señala Juan Rial (2002: 2), en Sudamérica existen Ministerios que actúan como meros voceros de las FF.AA. ante el sistema político, otros que se limitan a contener las áreas administrativas de las organizaciones militares y sólo una minoría que ejerce un efectivo liderazgo y conducción de los cuerpos castrenses.

Parece necesario entonces intentar observar cómo se resuelve –o no se resuelve- en Uruguay el problema de la *conducción política de la defensa*.

Al respecto debe precisarse que cualquier agencia burocrática estatal cuenta con recursos y oportunidades suficientes para tergiversar o desviar las directivas emanadas del nivel político. Por otra parte, es evidente que exista siempre una sintonía política y de intereses entre políticos y burócratas/técnicos que garantice la correspondencia automática entre los lineamientos de políticas y las medidas efectivamente implementadas⁸.

Tal como sostiene Graham Allison, cuando una organización burocrática especializada tiene a su cargo la resolución de determinados problemas, sus

7Al decir de José Díaz Gallardo (2002: 3) “Para formular políticas, decidir estrategias y asignar recursos racionalmente es preciso que haya una instancia analítica, evaluativa y decisoria distinta y superior a la de los institutos armados...”.

8 El tema de las diferencias de intereses entre militares y políticos en América del Sur ha sido tratado más detalladamente en Diego Gonnet (2005 a).

dirigentes adquieren también en forma casi exclusiva la capacidad de percibir esos problemas, procesar la información relativa a ellos y en definitiva realizar un importante rango de acciones dentro de un marco de casi absoluta autonomía⁹.

Así, las tendencias de autonomización de las organizaciones y enajenación de las actividades a su cargo aparecen, en distinto grado, cualquiera sea la agencia –en este caso, estatal- que se considere.

Por otra parte, cuando se trata de organizaciones mayoritariamente integradas por *profesionales* expertos en determinada actividad/disciplina, ese espacio de autonomía generado *de facto* suele reforzarse desde un nivel simbólico. En efecto, en cualquier ámbito los *profesionales* gozan *a priori* de una legitimidad mayor a la de los *legos* para opinar y decidir sobre la materia en que se especializan, lo que aumenta sus posibilidades de imponer sus puntos de vista.

Para las FF.AA. ambas tendencias son altamente probables dado que algunas de las funciones que se le encargan son generalmente exclusivas, en el sentido de que ninguna otra organización pública o privada del país está en condiciones de desempeñarlas.

Hay que tener en cuenta también que ejercen el monopolio profesional del *expertise* militar, por lo que, además de ser “implementadores” de decisiones, aparecen como consejeros “naturales” de los gobernantes en asuntos de defensa¹⁰.

Por estas razones, como cualquier otra organización en su posición, las FF.AA. pueden llegar incluso a manipular la información relativa a los problemas que se les encarga resolver, por ejemplo presentando a sus superiores sólo las opciones de resolución que más los favorezcan. (Ver Bengt Abrahamsson, 1972: 113, Alfred Stepan, 1988: 136 y ss.)

Así, el problema de la *conducción política de la defensa* a nivel del Ministerio puede desagregarse en dos cuestiones centrales:

i. La primera, definir qué decisiones concretas deben ser tomadas necesaria y directamente por los niveles políticos del Ministerio –Ministro, funcionarios de confianza y sus equipos burocráticos- y cuáles pueden ser delegadas a los técnicos/profesionales militares.

Dentro de esta cuestión deben considerarse, a su vez, dos aspectos. Por una parte qué nivel/niveles de decisión y por otra qué asuntos o áreas de políticas debe/n considerarse *a priori* como privativo/s de los responsables políticos¹¹.

ii. La segunda, establecer qué arreglos institucionales aumentan las probabilidades de que la mencionada distribución de competencias se mantenga en la realidad tal como ha sido definida formalmente.

En referencia a la primera cuestión, en general las posturas pueden ubicarse entre dos polos opuestos. El primero lo constituyen quienes postulan una mayor autonomía militar en el entendido de que los asuntos de defensa – y especialmente aquellos más relacionados con el funcionamiento de las FF.AA. – son eminentemente

9 “Para evitar la paralización, la responsabilidad primaria debe estar acompañada por el poder primario(...). Por ende, cada organización percibe problemas, procesa información y realiza un rango de acciones dentro de un marco de cuasi – independencia (dentro de las amplias guías suministradas por la política nacional)” (Graham Allisson 1988: 132).

10 Este último rasgo se refuerza debido a que, tal como señalan Juan Rial, Luis Tibiletti y Jaime Garreta (2003), en América Latina “...la defensa como política pública no tiene una comunidad científica que haga la discusión de esa política”.

11 Esto sin olvidar que siempre los responsables políticos tiene la potestad legítima de decidir en todos los niveles de decisión, desde el nivel más alto de la *conducción política* hasta el nivel operativo. Ello es en última instancia –más allá de la conveniencia/pertinencia ó del *expertise* técnico-profesional- un problema que define concretamente en cada caso el responsable político.

técnicos, y como tales deben ser resueltos por los propios profesionales sin *interferencias civil/políticas* en aras de una mayor eficacia.

El segundo postula la necesidad de limitar los niveles de autonomía militar en función de asegurar el control civil y minimizar el desarrollo del poder político militar.

Atendiendo a los puntos de vista normativos adoptados previamente, se sostiene aquí que las decisiones finales acerca de cualquier aspecto de las políticas de defensa corresponden en exclusividad al poder político. Y cabe a los uniformados el deber de cumplir cabalmente las mismas. Ello supone también que los responsables políticos deben asumir la decisión acerca de qué decisiones -y sobre qué tareas ó asuntos- delegan en los profesionales militares.

En relación al asesoramiento que “naturalmente” pueden brindar los oficiales militares en función de su conocimiento profesional, vale aclarar que este no puede tener carácter vinculante de las decisiones de los políticos. Es decir que éstos tienen derecho a desoír el consejo profesional si así lo consideran conveniente en base a criterios ideológicos, políticos, morales, etc.¹² Citando a Robert Dahl (1985):

“Civilian are morally and politically competent to make the decision even if they do not possess the relevant expertise (technical competence)”.

Por otra parte, desde el punto de vista analítico, pueden utilizarse diferentes aproximaciones conceptuales para identificar las decisiones concretas que forman parte del proceso de diseño, implementación y supervisión de la política de defensa, las cuales deberán luego ser asignadas a distintos actores (políticos /burocráticos)¹³.

Una de ellas es la de los “niveles de conducción de la defensa”, proveniente de las aplicaciones militares de la estrategia. La misma consiste en definir y ordenar las diversas decisiones en niveles (estratégico-políticas, estratégico-militares, operacionales y tácticas).

Ello en función de un modelo de análisis que supone:

- i. la determinación de los objetivos e intereses nacionales;
- ii. la identificación de amenazas a los mismos;
- iii. la decisión sobre cómo enfrentarlas (medios diplomáticos, militares, etc.)
- iv. y en consecuencia, para qué contingencias deben prepararse las FF.AA.
- v. cómo estarán mejor preparadas para ello
- vi. qué medios materiales y humanos requieren
- vii. hasta decisiones de tipo operativo y táctico, cuando las FF.AA. se hallan concretamente en acción.

A cada uno de estos niveles y/o tipos de decisiones corresponderían distintas combinaciones desde el punto de vista de la participación de políticos y militares en su adopción.

Este enfoque analítico está muy difundido en el ámbito militar y resulta plausible, en tanto establece una especie de clasificación taxonómica de diferentes

12 En cualquier caso –escuchen o no el consejo experto- serán ellos los únicos responsables por las consecuencias de esas decisiones.

13 Vale aquí hacer algunas precisiones sobre el empleo de estos términos. “Políticos” se reserva en este trabajo a los dirigentes de partidos políticos, a Parlamentarios, y a quienes ocupan cargos electivos y/o de particular confianza en el Poder Ejecutivo. Los “burócratas” son aquellos funcionarios de una estructura organizada de tal forma. Así, son “burócratas” tanto los funcionarios civiles del Ministerio de Defensa como los militares.

ámbitos de decisión bajo la forma de categorías *típico ideales*. El mismo permite determinar responsabilidades dentro de las instituciones militares donde existe una jerarquía perfectamente ordenada.

Sin embargo, en la práctica concreta de la temática en análisis presenta algunos problemas.

En efecto, la definición de un asunto como perteneciente al ámbito de *lo estratégico*, de *lo táctico* y/o *operacional* es siempre problemática. De la misma forma que la resolución de un problema técnico nunca puede considerarse como aséptica desde el punto de vista político.

Así, la apelación a dicho criterio como mecanismo para establecer qué decisiones corresponden al ámbito de la política y cuáles al de *lo militar*, en realidad conduce a resignar potestades políticas a favor de supuestas prerrogativas militares.

Por lo tanto primer lugar, se sostiene que:

“...unas FF.AA. deben estructurarse y prepararse en función de ‘hipótesis de conflicto’. Y ello supone partir de una ‘cadena teórica’ que partiendo de los intereses y objetivos nacionales, establezca las ‘amenazas’, las jerarquice y caracterice y defina como el país va a enfrentarlas, neutralizarlas, erradicarlas o evitarlas. Sólo una pequeña parte de las amenazas requieren o exigen el empleo del instrumento militar. El gobierno puede definir, incluso en ese caso, la inconveniencia de resolverlas militarmente. Todas estas definiciones son ‘políticas’ y corresponden a las autoridades civiles”. (Julián González 2002 b: MT 28)

En segundo lugar –y adelantando en parte los temas a discutir en el Capítulo V– corresponde también al nivel político definir directamente los grandes lineamientos referentes a:

- i. Personal: reclutamiento; formación; entrenamiento; regulación de la carrera burocrática (sistemas de ascensos y asignación de destinos); deberes, derechos y obligaciones del funcionario, normas de disciplina.
- ii. Cuestiones Presupuestales: Asignación y fiscalización del uso de recursos financieros en los distintos servicios, manejo y fiscalización de los ingresos directos por venta de servicios o productos del Ministerio o las FF.AA. Planificación presupuestaria.
- iii. Logística: planificación de requerimientos sobre insumos, equipamiento, vehículos, sistemas de armas, etc. Unificación de servicios comunes a dos o más Fuerzas.
- iv. Administración
- v. Doctrina

La centralización en oficinas únicas de las áreas de personal, logística y doctrina de las FF.AA. parece especialmente recomendable no sólo con el objeto de hacer un uso más racional y eficiente de recursos humanos y materiales, sino también como forma de fortalecer la actividad conjunta y coordinada de las mismas, lo que evidentemente puede potenciar sus capacidades de disuasión y/o neutralización de amenazas.

Por otra parte, el nivel político tiene reservado el derecho de supervisar de cerca y juzgar la actuación y la elección de medios realizada por los funcionarios

militares aún en aquellas instancias más directamente relacionadas con la implementación concreta de las “órdenes” previamente emitidas¹⁴.

Y ello porque “*El esfuerzo militar pasa a ser parte de un juego esencialmente político, y en consecuencia, dominado por consideraciones de tal naturaleza, que restringen, acotan y encauzan el uso de la fuerza...*”¹⁵. (H. Rodríguez, 2006: 10).

Esbozados ya, de forma muy escueta, los roles “típico-ideales” de políticos y militares en relación a las distintas áreas de decisión que competen al Ministerio de Defensa, parece pertinente adelantar algunos comentarios acerca de los esquemas organizativos e institucionales que pueden ayudar a sostenerlos.

Es necesario aclarar previamente que, como en el caso de cualquier otra relación entre técnicos y políticos, en la práctica esa distinción entre tomadores de decisiones y asesores/ejecutores resulta tenue y conflictiva, no puede ser eficazmente salvaguardada exclusivamente en base a disposiciones jurídicas y debe ser reconstruida en cada instancia de decisión.

Para que aumente entonces la probabilidad de que las políticas se conduzcan de acuerdo a la voluntad de las autoridades electas, es necesario, entre otras cosas, primero, que el Ministerio goce de un adecuado estatus legal, es decir, que su rol directriz de las organizaciones armadas esté explícitamente reconocido.

Parece lógico, en este sentido, que el Ministro sea un funcionario político – preferentemente civil- ubicado por encima de las jerarquías de las FF.AA. en una línea de mando encabezada por el Presidente de la República y que los diversos organismos de planificación, evaluación y resolución en las áreas arriba mencionadas estén directamente supeditados a dicho jerarca. Esto implica que, ni por su ubicación orgánica ni por su integración, los organismos responsables del asesoramiento ministerial para las decisiones en tales asuntos, no deben estar subordinados a las jerarquías de las instituciones militares.

Además, si bien es claro que los militares ocupan de hecho un espacio importante como consejeros en su especialidad dentro del Ministerio, por las razones ya aludidas es también clara la necesidad de que exista un cuerpo de expertos civiles lo más independiente posible de los organismos castrenses¹⁶.

Se facilitaría de esta forma a las autoridades electas el control de determinados recursos burocráticos clave y generar la información, el conocimiento y la memoria institucional necesarios para contrarrestar la ventaja comparativa con que cuentan los uniformados en tanto expertos y/o implementadores exclusivos de determinadas tareas¹⁷.

14 Tal como ilustra claramente Michael Walzer (2004), incluso a la hora de implementar acciones militares en los niveles operacional y táctico muchas veces se plantean a sus ejecutores disyuntivas cuya resolución puede alterar o tergiversar totalmente las consecuencias y objetivos que se esperaba alcanzar con ellas. En este caso particular –acciones armadas-, seguramente la supervisión política deba ser *ex post*, aunque no por ello será menos útil, en tanto sirva para rectificar procedimientos en futuras acciones.

15 El mismo autor agrega, a manera de ejemplo, que “*Temas como el acatamiento a las normas del Derecho Internacional o los efectos de una acción militar específica en la opinión pública mundial, hacen imprescindible al menos una supervisión estrecha por la autoridad política respecto de las operaciones militares*”. (H. Rodríguez, 2006: 10)

¹⁶ Conviene precisar que si bien –como se discutió en el capítulo I- las instituciones militares poseen especificidades que las diferencian de otras burocracias públicas, comparten con ellas la tendencia a desarrollar intereses propios y un monopolio natural sobre la información respecto a su actividad específica que les permite promover dichos intereses.

¹⁷ Para una posición ligeramente contrastante con la sostenida aquí acerca de la importancia de las capacidades del Ministerio de Defensa para la conquista de la conducción civil de las políticas concernientes a las FF.AA. ver David Pion-Berlin (2001: cap. 6). Allí se analiza el caso argentino en la década de los 90’, y se argumenta que las debilidades institucionales de la cartera fueron cubiertas en

Resulta entonces particularmente relevante analizar la estructura organizativa del MDN y los lugares que ocupan en ella los uniformados, así como la distribución de tareas y potestades de decisión entre el Ministerio y las Fuerzas en relación a las áreas arriba mencionadas.

II.VI. FF.AA.: ¿Defensa? ¿Seguridad? ¿Desarrollo?

Por otra parte es necesario atender otra gran área problemática que se abre con la asignación de tareas no estrictamente vinculadas a la preparación de la defensa ante amenazas convencionales, tanto a las organizaciones militares como a los Ministerios de Defensa.

En efecto, por diferentes razones ha sido una tendencia común en toda América Latina en el Siglo XX la multiplicación de los ámbitos de políticas públicas en que se asignan responsabilidades a las organizaciones militares¹⁸.

En especial destacan un conjunto variado de tareas que pueden agruparse según dos grandes “cortes analíticos” que en parte se superponen, pero que intentan dar cuenta de asuntos relevantes.

El primero adopta como criterio la identificación de áreas de políticas que las dictaduras de la seguridad nacional tendieron a asignar a los militares y no siempre han retornado plenamente a la esfera de los organismos civiles.

En dicho primer “corte analítico” pueden diferenciarse dos tipos de misiones. Por una parte, aquellas vinculadas al orden interno o seguridad interior, entre las que, con variaciones de definición de país en país, podemos encontrar por un lado la neutralización de movimientos insurgentes militarmente organizados, y por otro actividades de corte netamente policial –patrullaje de espacios públicos, control/represión de manifestaciones políticas, sindicales o de protesta social, interdicción de drogas, control del contrabando, o del terrorismo, etc.

El segundo tipo de misiones son aquellas relacionadas a la promoción del desarrollo económico y social. Entre otras puede mencionarse los programas de alivio de la pobreza, preservación del medio ambiente, refuerzo de la presencia estatal en lugares apartados del territorio nacional, obras de infraestructura o incluso programas de re-inclusión social¹⁹.

El segundo “corte analítico” se apoya en un criterio de tipo espacial y que en las actuales condiciones de democracia refiere particularmente a las misiones de las fuerzas aéreas y las marinas de guerra.

En efecto, en los países del cono sur y de acuerdo a tradiciones que muchas veces se remontan a etapas anteriores a las dictaduras de la seguridad nacional, el espacio aéreo y los espacios marítimos exhiben niveles significativos de militarización no sólo desde el punto de vista de las actividades de carácter policial, sino incluso en lo referido a muchas políticas públicas referidas a dichos ámbitos jurisdiccionales (transporte, explotación de recursos, administración de instalaciones, etc.)

parte por la fortaleza y la iniciativa de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Economía. De su estudio de caso el autor concluye que: “*Civilians stand a better chance of eroding military power where they can either demonstrate greater competence or operate at greater distance or both. The autonomy and capacity of institutions outside the chain of command proved to be decisive*” (2001:156).

18 Para algunos análisis de las variadas razones que han llevado a las elites políticas latinoamericanas a utilizar a las FF.AA. para solucionar problemas de Desarrollo, Gobernabilidad y Seguridad (Policiales y de anti/contra insurgencia) ver Jaime Garreta (2001), David Pion-Berlin (con C. Arceneaux 2000, y 2003) y Diego Gonnet (2005 a).

19 A modo de ejemplo, en el caso de las FF.AA. brasileñas, en 2004 el gobierno del PT implementó el Plan Soldado-Ciudadano, un programa de reinserción social para jóvenes excluidos a través de conscripción en unidades del Ejército. (Ver Informe Brasil N° 122, OCS de Defensa y FF.AA.)

La justificación sobre la que reposan las amplias competencias que las fuerzas aéreas y las marinas de guerra poseen sobre los espacios aéreos y marítimos respectivamente, se basa en el concepto de gran estrategia y de poder nacional de los que se derivan los principios de *indivisibilidad del poder aéreo* y *del poder marítimo* nacionales. Dicha doctrina derivada de la geopolítica y fundada en la corriente del realismo, tradicionalmente cultivada en las academias militares y particularmente funcionales al pensamiento castrense, tuvo enorme auge durante la guerra fría y fue asumida en general por los gobiernos de la región.

Las posiciones acerca de las consecuencias que las diferentes formas de ampliación del rol militar pueden conllevar para la subordinación militar varían dentro de un amplio rango. Algunos autores consideran que determinadas tareas –aquellas acometidas dentro del propio país y no estrictamente relacionadas con la función militar- son intrínsecamente difíciles de supervisar.

Otros, mucho más optimistas, señalan que en la actualidad los gobiernos latinoamericanos tienen amplias posibilidades de mantener un control aceptable sobre casi cualquier tipo de tarea encargada a las FF.AA.²⁰

En general, las variaciones en las opiniones se explican en buena medida por el grado de exigencia con que se definan los conceptos de *control* y *subordinación militar*, así como por los diferentes supuestos acerca de qué factores aumentan o disminuyen las probabilidades de que los uniformados ejerzan poder sobre los mandatarios políticos.

Donde efectivamente parece haberse consolidado una fuerte corriente de opinión –especialmente de los especialistas académicos del Cono Sur-, es acerca de la inconveniencia de que las FF.AA. cumplan tareas policiales, entre las que se incluye el combate a la mayoría de las expresiones que adoptan el terrorismo o el narcotráfico.

Marcelo Sain (2003), por ejemplo, argumenta que los militares no están entrenados ni equipados para actuar siguiendo los procedimientos legales que rigen el Derecho Penal, diseñadas para garantizar un mínimo de respeto a los *derechos individuales* de ciudadanos sospechosos de delitos. Tampoco lo están para generar pruebas que permitan al poder judicial castigar a posibles culpables.

Por su parte, citando un trabajo anterior de Wendy Hunter, Carlos Basombrío (1998: 148) advierte que “...cuando a los militares se les encarga tareas de *interdicción antidrogas*, de manera muy natural reforzarán sus funciones de *inteligencia*, comenzarán a *detener sospechosos* e incluso *administrar justicia*. La línea divisoria entre *monitorear el movimiento de las drogas* y *mantener una vigilancia en los asuntos internos, sociales y políticos*, es muy tenue”.

Por último, y para citar una fuente “no sudamericana”, parece adecuado mencionar la activa oposición desarrollada desde la Washington Office on Latin America a la aprobación en 1998 por el Congreso de los EE.UU. de la Western Hemisphere Drug Elimination Act.

Dicha norma, a cuya implementación se destinaron 2,3 billones de dólares, fue criticada por impulsar el involucramiento de los militares latinoamericanos en el combate al narcotráfico.

Los argumentos más importantes que presentaban los especialistas estadounidenses eran, por un lado, los rotundos fracasos que en su opinión estaba teniendo la estrategia de combate militar al narcotráfico. Por otro, sus nefastos efectos sobre la vigencia de los DD.HH. allí donde se aplicó. (Eric Olson, Winifred Tate y Laurie Freeman, 1998).

20 Para una visión de los planteos más optimistas ver David Pion-Berlin (con C. Arceneaux 2000, 2003 y 2005). Para una revisión crítica de los mismos, Diego Gonnet (2005 b).

No obstante estos argumentos, tal como señala Jaime Garreta (2001),
“...a veces da la impresión que, en el marco del enrarecido ambiente que se genera cuando campea la confusión en el ámbito civil respecto de estos temas, las Fuerzas Armadas parecen encontrar un hueco propiciatorio para la auto-asignación de misiones, una vez más, asociadas a la seguridad doméstica, en tanto éstas siempre parecen más rápidas y fáciles de hallar que las de la defensa”.

En relación al involucramiento militar en tareas de promoción del desarrollo, si bien no pueden hacerse afirmaciones tan rotundas como en el caso anterior, sí vale mencionar algunas prevenciones que en general no son tenidas en cuenta por los gobernantes. Esta cuestión ya fue evocada en el apartado anterior. Por ello sólo se señalarán brevemente los principales asuntos involucrados en este tema.

Entre ellos: ¿Cuáles son sus consecuencias sobre la efectividad de las FF.AA. en el desempeño de su tarea central, la defensa militar? ¿Cómo impactan sobre los derechos de los ciudadanos?. ¿Posibilitan o traban el desarrollo de agencias civiles con capacidad de retomar los espacios ocupados por los militares? ¿Qué tan aptas son las FF.AA. para cumplirlas? ¿Qué riesgos existen de desatar dinámicas de pugnas partidarias por la cooptación de la alta oficialidad? ¿Cómo afectan el equilibrio de poder entre gobierno y FF.AA.?

En todo caso, lo que resulta incuestionable es que para minimizar los riesgos de que las organizaciones militares tergiversen los fines o burlen los límites legales impuestos a sus acciones por las autoridades electas es imprescindible que se estipule de forma lo más precisa y explícita posible en qué consisten las funciones otorgadas a las FF.AA., así como de qué manera y en qué condiciones deben cumplirlas.

Si bien es cierto que un principio legal bien definido no asegura por sí solo su respeto, no menos cierto es que sin él no hay posibilidades de observar y sancionar desvíos.

En este sentido, habrá que analizar entonces cuáles son las áreas de políticas públicas en que el Ministerio de Defensa tiene alguna injerencia y dentro de ellas cuál es el rol del propio Ministerio y cuál el de las FF.AA.

En referencia a éstas últimas, será necesario revisar cuáles son las misiones asignadas, y en qué grado las autoridades electas han detallado las condiciones y medios para cumplirlas y sus límites.

De especial cuidado resulta el análisis de cómo se define la función central de las organizaciones militares. Es decir, qué tipo de violencia se espera que monopolicen las FF.AA. y bajo qué circunstancias se espera que la ejerzan. Esto incluye también su intervención en funciones delicadas como la producción de inteligencia, la neutralización de movimientos insurgentes, o las tareas de corte policial, más clara y directamente relacionadas con la prevención/investigación de delitos.

El contenido y el uso que se dé a las nociones de seguridad y defensa resultan un indicador primario importante en este sentido.

Vale aquí precisar que -como en otras áreas estatales- muchas veces las autoridades electas establecen sólo directivas políticas amplias y difusas que luego las propias agencias burocráticas se encargan de reglamentar.

Cuando esto sucede, de hecho son las propias agencias que finalmente determinan en buena medida las políticas a implementar, preservando usualmente para sí un importante nivel de discrecionalidad en su tarea. Por eso es necesario

poner énfasis al discriminar quién define las normas de actuación de las FF.AA. así como su grado de concreción²¹.

II.VII. Parlamento

En regímenes republicanos representativos presidencialistas, -como son la mayoría de los latinoamericanos- el Parlamento asume básicamente dos roles: estipular los marcos jurídicos que rigen obligatoriamente al Estado y a todos los miembros de la sociedad y utilizar las potestades que se otorga a sí mismo para controlar la acción del Poder Ejecutivo y las agencias que de él dependen (Marcela Donadio, 2004: 5).

Por otra parte, al contener idealmente la representación de las principales tendencias políticas del país, está diseñado -en mayor o menor medida, según el caso- para articular opiniones, es decir, para disminuir conflictos y en lo posible generar consensos que respalden las medidas del Ejecutivo y las suyas propias.

Según Juan Rial, Luis Tibiletti y Jaime Garreta (2003), tal capacidad de generación de consensos es especialmente necesaria en temas como la defensa y el manejo de las FF.AA., que "...no pueden ser utilizados desaprensivamente sin generar riesgos al propio funcionamiento del sistema democrático"²².

Por otra parte, el tema de la defensa en América Latina plantea desafíos muy particulares.

Primero, ha sido una materia usualmente desatendida por los parlamentarios, - en buena medida por no ser de interés constante e inmediato para los electorados-, lo que ha facilitado su apropiación casi exclusiva por parte, en el mejor de los casos, del Poder Ejecutivo, y en el más común, de las propias FF.AA.²³ Así, al decir de Pablo Celi (2003: 3) "*En la mayoría de nuestros países los vínculos entre el sector militar y el parlamento se han circunscrito a los aspectos presupuestarios*".

Segundo, existe una importante tradición -muchas veces cultivada de forma interesada- de mantener estos asuntos y en especial su dimensión presupuestaria bajo estricto secreto. De esta manera se anulan en esta área "...el principio político de transparencia" y el "*principio administrativo de la planificación*", necesarios para intentar ejercer algún control ciudadano y responsabilidad política en la materia. (Celi 2003:4). En este ámbito, el secreto o la falta de transparencia han sido la norma y no la excepción²⁴.

Por sus características propias y por la realidad imperante hasta ahora los Parlamentos latinoamericanos pueden jugar un rol importante para devolver a las autoridades estatales electas su capacidad de convertir a las FF.AA. en eficientes instrumentos de políticas que persigan objetivos por ellas definidos.

21 Por ejemplo, el hecho de que la normativa surja con el sello del Ministerio de Defensa no indicará demasiado si son los propios militares quienes controlan esa estructura.

22 De acuerdo a los mismos autores, los Parlamentos construyen consenso ya sea generando acuerdos entre distintas bancadas partidarias, transformando "a pocos legisladores en los referentes de cada partido en el tema en cuestión", o promoviendo debates que incluyan también a actores no partidarios (ej.: Organizaciones No Gubernamentales).

23 Julián González (2002 b) pone nombre y analiza justamente esa doble relación entre *omisión civil y autonomía de las FF.AA.* para el caso uruguayo en la segunda mitad del Siglo XX.

24 La falta de transparencia en estos ámbitos se vuelve especialmente paradójica e inexplicable en una región que está haciendo importantes esfuerzos para mantenerse libre de conflictos interestatales convencionales a partir de esquemas de Defensa Cooperativa y No Provocativa, en los cuales la confianza mutua es pilar fundamental. Ver Ernesto López (1994) y Suzeley Kalil Matias (2003). Para una crítica a los Libros Blancos de la Defensa aparecidos en la década de los 90' como parte de ese esfuerzo, ver David Pion-Berlin (2005: 65 y ss).

Parafraseando a Rial, Tibiletti y Garreta (2003), los Parlamentos no sólo deben actuar legislando y formando consensos, o planificando políticas a través del Presupuesto, sino también vigilando su ejecución a través de interpelaciones, pedidos de informes e investigaciones sobre las actividades militares. Pueden ser incluso la voz de alarma privilegiada ante “tentaciones autocráticas” de los uniformados o el Ejecutivo (M. Donadio 2004: 6).

Resulta entonces valioso explorar los roles, las potestades de investigación y los canales de información que la legislación uruguaya otorga al Parlamento en el inicio, seguimiento y finalización de operaciones, y en la ejecución de programas en que estén involucradas las FF.AA.

II.VIII. Áreas sensibles: Educación e Inteligencia

Por último haremos mención a dos áreas relacionadas a las FF.AA. que han sido señaladas como extremadamente significativas en la pugna por la construcción de la *subordinación militar democrática*.

En primer lugar, tal como señala Ernesto López (2003), dado el hecho obvio de que el control de las armas otorga a los militares una capacidad de coacción incontrastable sobre sus mandantes, en última instancia la subordinación militar no puede ser asegurada únicamente en base a mecanismos jurídico institucionales de control y sanción, sino que debe descansar fundamentalmente en el convencimiento de los uniformados.

En este sentido, cabe prestar siempre particular atención a los “valores y conductas incorporados a través del proceso de socialización institucional y educación profesional”. (Julián González 2002 b: Marco Teórico 6). El adecuado monitoreo de los ámbitos educativos militares cobra así una marcada relevancia estratégica.

En segundo lugar, tanto por su carácter intrínsecamente opaco y difícil de controlar, como por su poder desestabilizador, el control de los organismos de producción de inteligencia y contrainteligencia resulta crucial en un régimen democrático, y requiere esfuerzos especialmente importantes. (José Manuel Ugarte, 2003).

II.IX. Defensa, Seguridad y Política Exterior: Convenios, Acuerdos y Tratados Internacionales:

Cuando se producen estudios, ya sean descriptivos, comparativos y/o explicativos, sobre la dimensión estratégica de la seguridad, la defensa y la política exterior de cualquier país, probablemente exista un acuerdo general que enuncie la importancia que tienen los acuerdos, convenios y tratados internacionales.

Los mismos aportan las bases documentales más relevantes para la comprensión no sólo de los compromisos asumidos y sus alcances, sino para acceder a los diferentes procesos que conforman nacionalmente la toma de decisiones en seguridad y defensa como extensiones y/o expresiones particulares de la política exterior del país.

Se ha señalado cómo el estudio de los procesos decisorios en política exterior en el Uruguay cuenta con escasos antecedentes, ello se torna aún más significativo si tales procesos decisorios se vinculan a las dimensiones de la seguridad y la defensa del país.

En tal sentido puede afirmarse que tanto la política exterior como la de defensa nacional comparten la opacidad que se le reconoce ampliamente a la segunda.

La afirmación debe matizarse y requiere de un tratamiento que supera el alcance de este trabajo, pero al menos puede ser enunciada si atendemos a: el

carácter monopólico y restrictivo de la misma; la escasa visibilidad simbólica de sus instituciones y la ausencia general de una información y educación ciudadanas para la discusión y comprensión de las mismas.

Cuando la decisión vincula política exterior, defensa y seguridad esta opacidad se potencia al máximo y todo aquello que se le reconoce como características “negativas” al tratamiento de los temas en seguridad y defensa se transfiere al ámbito de la política exterior.

Avanzar en el estudio de los procesos decisorios en esta materia, como se intentará en el Capítulo VII, implica en primer término acceder a la comprensión de las reglas constitutivas de los acuerdos, convenciones y tratados internacionales.

Estas reglas formalizan definiciones conceptuales de primer nivel con relación a la materia que regulan; y trazan desde dicha perspectiva, los alcances y los contenidos de los compromisos adquiridos mediante ellas.

Es por ello que resulta útil a los objetivos de este trabajo intentar una enumeración de los principales convenios internacionales suscritos por Uruguay en materia de seguridad y defensa, y en especial los referidos a su inscripción en el así llamado “sistema hemisférico de seguridad”. La misma se presenta en el Capítulo III.

Ahora bien, un acercamiento al estudio documental²⁵ de los acuerdos, convenciones y tratados internacionales debe realizarse atendiendo a las siguientes definiciones²⁶:

Tratado: término con que se denomina generalmente a aquellos instrumentos que establecen marcos regulatorios para cuestiones estrechamente vinculadas con la soberanía nacional de las partes involucradas.

Acuerdo escrito entre sujetos²⁷ de derecho internacional en función de las reglas del derecho internacional²⁸, puede producir vinculaciones de tipo bilateral o multilateral, sin que su materialización implique una renuncia a la decisión soberana de las partes que acuerdan, puede componerse de uno o de varios instrumentos que amplían y refuerzan la sustentabilidad de los vínculos acordados.

Convención: término con que se denomina frecuentemente a aquellos instrumentos multilaterales que establecen regímenes normativos generales.

Convenio/Acuerdo: términos con que se denomina generalmente a los instrumentos que registran un marco de compromisos internacionales de carácter económico, financiero, comercial, técnico, judicial, cuyo cumplimiento se va desarrollando en forma gradual.

²⁵ Se presentan aquí conceptos y definiciones oficiales del Ministerio de Relaciones Exteriores uruguayo, presentados en su página web oficial: www.mrree.gub.uy

²⁶ Se reconocen varias formas documentales: Tratado Bilateral, Acuerdo por Canje de Notas, Tratado Multilateral y Tratado Multilateral con Protocolos Accesorios. La denominación y forma de documentación de los tratados no altera su naturaleza ni consagra jerarquía entre ellos.

²⁷ Los sujetos incontestables de derecho internacional son los Estados y las organizaciones internacionales intergubernamentales.

²⁸ Las normas de derecho internacional aplicables en materia de tratados por las que se rige la abrumadora mayoría de los Estados integrantes de la comunidad internacional han sido recogidas en:

a) la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, del año 1969;

b) la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales, del año 1986.

En los aspectos que pudieran no estar regulados por estos instrumentos o por las eventuales convenciones de alcance regional -como la Convención sobre Tratados de La Habana, del año 1928-, los tratados se regirán por la costumbre internacional o sea, siguiendo la práctica que los Estados generalmente aceptan como derecho. La Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en Materia de Tratados, del año 1978, en cambio, sólo ha entrado en vigor para un reducido grupo de Estados.

Protocolo: término con que se denomina tanto al instrumento independiente que registra derechos y obligaciones específicas, como al instrumento accesorio que regula la aplicación concreta de los derechos y obligaciones basadas en un tratado preexistente.

Estatuto: término con que se denomina habitualmente a aquellos instrumentos que consagran reglas operativas para la ejecución de determinadas actividades o para el ejercicio de determinadas competencias.

Modus vivendi: término con que se denomina habitualmente a los instrumentos que registran arreglos de carácter provisorio.

Memorandum de entendimiento: término con que se denomina a los instrumentos que registran compromisos que se agotan con su ejecución directa e inmediata.

Las formas para manifestar el consentimiento al que obliga la firma de un tratado, resultan generalmente recogidas en el mismo, las opciones más habituales en esta materia son:

Tratado bilateral²⁹:

- firma
- canje de los instrumentos que constituyen el tratado
- firma sujeta a ratificación

Tratado multilateral³⁰:

- firma
- firma sujeta a ratificación
- aceptación
- aprobación
- adhesión

Mientras que las formas más habituales de notificación serían:

- a) Comunicación a la contraparte, mediante nota diplomática, que informa encontrarse en condiciones formales; y materiales, de poner en aplicación el tratado tan pronto se reciba similar comunicación de la contraparte
- b) Canje o depósito, según el caso, de los instrumentos de ratificación. El instrumento de ratificación es un documento emanado del Jefe de Estado o de Gobierno, por el que notifica y confirma que el Estado se encuentra en condiciones materiales y formales de aplicar el tratado en las condiciones que éste establezca.

Las reglas que definen el modo en que las partes aseguran la concreción de los tratados proceden de las normas del derecho internacional, y son aplicables:

1. En el proceso de celebración de los tratados y de las condiciones para su entrada en vigor.
2. A las opciones mediante las cuales las partes expresarían su voluntad de obligarse por un tratado.
3. Al cumplimiento de las obligaciones que las partes asumen.

²⁹ Las partes serían dos Estados, dos organizaciones internacionales, o un Estado y una organización internacional.

³⁰ Las partes serían más de dos Estados, más de dos organizaciones internacionales, o más de un Estado y de una organización internacional, o más de una organización internacional y un Estado.

4. A la aplicación e interpretación de los tratados.
5. A los procedimientos dispuestos y acordados por las partes para la enmienda y/o modificación de sus tratados.
6. A las condiciones que deben cumplirse por las partes para que los tratados acordados tengan validez.
7. A los procedimientos dispuestos para la finalización y/o suspensión de las aplicaciones.
8. A las obligaciones vinculadas con la notificación y el registro de los mismos.

Las denominaciones más frecuentemente utilizadas por el Uruguay son: Tratado, Convenio, Acuerdo, Protocolo y Memorando de Entendimiento.

Para Uruguay, la Constitución de la República, en sus artículos 168(20) y 85(7), establece el procedimiento que, internamente, regula la conformación de la voluntad del Estado uruguayo para obligarse por un tratado, se trata de un acto jurídico complejo que siempre requiere la participación de dos de los Poderes del Estado, atendiendo a la siguiente secuencia temporal:

1. **Poder Ejecutivo:** corresponde la negociación y adopción del texto del tratado
2. **Poder Legislativo:** corresponde la aprobación, o reprobación, del texto que ha sido negociado y adoptado por el Poder Ejecutivo.
3. **Poder Ejecutivo:** comunicar a la/las contraparte/s, o en su caso al depositario, que el Estado uruguayo ha cumplido con los requisitos internos prescritos en su Constitución y que se encuentra en condiciones, de hacer efectivo el compromiso internacional adquirido.

Como puede apreciarse la Constitución de la República Oriental del Uruguay, sólo otorga participación al Poder Legislativo en el proceso de conformación de la voluntad del Estado uruguayo de obligarse por un tratado. Mientras que la decisión de desvincularse de un tratado queda como una competencia limitada al Poder Ejecutivo.

* * *

Como se expresó al principio, en función de los objetivos generales del proyecto y de las consideraciones teóricas y normativas realizadas hasta aquí, en los siguientes dos capítulos se describe el marco legal e institucional que regula el sector defensa y en particular la relación entre Fuerzas Armadas, Estado y ciudadanía en Uruguay.

* * *

Capítulo III. Descripción del marco jurídico y estructura organizativa del sector Defensa

Contenidos del Capítulo III

III.I Definiciones y Lineamientos Básicos sobre Política de Defensa.....	2
III.I.I Definiciones de Defensa y Seguridad.....	2
Seguridad:.....	2
Seguridad Interior:	2
Defensa:.....	3
III.I.II Derechos y Obligaciones de los ciudadanos en materia de Defensa.....	3
III.I.III Directivas y grandes lineamientos de Política de Defensa y Exterior.....	4
Objetivos de la Defensa.....	4
Estrategia de Defensa	5
Inserción Internacional, Política Exterior y Política de Defensa	6
Operaciones de Paz	6
Acuerdos y Tratados Internacionales	7
Otros Tratados, Acuerdos y Convenios:	12
III.II Poder Ejecutivo y Defensa.....	14
III.II.I Competencias generales del Poder Ejecutivo en materia de Defensa.....	14
Estructura superior de la Defensa.....	14
Poder Ejecutivo y Ascensos en las FF.AA.	15
III.II.II. Ministerio de RR.EE. y Defensa.....	16
III.III. Poder Legislativo y Defensa	18
III.III.I Competencias del Poder Legislativo en materia de Defensa.....	18
III.III.II Participación del Poder Legislativo en Sistemas de Ascensos	19
III.III.III Comisiones de Defensa: Conformación, competencias.....	19
III.IV Poder Judicial y Defensa	20
III.IV.I Jurisdicción Militar. Regulaciones básicas	20
III.IV.II Responsabilidad disciplinaria.....	20
III.IV.III Tribunales de Honor.....	20
III.IV.IV Responsabilidad penal	21
III.IV.V Organización de la Justicia Militar	22
III.V Fuerzas Armadas	24
III.V.I Definiciones Generales. Componentes y Organización	24
III.V.I.I Generalidades	24
III.V.I.II Ejército Uruguayo	25
III.V.I.III Armada Uruguaya	27
III.V.I.IV Fuerza Aérea Uruguaya	30
III.V.II. Personal de las FF.AA.: profesional, mixto, conscriptos.	32
III.V.II.I Instrucción Militar	32
III.V.II.II. Reservas	32
III.V.II. III. Movilización	33
III.V.II. IV. Derechos políticos del personal militar.....	34
III.V.III Misiones de las FF.AA.	35
III.V.III.I Definiciones generales sobre Misiones de las FF.AA.	35
III.V.III.II Ejército.....	35

A continuación se presentan los contenidos básicos del ordenamiento jurídico uruguayo en relación a los puntos definidos como relevantes en el capítulo anterior.

III.I Definiciones y Lineamientos Básicos sobre Política de Defensa

III.I.I Definiciones de Defensa y Seguridad

La Constitución Nacional no contiene definiciones de defensa y seguridad nacional que sirvan para orientar claramente las políticas en estos ámbitos.

El vacío persiste a nivel legal, desde que la Ley N° 15.808, (24/04/1986) derogó las definiciones estipuladas por el gobierno dictatorial a través de la “Ley Orgánica de las FF.AA.” (Decreto-Ley N° 14.157, de 5/04/1974).

Debido a esa carencia, los conceptos sobre los que trabajan quienes planifican las actividades de Defensa han sido elaborados desde organismos del propio Ministerio de Defensa Nacional (MDN), como el Instituto Jurídico de la Defensa (INJUDE) o el Centro de Altos Estudios Nacionales (CALEN) –actualmente unificados-, mediante ejercicios de *deducción* que parten de las escasas referencias laterales existentes sobre el punto y sobre algunos principios defendidos por el Estado uruguayo en la Constitución, la Ley Orgánica de las FF.AA. y las de cada una de las Fuerzas, así como en otras leyes y decretos mediante los cuales se han asignado tareas a las FF.AA.

Algunas de esos conceptos fueron recogidos en documentos oficiales presentados y legitimados por los Ministros de Defensa Nacional del momento, entre ellos las “Bases para una Política de Defensa Nacional”, de 1999, firmado por el Dr. Juan Luis Storace, y el libro “La Defensa Nacional. Aportes para un Debate”, presentado en 2005 por el Prof. Yamandú Fau¹.

En todo caso, no se trata de normas jurídicas sino de documentos elaborados en círculos relativamente estrechos, por funcionarios civiles y militares del MDN, sin mayor respaldo político partidario y ninguna discusión pública. Sin embargo el hecho que dichos conceptos hayan sido publicados en textos oficiales del Ministerio de Defensa Nacional, permite que sean interpretados por los oficiales militares (casi) como si tuvieran la misma validez y legitimidad que los expresados directamente en el ordenamiento jurídico.

Es por ello que resulta relevante reproducirlas aquí.

Seguridad:

“...situación requerida para que exista un orden jurídico institucional dentro del territorio nacional, conforme a la Constitución y a las Leyes de la República. Comprende todos los actos destinados a asegurar la preservación de dicho orden, abarcando el mantenimiento de la tranquilidad interior, la paz social, el nivel cultural, las condiciones necesarias para el normal desarrollo de las actividades económicas, y el mantenimiento de la soberanía nacional e independencia del Estado”. (MDN – Uruguay, 1999: Cap. IV)

Seguridad Interior:

“...está dada por la estabilidad política e institucional, de manera tal que los conflictos se resuelven dentro de las normas legales del Estado, asegurando la cohesión mínima que garantice el funcionamiento de la sociedad y la plena vigencia del Estado de Derecho”. (MDN – Uruguay, 2005: 31 y ss.)

¹ Durante el año 2006 se procesó el Debate Nacional sobre Defensa como resultado del cual el Poder Ejecutivo ha definido enviar un proyecto de ley de Defensa Nacional en el cual se definirán explícitamente por primera vez en democracia algunos de dichos conceptos.

Defensa:

“...refiere al mantenimiento de las condiciones que le permitan al país asegurar sus intereses primarios, ante posibles amenazas o acciones del exterior. La Defensa constituye así la faceta externa de la Seguridad, y por lo tanto en este ámbito actúan los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional. Sin perjuicio de ello, en aquellas situaciones en que los órganos nacionales competentes lo dispongan, la Fuerzas Armadas apoyarán a las fuerzas de seguridad interna”. (MDN – Uruguay, 1999: Cap. IV).

“... (Implica) la disposición, conjunción y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la nación, con el objeto de garantizar en todo tiempo, en todas las circunstancias y contra todas las formas de agresión, la seguridad y la integridad de su territorio, de sus habitantes, de sus instituciones y de su desarrollo”. (MDN – Uruguay, 2005: 31 y ss. La misma definición había sido previamente publicada en: Ejército Nacional – Uruguay, 2004: 61 y ss.)

III.I.II Derechos y Obligaciones de los ciudadanos en materia de Defensa

La única referencia expresa en el texto constitucional a los deberes y obligaciones de los ciudadanos en materia de defensa la aporta el Artículo 35, que sostiene que: *“Nadie será obligado a prestar auxilios, sean de la clase que fueren, para los ejércitos, ni a franquear su casa para alojamiento de militares, sin orden del magistrado civil según la ley, y recibirá de la República la indemnización del perjuicio que en tales casos se le infiera”.*

Por otra parte, en el Art. 248 de la “Ley Orgánica de las FF.AA.” (Nº 14.157, de 1974) se indica que *“La Seguridad Nacional en lo interior y exterior exige la contribución personal, material, moral e intelectual de todos los ciudadanos a los efectos de la Defensa Nacional, para el mantenimiento de la soberanía y la independencia de la Nación en caso de amenaza de ataque exterior o de situaciones excepcionales de conmoción interna (militares, económicas, político-sociales o de cualquier otro carácter)”.*

En la “Ley de Instrucción Militar Obligatoria” (Nº 9.943, de 20/07/1940), se establece un sistema de instrucción militar que obliga a los ciudadanos legales y naturales a recibir formación y realizar maniobras militares, así como a encuadrarse en unidades de las FF.AA. mediante distintas modalidades. En su Art. 1º se afirma que: *“Todo uruguayo tiene la obligación de defender militarmente a la República y de cumplir con el régimen legal de instrucción militar que lo habilite para ese fin”.*

A partir de esa normativa, la Ley Orgánica de las FF.AA. (Art. 60) señala que *“Los ciudadanos movilizados estarán sometidos al Estado Militar sólo mientras dure la movilización”.* Los derechos y deberes especiales que implica el estado militar son definidos en los Arts. 57 a 63 de la mencionada ley.

En la misma Ley Orgánica, (Art. 109) se define como *“...reservistas por obligación”* a quienes *“...cumplen sus tareas de instrucción militar por disposición de las leyes de capacitación”.* Dicha norma (Art. 111) habilita al Poder Ejecutivo a incorporar a estos individuos a las FF.AA. para que presten *“...servicios efectivos (...)* quedando sujetos al estado militar”.

Es decir que, según la normativa vigente, el país cuenta con un sistema para encuadrar, formar y movilizar ciudadanos de forma obligatoria, estableciendo así deberes y compromisos concretos y específicos en relación a las actividades de defensa. Sin embargo, dicha normativa, y especialmente la Ley Nº 9.943, de

“Instrucción Militar Obligatoria”, nunca ha sido cabalmente implementada, y ha caído actualmente en desuso².

III.I.III Directivas y grandes lineamientos de Política de Defensa y Exterior.

No existe a nivel del marco jurídico uruguayo un texto que centralice los grandes lineamientos de política exterior y/o de defensa vigentes, y que los traduzca en directivas concretas sobre cuestiones como organización y doctrina de empleo de las Fuerzas Armadas, inserción de las mismas en esquemas de defensa regionales o hemisféricos, participación del país en Misiones de Paz, etc.

Dichas cuestiones se definen en la práctica a partir de principios generales contenidos en la Constitución, Leyes Orgánicas de las FF.AA., Convenios Internacionales suscritos por el país, etc., o directamente a partir de cálculos pragmáticos de distinta índole. No obstante ello, es válido tomar como referencia los documentos oficiales “*Bases para una Política de Defensa Nacional*” (MDN - Uruguay, 1999) y “*Aportes para un Debate*” (MDN - Uruguay, 2005), que en buena medida sintetizan posiciones oficiales acerca de estos puntos.

Objetivos de la Defensa

En “Aportes para un Debate” (MDN - Uruguay, 2005) se definen los “objetivos de la defensa nacional”, que se clasifican como “permanentes” y “coyunturales”.

Objetivos permanentes:

- *Garantizar la soberanía, la integridad territorial, la independencia, el honor y la paz de la República, su Constitución y sus Leyes.*
- *Proteger la vida e integridad de sus habitantes y su identidad cultural.*
- *Respaldar el sistema de gobierno republicano democrático representativo y el Estado de Derecho, así como el desarrollo económico y social del país.*
- *Mantener la presencia en la zona económica exclusiva y en la plataforma continental.*

Objetivos coyunturales:

- *Proteger los recursos naturales renovables y no renovables.*
- *Contribuir a la conservación del medio ambiente.*
- *Contribuir a mantener la paz, la seguridad internacional y la solidaridad y respeto a la vida humana.*
- *Proyectar y promover la presencia del Estado en el continente Antártico.*
- *Profundizar las relaciones de cooperación, fomentando la confianza mutua y la amistad con los países de la región, en especial con los integrantes del MERCOSUR.*
- *Respaldar el desarrollo del conocimiento en materia de investigación científica y adquisición de tecnología.*

² En referencia a la Ley N° 9943, Julián González (2005 a) señala que “*Su única consecuencia concreta en la vida cotidiana de los ciudadanos es la Jura de la Constitución por parte de todos los alumnos del 4to. año de Enseñanza Secundaria. Para el ingreso a la Administración Pública, incluso a cargos docentes, se solicita la presentación de dicha constancia y es el elemento que, en caso de necesidad de movilización general, habilita la convocatoria a todos los ciudadanos dentro de las edades que establece la ley*”.

Estrategia de Defensa

En relación a la estrategia de defensa del país, se señala que *“...el Uruguay debe adoptar una postura estratégica defensiva. A este objetivo coadyuvan la diplomacia preventiva y la disuasión, entendiéndose por tal, a la percepción que tiene el oponente de que el costo potencial de mantener una determinada línea de acción sobrepasa las ganancias que espera obtener. Es decir, que el costo militar y político le resulta inaceptable”*. (MDN - Uruguay, 2005: 58).

Concepto que se encontraba más desarrollado en el documento de 1999: *“Nuestra Política de Defensa se basa en unas Fuerzas Armadas de estructura y tamaño adecuados para asegurar efectos razonablemente disuasorios, y en un servicio exterior que actúe preventivamente para la obtención de una solución pacífica de las controversias que eventualmente se puedan presentar, en el marco de una adecuada y oportuna estrategia de anticipación... En particular se considera de especial importancia el mantenimiento de una presencia muy activa de nuestros representantes en los distintos foros, a efectos de proyectar internacionalmente la imagen del Uruguay como país soberano, respetuoso del Derecho Internacional y del Estado de Derecho, y contribuyente permanente, dentro de sus posibilidades, a la paz y seguridad internacionales”* (MDN - Uruguay, 1999).

Se afirman así dos importantes definiciones político/estratégicas:

- la vocación no agresiva del país y sus Fuerzas Armadas
- el hecho de que la estrategia de defensa se concreta esencialmente a en dos ámbitos, el diplomático y el militar.

En cuanto a los lineamientos sobre preparación y empleo de las FF.AA. para la actividad militar, se acudirá aquí al documento de 1999, por ser más explícito y sintético.

Allí se establece que: *“Ante una agresión armada, el país debe emplear todo el poder militar disponible, buscando la definición del conflicto lo más rápidamente posible y con un mínimo de daños a la integridad y los intereses nacionales, y tratar de crear las condiciones más favorables para el restablecimiento de la paz.* (MDN - Uruguay, 1999).

Se agrega además que *“...no puede descartarse que alguna de las formas de amenaza tradicionales pueda presentarse, ni puede ignorarse el riesgo que entrañan las nuevas y difusas formas de amenaza. Dichas formas pueden, a su vez, combinarse con las tradicionales. Amenazas tales como la inmigración ilegal, el terrorismo informático o el tráfico de drogas, aunque en un nivel inicial son competencia de las fuerzas policiales, pueden llegar a escalar a un nivel mayor, y afectar a aquellos bienes cuya tutela la comunidad ha confiado a las Fuerzas Armadas. Además, estas manifestaciones de inestabilidad pueden llegar a provocar inquietud en los países vecinos, si no son controladas a tiempo, y despertar en ellos la intención de intervenir allí donde las causas de inestabilidad no son controladas, para evitar su propagación. En esta perspectiva resulta indispensable disponer de Fuerzas Armadas capaces de controlar con eficacia esos brotes y de ejercer, tanto en sus agentes como en los demás países, el necesario efecto disuasivo”*. (MDN - Uruguay, 1999)

Más allá de este punto, la identificación de amenazas que corresponde neutralizar militarmente, la determinación de su probabilidad de ocurrencia y gravedad, las definiciones sobre hipótesis de conflicto, organización y doctrina de empleo sobre las que se preparan los aparatos militares son elaboradas directa e independientemente por cada una de las Fuerzas.

En relación al ámbito diplomático, se interpreta que *“Para nuestro país, la única garantía para una convivencia pacífica con el resto de las Naciones es la firme,*

incondicional y plena aplicación y respeto de los principios del Derecho Internacional". "...se considera de especial importancia el mantenimiento de una presencia muy activa de nuestros representantes en los distintos foros, a efectos de proyectar internacionalmente la imagen del Uruguay como país soberano, respetuoso del Derecho Internacional y del Estado de Derecho, y contribuyente permanente, dentro de sus posibilidades, a la paz y seguridad internacionales" (MDN - Uruguay, 1999).

Incluso el éxito de la actual estrategia militar de Defensa contra agresiones por parte de fuerzas convencionales de otros países reside en buena medida en que esa proyección internacional pueda ser capitalizada captando rápidamente el rechazo de la comunidad internacional a la mencionada agresión.

Como se señaló más arriba, se asigna –al menos formalmente- a las FF.AA. un rol importante también en el ámbito diplomático, a través de dos tipos de actividades: las realizadas por las agregadurías militares acreditadas en distintas representaciones diplomáticas y "...el despliegue de efectivos en Misiones de Paz". (MDN - Uruguay, 2005: 59).

Se argumenta que "...los agregados militares acreditados en distintas representaciones diplomáticas... son una clara demostración del fenómeno de la confianza mutua, considerada por nuestro país, como elemento clave para la consolidación de relaciones transparentes con la Comunidad Internacional". (MDN – Uruguay, 2005: 59).

Inserción Internacional, Política Exterior y Política de Defensa

El Documento "*Bases para una Política de Defensa Nacional*" (MDN- Uruguay, 1999), señala que: "*Son principios fundamentales de la Política Exterior nacional, el respeto de los tratados, la no injerencia en los asuntos internos de otros Estados, el respeto del derecho internacional, la solución pacífica de controversias, el uso de la fuerza sólo como defensa ante la agresión, y la libre determinación de los pueblos*".

El libro "Aportes para un Debate" (MDN – Uruguay, 2005) incluye un brevísimo capítulo (2 páginas) elaborado por el Ministerio de RR.EE. a pedido del MDN, donde se analizan los "Escenarios de la Defensa". Allí se define como "...*principios tradicionales de la política exterior de la República, en particular al de rechazo del empleo de la fuerza... contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado... la solución pacífica de controversias, el respeto de las normas de Derecho Internacional y el apoyo a los principios e instituciones consagradas en la Carta de las Naciones Unidas*". (MDN - Uruguay, 2005: 51).

Sin embargo, más allá de estas expresiones, el Ministerio de RR.EE. "...no define cuáles son las principales amenazas, no explicita un concepto claro de defensa y no menciona a las Fuerzas Armadas" (C. Zurbriggen, 2005: 103).

Operaciones de Paz

En cuanto a la participación en misiones de paz, oficialmente se entiende que ella "...*forma parte activa de la política de defensa, en la medida que contribuye a asegurar los intereses de nuestro país*". (MDN - Uruguay, 1999).

Los argumentos manejados en los mencionados documentos oficiales para sostener dicha afirmación son básicamente dos: 1) Tal participación permite la proyectar al plano internacional la imagen de un país defensor del multilateralismo y el respeto del Derecho Internacional, así como la de las propias FF.AA. como elementos eficientes y bien preparados. 2) Con ella Uruguay contribuye a atenuar los conflictos que hacen inseguro el entorno internacional, y por ende, su propia situación. (MDN - Uruguay, 2005: 64).

Se señala en el Documento de 1999 que: *“En este marco, las misiones de paz adquieren un relieve singular. La prédica de nuestro país a favor de soluciones pacíficas, conforme al Derecho Internacional y en la estructura de organismos multilaterales, adquiere un contenido concreto, tangible, en tales operaciones. No sólo afirmamos de palabra las soluciones sino que contribuimos a ellas en el terreno”*. (MDN - Uruguay, 1999).

Acuerdos y Tratados Internacionales

La lista siguiente (de carácter no taxativa) creada a partir de la presentada por RESDAL en su “Atlas Comparativo de la Defensa 2006” (RESDAL, 2006) y complementada por una revisión propia en la base de datos del Ministerio de RR.EE.– muestra una serie de Acuerdos y Tratados Internacionales que permiten analizar la posición estratégica de Uruguay en materia de seguridad y defensa.

Aunque el objetivo de este Capítulo es meramente descriptivo y no analítico, en tanto no problematiza los alcances de los compromisos adquiridos, se han incorporado los siguientes criterios de descripción, de acuerdo con las clasificaciones realizadas por la OEA y los organismos implicados en la firma o impulso a los Acuerdos y Tratados:

- Fecha de la firma y/o ratificación: mes y año.
 - Estado actual del compromiso: participante activo, protocolar³.
 - Definición del compromiso: refiere a los objetivos y el alcance de los compromisos.
 - Transformación en la definición del compromiso: sin variaciones en la posición asumida por los compromisos, con posturas críticas hacia los compromisos.
 - Ámbito del compromiso Asunto: Armamentos, Seguridad Hemisférica, DDHH y Justicia, Terrorismo, Sistema Hemisférico.
- **Tratado Interamericano⁴ de Asistencia Recíproca⁵ (TIAR):** firmado en setiembre de 1947 y ratificado en setiembre de 1948. ASUNTO: Seguridad Hemisférica y Sistema Hemisférico. Participante activo⁶; sin variaciones en la posición asumida por los compromisos⁷.

3 Se califica como protocolar en caso que se declare alguna reserva o denuncia al tratado, acuerdo o convenio firmado.

4 Tal como señala J. González (2002 b: Anexo, p 3) *“...comienza en estos años a generalizarse el empleo del término “interamericano” para caracterizar todo lo relacionado con las relaciones, vínculos, coordinaciones, etc. de los Estados de América Latina, el Caribe y los EEUU. El hecho es interesante pues la diplomacia norteamericana intentaba imponer su doctrina “panamericana”, mientras desde las Cancillerías latinoamericanas se registraba cierta resistencia frente a ella por percibir las como una manifestación de la “doctrina Monroe”...”*.

5 Se considera que las bases para su constitución se definen en la “Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz”, realizada en Ciudad México el 21-02-1945 (donde se aprueba el “Acta de Chapultepec”) a partir de la resolución “Asistencia Recíproca y Solidaridad Americana” y la “Constitución de un Organismo Militar Permanente” (resolución IV), documento CP/CSH-264/00 Rev.1 O.E.A.

6 El tratado fue aprobado en el Senado uruguayo por 18 votos en 25 presentes, el Partido Nacional se opuso en pleno. Ver Sesiones del Senado del 14-04-1948 al 20-04-1948 en “Antecedentes y Sanción del Tratado de Asistencia Recíproca”, Imprenta Nacional, 1948, Montevideo, Uruguay.

7 En el año 2001 y a solicitud de la O.E.A. se responde un cuestionario a propósito de los nuevos enfoques y conceptos en Seguridad Hemisférica, una de las preguntas buscaba relevar la posición de los gobiernos en torno a los mecanismos de la O.E.A. para la resolución de conflictos y controversias, el gobierno uruguayo describe al TIAR como uno de estos mecanismos con plena vigencia y señala: *“... No*

En su Artículo 3 se define que: “... *Las Altas Partes Contratantes convienen en que un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado Americano, será considerado como un ataque contra todos los Estados Americanos, y en consecuencia, cada una de dichas Partes Contratantes se compromete a ayudar a hacer frente al ataque, en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas...*”;

- **Tratado Interamericano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)**⁸: firmado en 1948 y ratificado en 1955⁹. Asunto: Seguridad Hemisférica. Participante activo; sin variaciones en la posición asumida¹⁰. En su artículo I se define: “... *Las Altas Partes Contratantes, reafirmando solemnemente sus compromisos contraídos por anteriores convenciones y declaraciones internacionales así como por la Carta de las Naciones Unidas, convienen en abstenerse de la amenaza, del uso de la fuerza o de cualquier otro medio de coacción para el arreglo de sus controversias y en recurrir en todo tiempo a procedimientos pacíficos...*”;
- **Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco)**: firmado en 1967 y ratificado¹¹ en 1968. Asunto: Armamentos. Participante activo, sin variaciones en la posición asumida. En su artículo 1 (Obligaciones) señala: “... *Las Partes Contratantes se comprometen a utilizar exclusivamente con fines pacíficos el material y las instalaciones nucleares sometidos a su jurisdicción, y a prohibir e impedir en sus respectivos territorios: El ensayo, uso, fabricación, producción o adquisición, por cualquier medio, de toda arma nuclear, por sí mismas, directa o indirectamente, por mandato de terceros o en cualquier otra forma, y el recibo, almacenamiento, instalación, emplazamiento o cualquier forma de posesión de toda arma nuclear, directa o indirectamente, por sí mismas, por mandato a terceros o de cualquier otro modo. Las Partes Contratantes se comprometen, asimismo, a abstenerse de realizar, fomentar o*

es ya (...) adecuado para enfrentar las realidades de las amenazas actuales pues no posee la flexibilidad suficiente para completar los peligros heterogéneos que no individualizan concretamente a un Estado agresor. El TIAR atiende fundamentalmente las situaciones de amenaza de corte tradicional (a la independencia, soberanía e integridad territorial). Sería necesario implementar un instrumento complementario a éste que atienda las nuevas amenazas o, en su defecto, elaborar un nuevo Tratado de Seguridad Hemisférica ajustado a la realidad actual del continente que preserve la soberanía e independencia de los Estados así como el principio de no intervención en los asuntos internos de cada uno de ellos...”

8 Surgido de la IX Conferencia Internacional Americana, realizada en Bogotá entre el 30-03-1948 y 02-05-1948, donde se firma la Carta de la O.E.A., que daría base jurídica- constitucional al Tratado de Asistencia Recíproca (TIAR)

9 Ley No. 12.205 (08-07-1955), la votación de aprobación se realizó en la Asamblea General del 30-06-1955.

10 “... *El Tratado Americano de Solución Pacífica de Controversias conocido como Pacto de Bogotá contiene un exhaustivo desarrollo de procedimientos de solución pacífica incluyendo el recurso obligatorio a la Corte Internacional de Justicia en el caso de que el procedimiento de reconciliación no llegara a una solución y las partes no hubieren convenido en una solución arbitral (artículo 32) (...) El Pacto de Bogotá tiene el mérito de incorporar todos los medios de solución pacíficas de controversias que se conocen, integrándolos de una manera uniforme y en forma bien estructurada a través de ocho capítulos; obligación general de resolver las controversias por medios pacíficos, procedimientos de buenos oficios y mediación, procedimientos de arbitraje, cumplimiento de las decisiones, opiniones consultivas y disposiciones finales. El Pacto responde al objetivo señalado por el artículo 27, capítulo V de la Carta de la OEA de “no dejar que ninguna controversia que surja entre los Estados americanos pueda quedar sin solución definitiva dentro de un plazo razonable”. El tratado ofrece los medios utilizables y otorga la necesaria libertad de acción a los estados parte de recurrir a los procedimientos que consideren más apropiados...*” Respuesta del gobierno uruguayo al citado cuestionario de la O.E.A., en el año 2001.

11 Ley No. 13.669 del 01-07-1968, que promulga la aprobación de la resolución adoptada por la Asamblea General del 26-06-1968 con respecto al “Tratado de Tlatelolco”.

autorizar, directa o indirectamente, el ensayo, el uso, la fabricación, la producción, la posesión o el dominio de toda arma nuclear o de participar en ello de cualquier manera...”.

- **Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares:** Firmado en 1968, Ratificado¹² en 1970. Asunto: Armamentos. Participante activo, sin variaciones en la posición asumida.
- **Convención para la Prohibición de Armas Químicas:** firmado en 1993 y ratificado¹³ en 1994. Asunto: Armamentos, Participante activo, sin variaciones en la posición asumida.
- **Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersonales:** firmado en 1997 y ratificado en 2001. Asunto: Armamentos. Participante activo, sin variaciones en la posición.
- **Convención sobre el Desarrollo, Producción, y Acumulación de Armas Tóxicas y Bacteriológicas y su Destrucción:** Ratificado¹⁴ en 1980. Asunto: Armamentos. Participante activo, sin variaciones en la posición.
- **Convención sobre la Prohibición del Uso Militar u Hostil de Técnicas de Modificación Ambiental:** Ratificado¹⁵ en 1993. Asunto: Armamentos. Participante activo, sin variaciones en la posición.
- **Convención sobre la Prohibición o Restricción del Uso de Ciertas Armas Convencionales con Excesivos Daños o Efectos Indiscriminados:** Ratificado¹⁶ en 1994, Participante activo, sin variaciones en la posición. Asunto: Armamentos.
- **Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados:** Firmado en 1997, Ratificado¹⁷ en 2001. Participante activo, sin variaciones en la posición. Asunto: Armamentos. En su Artículo II (Propósito) se define: “... *El propósito de la presente Convención es: impedir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados; promover y facilitar entre los Estados Partes la cooperación y el intercambio de información y de experiencias para impedir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados...*”
- **Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales:** Firmado en 1999, Ratificado¹⁸ en 2001. Participante activo, sin variaciones en la posición. Asunto: Armamentos. En el Artículo II (Objeto) se define: “... *El objeto de la presente Convención es contribuir más plenamente a la apertura y transparencia regionales en la adquisición de armas*

12 Ley No. 13.859 que promulga declaración de la Asamblea General del 20-05-1970 aprobando el Tratado firmado en Washington el 01-07-1961.

13 Ley No. 16.520 del 22-07-1994 promulgando la resolución de la Asamblea General del 12-07-1994 que aprueba ratificar lo suscrito por el Estado uruguayo el 15-01-1993.

14 Ley No.15.101 del 24-12-1980 que promulga la resolución del Consejo de Estado (23-12-1980) aprobando la “Convención sobre Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas y Toxínicas y su Destrucción”.

15 Ley No. 16.374 promulga la resolución de la Asamblea General del 11-05-1993 aprobando la adhesión de la República a la Convención adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10-12-1976.

16 Ley No. 16.509 del 24-06-1994 promulga la resolución de la Asamblea General del 14-06-1994 que aprueba la “Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse Exclusivamente Nocivas o de Efecto Indiscriminado”, celebrada en Ginebra el 10-10-1980.

17 Ley No.17.300 del 22-03-01.

18 Ley No. 17.342 del 25-05-01.

convencionales, mediante el intercambio de información sobre tales adquisiciones, a los efectos de fomentar la confianza entre los Estados de las Américas...”

- **Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre:** Adhiere el 14-01-2000. Participante activo, sin variaciones en la posición, DDHH y Justicia. En su Artículo I (Aplicabilidad) se define: “... *La presente Convención se aplicará cuando un Estado Parte preste asistencia en respuesta a una solicitud de otro Estado Parte, salvo que lo acuerden de otra manera. Para fines de la presente Convención, la aceptación de un Estado Parte del ofrecimiento de auxilio por otro Estado Parte será considerada como solicitud de asistencia...*”.
- **Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas:** Firmado en 1994. Ratificado¹⁹ en 1995. Participante activo, sin variaciones en la posición. Asunto: DDHH y Justicia. En el Artículo I se define: “... *Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a: No practicar, no permitir, ni tolerar la desaparición forzada de personas, ni aun en estado de emergencia, excepción o suspensión de garantías individuales; Sancionar en el ámbito de su jurisdicción a los autores, cómplices y encubridores del delito de desaparición forzada de personas, así como la tentativa de comisión del mismo; Cooperar entre sí para contribuir a prevenir, sancionar y erradicar la desaparición forzada de personas; y Tomar las medidas de carácter legislativo, administrativo, judicial o de cualquier otra índole necesarias para cumplir con los compromisos asumidos en la presente Convención...*”.
- **Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura:** Firmado en 1985, Ratificado²⁰ en 1992. En los Artículos I y II se define: “... *Los Estados partes se obligan a prevenir y a sancionar la tortura en los términos de la presente Convención. Artículo 2 Para los efectos de la presente Convención se entenderá por tortura todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica. No estarán comprendidos en el concepto de tortura las penas o sufrimientos físicos o mentales que sean únicamente consecuencia de medidas legales o inherentes a éstas, siempre que no incluyan la realización de los actos o la aplicación de los métodos a que se refiere el presente artículo...*” Participante activo, sin variaciones en la posición. Asunto: DDHH y Justicia.
- **Corte Penal Internacional:** Firmado en 2000, Ratificado en 2002, Participante activo, sin variaciones en la posición. Asunto: DDHH y Justicia.
- **Obligatoriedad ante la Corte Internacional de Justicia:** Ratificado en 1921, Participante activo, sin variaciones en la posición. Asunto: DDHH y Justicia.
- **Carta de la Organización²¹ de los Estados Americanos:** Firmado en 1948, Ratificado en 1955. Participante activo, sin variaciones en la posición. Asunto:

19 Ley No. 16.724 del 13-11-1995.

20 Ley No. 15.798.

21 Reformada por el Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos "Protocolo de Buenos Aires", suscrito el 27 de febrero de 1967, en la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria, por el Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos "Protocolo de Cartagena de Indias", aprobado el 5 de diciembre de 1985, en el decimocuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, por el Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos "Protocolo de Washington", aprobado el 14 de diciembre de 1992, en el decimosexto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, y por el Protocolo de

Sistema Hemisférico. En la Primera Parte, Artículo 1 se define: “... *Los Estados americanos consagran en esta Carta la organización internacional que han desarrollado para lograr un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia. Dentro de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos constituye un organismo regional. La Organización de los Estados Americanos no tiene más facultades que aquellas que expresamente le confiere la presente Carta, ninguna de cuyas disposiciones la autoriza a intervenir en asuntos de la jurisdicción interna de los Estados miembros...*”

- **Protocolo de Ref. A la Carta de la OEA (Protocolo de Buenos Aires):** Firmado en 1967, Ratificado²² en 1974, Participante activo, sin variaciones en la posición. Asunto: Sistema Hemisférico.
- **Protocolo de Ref. A la Carta de la OEA (Protocolo de Cartagena de Indias):** Firmado en 1985, Ratificado²³ en 1990, Participante activo, sin variaciones en la posición. Asunto: Sistema Hemisférico.
- **Protocolo de Ref. A la Carta de la OEA (Protocolo de Washington):** Firmado en 1992, Ratificado²⁴ en 1997. Participante activo, sin variaciones en la posición. Asunto: Sistema hemisférico.
- **Protocolo de Ref. A la Carta de la OEA (Protocolo de Managua):** Firmado en 1993, Ratificado²⁵ en 1997, Participante activo, sin variaciones en la posición. Asunto: Sistema Hemisférico.
- **Acuerdo sobre Privilegios e Inmidades de la Organización de Estados Americanos:** Ratificado²⁶ en 1978. Participante activo, sin variaciones en la posición. Asunto: Sistema Hemisférico. En el Artículo 2 se define; “... *La Organización y sus Órganos, así como sus bienes y haberes, en cualquier parte y en poder de cualquier persona, gozarán de inmunidad contra todo procedimiento judicial, a excepción de los casos particulares en que se renuncie expresamente a esa inmunidad. Se entiende, sin embargo, que esa renuncia de inmunidad no tendrá el efecto de sujetar dichos bienes y haberes a ninguna medida de ejecución...*”

Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos "Protocolo de Managua", adoptado el 10 de junio de 1993, en el decimonoveno período extraordinario de sesiones de la Asamblea General.

22 Ley No.14.103 del 03-04-1974.

23 Ley No. 16.136 del 28-09-1990.

24 Ley No.16.876 promulga la resolución de la Asamblea General del 01-09-1997 que aprueba el Protocolo de Reformas a la Carta de la OEA. suscrito en Washington el 14-12-1992 durante el XVI Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA.

25 Ley No. 16.841 promulgando la resolución de la Asamblea General del 01-07-1997 que aprueba el Protocolo de Reformas a la Carta de la OEA., suscrito en la ciudad de Managua el 10-06-1993 durante el XIX Período de Sesiones de la Asamblea General de la OEA.

26 Ley No. 14.801 del 05-07-1978.

Otros Tratados, Acuerdos y Convenios:

La tabla que ha continuación se presenta ha sido elaborada con datos del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay, los mismos trascienden en algunos casos al Sistema Hemisférico.

Cuadro III.1. Otros acuerdos internacionales sobre Seguridad y Defensa

Cuadro III.1: Otros acuerdos internacionales sobre Seguridad y Defensa						
Nombre	Tema	Organismo	Lugar de susc.	Fecha de susc.	Entrada en vigor	Ley N°
Convenio Sobre Las Infracciones Y Ciertos Actos Cometidos A Bordo De Las Aeronaves (Convenio De Tokio)	Terrorismo Aéreo	OACI	Tokio	1963.09.14	No informa	14.436
Convenio Para La Represión De Actos Ilícitos Contra La Seguridad De La Aviación Civil (Convención De Montreal)	Aéreo terrorismo	OACI	Montreal	1971.09.23	1977.02.11	14.436
Convención Para La Represión Del Apoderamiento Ilícito De Aeronaves	Aéreo terrorismo	No informa	La Haya	1970.12.16	No informa	14.436
Convención Para Prevenir Y Sancionar Los Actos De Terrorismo configurados En Delitos Contra Las Personas Y La Extorsión Conexa Cuando Estos Tengan Trascendencia Internacional	DD.HH. Terrorismo	OEA	Washington	1971.02.02	No informa	14.728

Cuadro III.1: Otros acuerdos internacionales sobre Seguridad y Defensa (continuación)

Nombre	Tema	Organismo	Lugar de susc.	Fecha de susc.	Entrada en vigor	Ley N°
Protocolo Para La Represión De Actos De Violencia En Los Aeropuertos Que presten Servicios A La Aviación Civil Internacional	Aéreo terrorismo	OACI	Montreal	1988.02.24	No informa	16.891
Convención Interamericana Contra La Producción Y El Tráfico Ilícito De Armas De Fuego, Municiones, Explosivos Y Otros Materiales Relacionados	Terrorismo / armas de fuego	OEA CIFTA	Washington, D.C.	1997.11.14	2001.08.19	17.300
Convenio Sobre La Identificación De Los Explosivos Plásticos Para Fines De Detección	Explosivos-Terrorismo	OACI	Montreal	1991.03.01	1998.06.21	17.329
Convenio Internacional Para La Represión De Los Atentados Terroristas cometidos Con Bombas	Terrorismo	ONU	New York	1998.01.12	2001.12.10	17.410
Convención Internacional Contra La Toma De Rehenes	DD.HH. / Terrorismo	ONU	No informa	1979.12.18	2003.04.03	17.586
Convención Sobre Protección Física De Materiales Nucleares	Nuclear / Terrorismo	OIEA	Viena	1980.03.03	1987.02.08	17.680
Convención Interamericana Contra el Terrorismo	Terrorismo	OEA	Barbados	2002.06.03	No informa	No inf.
Acuerdo Entre El Gob. De ROU Y La Secretaria Gral. De La OEA Relativo a La Celebración Del Cuarto Periodo Ordinario De Sesiones Del Comité Interamericano Contra El Terrorismo (CICTE)	Terrorismo	OEA	Washington	2003.12.22	No informa	No inf.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay. (www.mrree.gub.uy)

III.II Poder Ejecutivo y Defensa

III.II.I Competencias generales del Poder Ejecutivo en materia de Defensa

El Art. 168 de la Constitución uruguaya señala que:

“Al Presidente de la República, actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros corresponde:

- (1) La conservación del orden y tranquilidad en lo interior, y la seguridad en lo exterior.*
- (2) El mando superior de todas las fuerzas armadas.*
- (11) Conceder los ascensos militares conforme a las leyes, necesitando, para los de Coronel y demás Oficiales Superiores, la venia de la Cámara de Senadores o, en su receso, la de la Comisión Permanente.*
- (14) Destituir por sí los empleados militares y policiales y los demás que la ley declare amovibles.*
- (16) Decretar la ruptura de relaciones y, previa resolución de la Asamblea General, declarar la guerra, si para evitarla no diesen resultado el arbitraje y otros medios pacíficos.*
- (17) Tomar medidas prontas de seguridad en los casos graves e imprevistos de ataque exterior o conmoción interior, dando cuenta, dentro de las veinticuatro horas a la Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras o, en su caso, a la Comisión Permanente, de lo ejecutado y sus motivos, estándose a lo que éstas últimas resuelvan(...)”*

Estructura superior de la Defensa

Según lo señala el inciso 2 del Art. 168 de la Constitución, y lo reafirma la Ley Orgánica de las FF.AA., en redacción dada por la Ley N° 15.808, el Presidente de la República actuando en acuerdo con el Ministro de Defensa Nacional, ejerce el Mando Superior de las FF.AA., apareciendo en la cima de la cadena de mando²⁷. Por mandato constitucional, el Ministro no puede ser un militar en actividad²⁸.

En el escalón inmediatamente inferior, aparecen directamente los Comandantes en Jefe de cada Fuerza, que se vinculan con el Mando Superior individual y directamente.

Por fuera de esa cadena existe, en la órbita de Presidencia de la República una oficina llamada Casa Militar, ocupada por Oficiales Superiores de las FF.AA., que tiene por objetivo central asesorar y asistir a la Presidencia en su relacionamiento habitual con las FF.AA., asegurando un adecuado flujo de información entre ambas partes²⁹.

No existen organismos de diseño y planificación de la política de defensa fuera del Ministerio de Defensa.

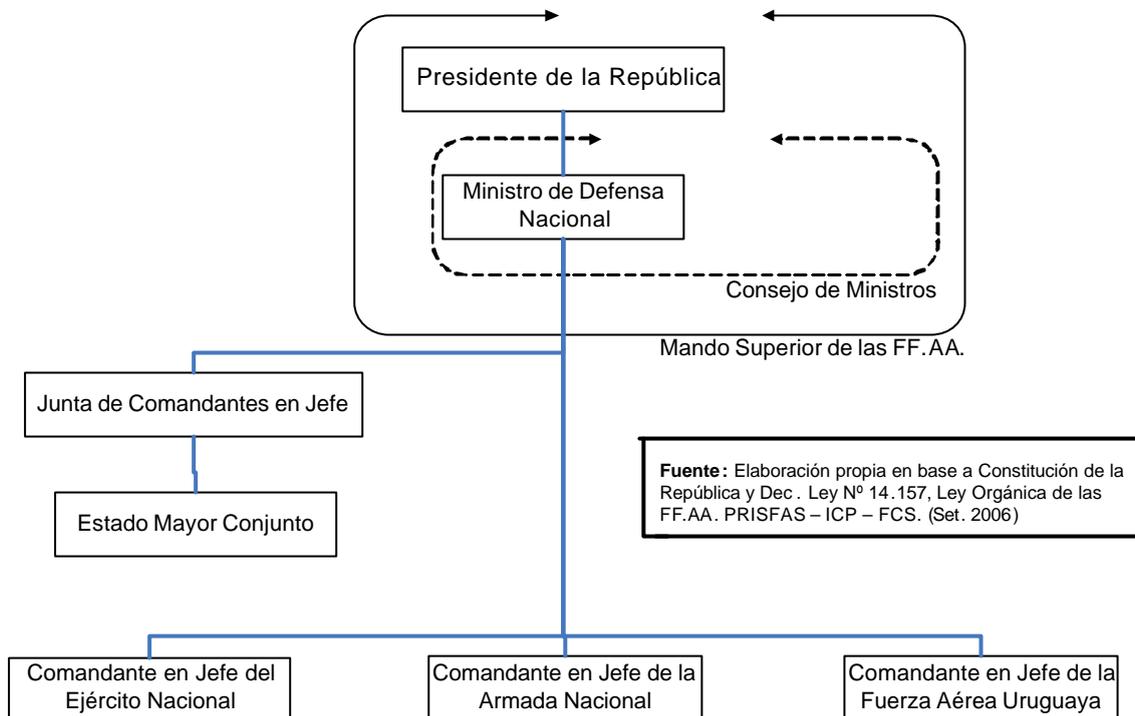
²⁷ Cabe precisar que la fórmula que prevé la actuación del Presidente junto a uno o más de sus Ministros no supone en los hechos mayores recortes a las potestades presidenciales, desde que dichos Ministros son designados y pueden ser removidos por el primer mandatario. (Julián González, 2005 b)

²⁸ Art. 176 de la Constitución: *“Para ser Ministro se necesitan las mismas cualidades que para ser Senador”*.

²⁹ También se ocupa de: asistir las visitas del Presidente al interior del país, y las de primeros mandatarios extranjeros en visita oficial; gestionar el servicio de transporte de Presidencia; conservar las residencias presidenciales y administrar la Estancia Presidencial de Anchorena.

Gráfico III.1

Uruguay: Estructura superior del sector Defensa



Poder Ejecutivo y Ascensos en las FF.AA.

Las reglas que regulan los ascensos del personal militar están definidas en el Título V (Arts. 130 a 180) de la Ley Orgánica de las FF.AA., y en las Leyes Orgánicas del Ejército (Título IV Cap. VIII), Armada (Título IV) y Fuerza Aérea (Título II Cap. III, IV y V), habiendo recibido algunas modificaciones luego de finalizado el período dictatorial (Ley 15.848).

Cada Fuerza presenta diferencias en los sistemas de ascenso y regulación de cuadros, que varían también, dentro de ellas, según el Cuerpo que se considere.

A modo de síntesis, puede decirse que en la Ley Orgánica de cada Fuerza queda establecido el número de oficiales en actividad que deben revistar en cada grado. Hasta el de Cnel. y equivalentes las vacantes generadas se llenan según alguno de estos 3 sistemas:

1. Selección: Los diversos organismos calificadoros existentes analizan el legajo de los oficiales en condiciones de ser promovidos, –al que anualmente se agregan informes de actuación³⁰– y los clasifican según su nivel de aptitud para ascender al grado inmediato superior³¹. Luego el Poder Ejecutivo selecciona a los que efectivamente ocuparán las vacantes.

³⁰ Por regla general, “*Todo oficial... ejerciendo Comando de Unidades o Reparticiones, Dirección o Jefatura, calificará a los Oficiales que le están subordinados... mediante... informe anual*”. (L.O.FF.AA. Art. 160) “*La calificación de los Oficiales que por razones funcionales dependen de una autoridad civil(...) se realizará (...) por el Comandante en Jefe de la Fuerza respectiva...*” (L.O.FF.AA. Art. 162. Ver también Art. 174)

³¹ Según el Art. 137 de la L.O.FF.AA., los criterios sobre los que se califica a los oficiales son los de antigüedad en el grado; desempeño de funciones propias del grado; aprobación de cursos (cuando corresponda); capacidad militar; y condiciones especiales y particulares de cada Fuerza.

2. Concurso de oposición (vigente sólo en el Ejército). Se genera una lista de prelación en base a pruebas teórico-prácticas de oposición entre los aspirantes al ascenso.
3. Antigüedad en el grado. En los grados más bajos, los oficiales ascienden simplemente cumpliendo un tiempo mínimo, siempre que hayan sido calificados como aptos para la promoción. En algunos grados superiores, se genera una lista de los oficiales en condiciones de ascender, ordenados según su antigüedad en el grado, y con ella se van llenando determinado porcentaje de las vacantes.

Ahora bien, existen dos sistemas más, que se aplican aún cuando no se hayan generado vacantes en los grados superiores. Estos dos sistemas son los que explican que, salvo falta grave o notoria ineptitud, los oficiales militares tengan prácticamente asegurada su carrera profesional hasta el grado de Coronel o Capitán de Navío, lo cual determina la deformación que exhibe la pirámide funcional de las instituciones militares.

El primero, denominado *del tiempo doble*, establece que los oficiales que hayan permanecido en el mismo grado –generalmente– el doble del tiempo mínimo requerido para ascender al grado inmediatamente superior, ascenderán automáticamente, siempre que estén calificados como aptos para ello.

El segundo, denominado *del tercio*, se aplica cuando las vacantes a proveerse cada año no alcanzan a un determinado porcentaje –generalmente, un tercio– del total de oficiales en condiciones de ascender. Entonces, ese número se completa con oficiales aptos para el ascenso que no lo hayan alcanzado mediante alguno de los otros sistemas.

Para el ascenso al máximo grado (Oficial General) “...*el Poder Ejecutivo seleccionará los candidatos de entre los Coroneles (o equivalentes) que... se encuentren comprendidos en... la lista de méritos confeccionada por el Tribunal Superior de Ascensos y Recursos integrada a esos efectos además, por el Comandante en Jefe que lo presidirá y tendrá voto decisivo en caso de empate*”. (Ley N° 15.848, Arts. 11 y 12).

Al igual que en el caso de ascenso a Coronel (Ejército y Fuerza Aérea) o Capitán de Navío (Armada), se requerirá la venia de la Cámara de Senadores.

Por otra parte, los Ctes. en Jefe son directamente elegidos por el Poder Ejecutivo de entre los Oficiales Generales, sin requerir venia del Parlamento, y pasan entonces a ostentar el título de Tte. Gral. (Ejército), V/A (Armada) o Tte. Gral. (Av.) (Fuerza Aérea). “*Su permanencia en el cargo dependerá de la decisión del Poder Ejecutivo sin perjuicio de las causales de retiro*” (Ley N° 15.808, Art. 1), o del límite máximo de cuatro años de ejercicio del cargo (L.O.FF.AA, Art. 154)

III.II.II. Ministerio de RR.EE. y Defensa

De acuerdo con los documentos oficiales vigentes (MDN, 2005: 51 y ss.), la estrategia defensiva uruguaya incluye como uno de sus pilares centrales el concepto de diplomacia preventiva. Formalmente entonces, se asigna al Ministerio de RR.EE. un rol central en la actividad de defensa.

Al mismo tiempo, se declara que la participación de las FF.AA. en Misiones de Paz constituye una herramienta importante de la política exterior. Por un lado, porque mejora la inserción y la imagen del país ante la comunidad internacional. Por otro, porque ayuda a promover situaciones y valores que se consideran objetivos de dicha política.

Así se señala que *“Las OMP son el ejemplo por excelencia del multilateralismo de corte institucional... no sólo en su dimensión de mantenimiento de la paz, sino además en la reconstrucción post-conflicto, promoviendo la estabilidad política, económica y social del lugar donde actúan, contribuyendo al afianzamiento de los valores democráticos y al logro de un desarrollo económico y social sostenible”*. (MDN, 2005: 51).

Como parte de sus competencias generales, definidas por el Decreto 574/974, el M.RR.EE. entiende sobre cualquier asunto de política exterior, incluidos los relacionados con la defensa³².

El Art. 3º de esa misma norma señala que le compete lo concerniente a *“Entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, y salida de fuerzas nacionales fuera de él”*.

A nivel institucional, se prevé la participación de representantes del M.RR.EE. en la Junta Nacional de Apoyo a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Este grupo, integrado también por delegados de otros Ministerios y agencias del Poder Ejecutivo –incluidas las FF.AA.– tiene, entre otros cometidos, asesorar al Director General del Sistema Nacional de Apoyo a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (Oficial General de las FF.AA. en actividad).

Entre otras materias, se ocupa de *“Evaluar periódicamente los Convenios y Acuerdos que obliguen en la materia a la República con las Naciones Unidas u otro organismo internacional. Asistir al Director General en la evaluación de la participación de contingentes en las operaciones. Brindar los elementos necesarios para efectuar la planificación de la participación del país en dichas operaciones”*. (Reglamento de Organización y Funcionamiento del SINOMAPA, Cap. III, aprobado por Dec. 560/994 de 12/12/1994).

No obstante, para contextualizar esta información, vale la pena mencionar que al momento de redactarse este trabajo (agosto de 2006) Uruguay no cuenta con delegaciones diplomáticas establecidas en los dos países donde cuenta con mayores contingentes empeñados en misiones de paz: Congo y Haití, sino que la representación del M.RR.EE. la realizan embajadores concurrentes con sede en Sudáfrica y República Dominicana, respectivamente.

También existen otras formas de inserción de delegados del M.RR.EE. en organismos del Ministerio de Defensa Nacional, como es caso del Consejo Directivo del Instituto Antártico Uruguayo. (Dec. N° 555/994).

De acuerdo a la información relevada para este trabajo, en el Ministerio de RR.EE. los temas vinculados a defensa nacional y otros asuntos vinculados a las FF.AA. son tratados en el Departamento de Asuntos Especiales dentro del ámbito de competencias de la Dirección General de Asuntos Políticos.

³² Dec. 574/994 de 1974 *“Al M.RR.EE. corresponde lo concerniente a: (2º) Las relaciones con los Estados extranjeros y organismos internacionales y lo atinente a cuestiones internacionales en materias atribuidas a otros Ministerios”*.

III.III. Poder Legislativo y Defensa

III.III.I Competencias del Poder Legislativo en materia de Defensa

El Art. 85 de la Constitución uruguaya señala que, en referencia específica a las actividades de defensa y militares,

“A la Asamblea General compete:

3º Expedir leyes relativas a la independencia, seguridad, tranquilidad y decoro de la República; protección de todos los derechos individuales....

7º Decretar la guerra y aprobar o reprobado por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, los tratados de paz, alianza, comercio y las convenciones o contratos de cualquier naturaleza que celebre el Poder Ejecutivo con potencias extranjeras.

8º Designar todos los años la fuerza armada necesaria. Los efectivos militares sólo podrán ser aumentados por la mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara.

11º Permitir o prohibir que entren tropas extranjeras en el territorio de la República, determinando para el primer caso, el tiempo en que deban salir de él. Se exceptúan las fuerzas que entran al solo efecto de rendir honores, cuya entrada será autorizada por el Poder Ejecutivo.

12º Negar o conceder la salida de fuerzas nacionales fuera de la República, señalando, para este caso, el tiempo de su regreso a ella.

15º Hacer los reglamentos de milicias y determinar el tiempo y número en que deben reunirse”.

Los numerales 11 y 12 implican que el ingreso de tropas extranjeras al territorio nacional y la salida tropas nacionales del territorio uruguayo requieren promulgación de una ley, lo que significa que ambas Cámaras deben dar su aprobación.

A la Asamblea General compete también autorizar o dejar sin efecto la instalación, por parte del Poder Ejecutivo, del régimen de excepción denominado “medidas prontas de seguridad”, así como aprobar o desaprobado los arrestos y/o traslados de personas ordenados en tales circunstancias. (Constitución de Uruguay, Art. 168, Inc. 17).

Se requiere la venia del Senado para convalidar el nombramiento de los Conjuces Militares hecho por el Poder Ejecutivo, según lo dispuesto por el Art. 78 del Código de Organización de los Tribunales Militares, aprobado por el Dec.-Ley N° 10.326.

Por otra parte, el Art. 14 de la Ley 15.848, de Diciembre de 1986 dispone que *“El Poder Ejecutivo elevará anualmente a la Asamblea General los programas de estudio de las escuelas e institutos de formación militar³³”.*

Tal como señala Julián González (en Inst. Gutiérrez Mellad, 2005: Uruguay) en Uruguay *“...el Presidente de la República en su condición de titular del Poder Ejecutivo es responsable de la Defensa y sus actos de gobierno debe cumplirlos en acuerdo con su Ministro o Ministros. Sin embargo, en términos prácticos de la relación con el Poder Legislativo, es el Ministro de Defensa Nacional quien debe responder ante el Parlamento por todos los asuntos de su competencia. Como todos los Ministros de Estado, (...) puede ser objeto del procedimiento de censura parlamentaria que puede*

³³ Vale señalar que los referidos programas se envían como anexos del respectivo Proyecto de Ley de Rendición de Cuentas, junto con cientos de otros anexos que contienen información sobre las actividades de todo el Estado uruguayo. Se aprueban dentro de ese Proyecto y generalmente no son tema de discusión parlamentaria.

culminar con su remoción luego de un complejo y exigente procedimiento con disolución de las Cámaras y llamado a elecciones legislativas”.

“Únicamente en caso de informes técnicos los Ministros autorizan –y los legisladores aceptan- la concurrencia de Oficiales militares a brindar informes a la Comisión de Defensa Nacional de alguna de las dos Cámaras Legislativas. Normalmente, es el Ministro quien comparece frente al Parlamento y los Oficiales militares lo acompañan en condición de asesores”.

El mismo autor indica que *“En los temas relativos a la defensa y las FF.AA., el Parlamento posee idénticas funciones legislativas y de control y supervisión del Poder Ejecutivo, que cualquier otra área de gobierno. El control parlamentario sobre las FF.AA. se cumple a través del Poder Ejecutivo quien, como ya se señaló, ejerce el Mando Superior”.*

III.III.II Participación del Poder Legislativo en Sistemas de Ascensos

Las normas que establecen los sistemas de ascensos de los Oficiales Superiores de las FF.AA. –en Uruguay, incluye los grados de Coronel y General de Ejército, Cnel. (Av.) y Brig. Gral. de Fuerza Aérea, y Capitán de Navío y Contra Almirante en la Armada– indican que se requiere venia del Senado para que los mismos se hagan efectivos.

El Poder Legislativo no tiene intervención en la designación de los Comandantes en Jefe de las FF.AA. ni en los ascensos de oficiales de otros grados.

III.III.III Comisiones de Defensa: Conformación, competencias.

En Uruguay, cada una de las Cámaras cuenta con una Comisión permanente de Defensa Nacional. Sus cometidos y reglas de funcionamiento se hallan definidos en los respectivos Reglamentos de cada Cámara

Las Comisiones de Defensa Nacional se integran, como todas las Comisiones Legislativas, de forma proporcional con representantes de las diferentes *bancadas* (partidos) políticas. Las de Defensa Nacional son normalmente las Comisiones con el menor número de integrantes.

Sintéticamente, su labor consiste en generar informes sobre los asuntos y proyectos de Ley sometidos a su consideración, que posteriormente se analizan en el pleno de cada Cámara. Ocasionalmente pueden convocar a jerarcas y funcionarios del Ministerio de Defensa u otras personas involucradas o competentes, para evacuar dudas o ampliar información sobre cuestiones de su competencia.

Cada Comisión podrá actuar en sesión secreta cuando lo considere necesario.

III.IV Poder Judicial y Defensa

III.IV.I Jurisdicción Militar. Regulaciones básicas

Los integrantes de las FF.AA. uruguayas están sometidos a tres tipos diferentes de responsabilidad, además de su sujeción a las normas de derecho que rigen también para el resto de la población: a) responsabilidad penal militar; b) responsabilidad disciplinaria militar; c) responsabilidad frente a los Tribunales de Honor, que juzgan la conducta de los oficiales en base a determinadas reglas de comportamiento y preceptos morales.

Lo referido a jurisdicción militar está regulado por la Constitución Nacional y por el Decreto-Ley N° 10.326 de 1943, que incluye los denominados Códigos Militares: el Código Penal Militar (CPM, arts. 1° al 65), Código de Organización de los Tribunales Militares (COTM, arts. 66 al 129) y Código de Procedimiento Penal Militar (CPPM, arts. 130 al 514).

III.IV.II Responsabilidad disciplinaria

El Art. 2 del Código Penal Militar (CPM) señala que los delitos militares *“...atendida su gravedad, se dividen en delitos y faltas. De la configuración y de la penalidad de las faltas se ocupan los reglamentos del Ejército y la Marina³⁴, con sujeción a lo dispuesto en los arts. 20, 27, 61 y 62 de este Código”*.

En los artículos posteriores del CPM se establecen en forma general los tipos de penas que pueden imponerse a los oficiales que cometan delitos y/o violaciones a los reglamentos disciplinarios.

Las sanciones disciplinarias *“...proceden por la ejecución de faltas, y consisten en el apercibimiento, recargo en el servicio mecánico, arresto, suspensión, privación del grado y privación del cargo o destino”* (Art. 27). Son asignadas por el personal militar, según lo estipulado en la Ley Orgánica de las FF.AA. y los reglamentos de disciplina de cada Fuerza.

III.IV.III Tribunales de Honor

La Ley Orgánica de las FF.AA., Art. 20, señala que *“Los Tribunales de Honor (...) integrados en cada Fuerza, tienen por cometido juzgar la conducta de los Oficiales velando por el alto concepto que deben gozar las Fuerzas Armadas de la Nación o intervenir en las cuestiones de honor suscitadas entre Oficiales (...) o entre aquellos y civiles en los casos en que esté en juego el buen nombre, el decoro del Personal Superior de las Fuerzas Armadas, el honor de uno o más de sus Miembros o de la propia Corporación de Oficiales. Los Tribunales de Honor se limitarán a juzgar, solamente, el aspecto moral de las cuestiones que se les someten en las que actuarán como jueces de hecho, de acuerdo a la conciencia que se formen frente a la verdad depurada o inspirándose siempre en el sentimiento de honor y deber militar”*. Los militares retirados también quedan sometidos a la jurisdicción de estos tribunales. (L.O.FF.AA. Art. 186).

Para ser efectivos, los fallos de estos tribunales deben ser convalidados por el Poder Ejecutivo.

³⁴ El Dec. Ley 10.326 es anterior a la creación de la Fuerza Aérea Uruguaya, y por eso muchos de sus artículos sólo hacen referencia al Ejército y la Armada cuando mencionan a las FF.AA.

III.IV.IV Responsabilidad penal

El alcance de la jurisdicción militar está definido básicamente por el Artículo 253 de la Constitución, y por los artículos 1º, 4, 5, 51, 58 y 59 del Código Penal Militar.

El Art. 253 de la Constitución uruguaya señala que *“La jurisdicción militar queda limitada a los delitos militares y al caso de estado de guerra. Los delitos comunes cometidos por militares en tiempo de paz, cualquiera que sea el lugar donde se cometan, estarán sometidos a la Justicia ordinaria”*.

El Art. 1º del CPM indica que *“Constituyen delito militar los actos que este Código, las leyes militares, los bandos militares en tiempo de guerra y los Reglamentos del Ejército y la Marina, sancionan con una pena”*.

El Art. 4º señala que *“Quedan sometidos a la jurisdicción militar, los militares y los equiparados que incurran en un delito militar. Quedan igualmente sometidos a la misma jurisdicción, las personas extrañas al Ejército y la Marina que intervinieran, como coautores o como cómplices, de un delito militar, cometido por militares. En los demás casos, salvo que en los Bandos Militares se disponga otra cosa, serán juzgados por los Tribunales ordinarios”*.

El Art. 5 indica que *“...cuando un mismo sujeto, perteneciente al Ejército o a la Marina o extraño a ellos, tenga que responder por delitos comunes y militares, la jurisdicción se determina por el delito más grave, y si por ser de igual gravedad esa determinación no fuera posible, prevalecerá la jurisdicción ordinaria”*.

El Art. 6 señala que *“Cuando un militar, o una persona ajena al Ejército o a la Marina, cometieran un delito que fuere a la vez militar y civil, el militar será juzgado por la jurisdicción militar y la persona extraña al Ejército o a la Marina por la jurisdicción ordinaria”*.

El Art. 59 agrega que, pese a estar codificados en el Código Penal ordinario³⁵, *“Se consideran delitos militares:*

1º Los delitos contra la patria, cometidos por militares (capítulo I y II, título I del libro II del Código Penal Ordinario) y los atentados contra la vida o la libertad del Presidente de la República, cometidos igualmente por militares.

2º Los delitos cometidos por militares en servicio, contra la Administración, la justicia, la seguridad, la salud, la documentación, los sellos, los distintivos, y los instrumentos de autenticidad del Ejército, la Marina y la Aeronáutica Militar.

3º Los delitos cometidos por militares en servicio, con detrimento de la propiedad, del domicilio, y de los demás derechos que protege el Código Penal Ordinario, de otros militares, con motivo o por razón del servicio, salvo que se tratare de ataques a la integridad física, el honor, o la libertad personal de un superior, en cuyo caso no se requiere este último requisito”.

Diversos juristas uruguayos han debatido acerca de la constitucionalidad de algunos conceptos integrados en estos artículos. Se ha cuestionado particularmente la posibilidad establecida de crear figuras penales a través de los bandos militares (CPM Art. 1º); la de juzgar a civiles por comisión de delitos militares (CPM Art. 4)³⁶ y la de que militares que cometan delitos comprendidos en el Código Penal ordinario sean juzgados por la justicia militar (Art. 59). (Ver S. Perdomo, 2006: 9 y ss).

Sanciones

³⁵ El Art. 59 del CPM es el primero del Capítulo VI, cuyo subtítulo es *“De los delitos de derecho común que revisten el carácter de delitos militares”*.

³⁶ Sandra Perdomo (2006: 12) señala que incluso *“Una sentencia del año 1971 declara inconstitucional al artículo 4 del CPM”*.

Las sanciones penales son asignadas por los organismos de Justicia Militar. Las mismas se clasifican a su vez en penas principales (CPM Art. 18): Penitenciaría, Prisión, Inhabilitación absoluta para cargos, oficios públicos y derechos políticos, comerciales o industriales, y pérdida del estado militar. Y penas accesorias (CPM Art. 19): Inhabilitación absoluta o suspensión para cargos u oficios públicos, políticos, profesiones académicas, comerciales o industriales.

En los Arts. 37 a 59 del CPM se definen como delitos a ser juzgados por los organismos jurisdiccionales militares aquellas conductas cometidas por militares, funcionarios civiles equiparados, y en algunos casos, también por prisioneros de guerra:

- que afectan la disciplina: desobediencia, irrespetuosidad, insubordinación, motín, demanda colectiva, conspiración, rebelión.
- que afectan la vigilancia militar
- que afectan la regularidad del servicio militar: omisiones, deserción, irregularidad.
- que afectan la fuerza material de las FF.AA.: deserción calificada, espionaje.
- que afectan la fuerza moral de las FF.AA.
- que estando tipificados como delitos en el Código Penal ordinario, sean cometidos por militares (Art. 59):

En algunos de estos artículos se describen conductas que aún cuando sean cometidas por civiles no equiparados, serán juzgadas por la Jurisdicción Militar.

Acerca del deber de obediencia a que está sometido el personal de las FF.AA., y sus consecuencias a la hora de establecer su responsabilidad en una acción delictiva, el Art. 29 del Código Penal Ordinario indica que: *“Está exento de responsabilidad el que ejecuta un acto por obediencia debida. La obediencia se considera tal, cuando reúne las siguientes condiciones: A) Que la orden emane de una autoridad. B) Que dicha autoridad sea competente para darla. C) Que el agente tenga la obligación de cumplirla”*. Al tiempo que el Art. 17 del CPM señala que *“se presume”* que un militar queda amparado por esta disposición *“Cuando(...) ejecuta un delito en acto de servicio, por orden superior(...) salvo la prueba en contrario”*.

III.IV.V Organización de la Justicia Militar

El Artículo 12 del CPM indica que *“Los Tribunales militares, no obstante el régimen especial a que obedecen, y su carácter de órganos de disciplina administrativa, integran el organismo judicial del país y sus resoluciones se consideran como una emanación de la justicia nacional”*.

Formalmente, se establece la distinción entre la dependencia administrativa de los organismos de Justicia Militar hacia el Poder Ejecutivo –por estar insertos en el Ministerio de Defensa, siendo su personal en su mayoría funcionarios militares o civiles equiparados–, y su independencia técnica.

Los órganos jurisdiccionales militares en tiempos de paz son³⁷:

La Suprema Corte de Justicia integrada además con dos *Conjueces Militares*³⁸, Oficiales Superiores de las FF.AA. nombrados por el Presidente de la República, con venia del Senado, que desempeñan estas funciones durante 4 años. Ante ella pueden

³⁷ El Capítulo IX del CPM describe la organización de la justicia militar en tiempos de guerra.

³⁸ COTM Art. 78.- *“La lista de conjueces (...) será formulada anualmente por el Poder Ejecutivo con la venia del Senado o de la Comisión Permanente y estará constituida por doce militares, cinco marinos, y tres de aeronáutica, exigiéndose la calidad de Oficial Superior en actividad o retiro”*.

interponerse recursos de casación y revisión “...*contra la sentencia definitiva de segunda instancia dictada por la Justicia Militar*”. (CPPM, Art. 507).

El Supremo Tribunal Militar: Compuesto por cuatro Oficiales Superiores –2 del Ejército, uno de la Armada y otro de la Fuerza Aérea– y otro Oficial Superior o civil con al menos 4 años de ejercicio de la abogacía. (COTM Art. 74). Todo ellos son designados por el Poder Ejecutivo, con venia del Senado, durando 4 años en sus funciones. Pasan a depender del Ministerio de Defensa Nacional. Sus funciones se establecen en el Art. 76 del COTM.

Jueces Militares de Primera Instancia: Oficiales letrados con el grado de Tte. Cnel. o equivalente, así como Coroneles o Capitanes de Navío sin título de abogado. Designados por el Poder Ejecutivo. (COTM Art. 79).

Jueces Militares de Instrucción: Oficiales letrados con grado de Capitán de Corbeta o Mayor, así como Tte. Cnel. (o equivalente) sin título de abogado. Designados por el Supremo Tribunal Militar.

Fiscales Militares: Oficiales con grado igual o superior a Tte. Cnel. o equivalente, nombrados por el Poder Ejecutivo, duran 4 años en sus funciones, durante los cuales pasan a depender del Ministerio de Defensa Nacional (COTM Art. 89).

Jueces Sumariantes: Oficiales de cualquier grado, designados por el respectivo Comandante de Unidad. Actúan en caso de ser necesario reuniendo datos, antes de la llegada del Juez de Instrucción, “...*a fin de que no se malogre la pesquisa...*”. (COTM Art. 83)

Defensores: La defensa de los acusados puede ser ejercida por un “...*Oficial en actividad o retiro, o un abogado de la matrícula nacional*”. (COTM Art. 86).

III.V Fuerzas Armadas

III.V.I Definiciones Generales. Componentes y Organización

III.V.I.I Generalidades

Según el Art. 1º del Decreto Ley Nº 14.157 (L.O.FF.AA.) “*Las Fuerzas Armadas son el núcleo básico de la población organizado para planificar y ejecutar los actos militares que impone la Defensa Nacional*”. Son sus componentes: el Ejército Nacional, la Armada Nacional y la Fuerza Aérea Uruguaya.

Su organización y cometidos (misiones) están definidas en la mencionada Ley Orgánica de las FF.AA., así como en las respectivas Leyes Orgánicas de cada Fuerza: Ley Nº 10.808, de 8/11/1946 (Armada); Dec. Ley Nº 14.747, de 28/12/1977 (Fuerza Aérea), y Dec. Ley Nº 15.688, de 30/11/1984 (Ejército).

En el Art. 2 de la L.O.FF.AA. se indica que “*Las Fuerzas Armadas tienen por cometido fundamental defender el honor, la independencia y la paz de la República, la integridad de su territorio, su constitución y sus leyes, debiendo actuar siempre bajo el mando superior del Presidente de la República, en acuerdo con el Ministro respectivo, de conformidad con lo que establece el artículo 168, inciso 2º, de la Constitución*”.

Cada una de ellas es dirigida por un Comandante en Jefe, que ostenta el grado de Tte. Gral., –Ejército y Fuerza Aérea– y Vicealmirante –Armada Nacional. Los Comandantes son electos por el Poder Ejecutivo de entre los Oficiales Generales de cada Fuerza – Generales, Brigadieres Generales., o Contra Almirantes, según el caso.

Si no son cesados previamente por el Poder Ejecutivo, los Ctes. en Jefe pasan a retiro obligatorio al cumplir cuatro años en el cargo (L.O.FF.AA. Art. 154), cuando alcanzan los ocho años desde que adquirieron el grado de General –o equivalente– o al cumplir los sesenta años de edad. (L.O.FF.AA. Art. 192).

Según la L.O.FF.AA., son potestades de los Comandantes:

- Asesorar al Mando Superior. (Art. 23)
- Proponer al Poder Ejecutivo los nombres de los oficiales que ocuparán los distintos destinos dentro de las FF.AA., Ministerio de Defensa, otras reparticiones del Estado, y misiones en el exterior (Art. 80).
- Otorgar los destinos del personal subalterno y oficiales hasta el grado de Capitán o equivalente, dentro de la propia Fuerza. (Art. 80)
- Proponer al Poder Ejecutivo los ascensos de oficiales de su Fuerza. (Art. 131)
- Ejercer la potestad disciplinaria. (Art. 147).
- Calificar a los oficiales que por razones funcionales dependen de una autoridad civil. (Art. 162)
- Ser “*ordenadores primarios de gestión, inversiones y pagos en las Fuerzas Armadas (...) hasta el límite de las asignaciones presupuestarias respectivas*”. (Art. 232)
- Ejercer la administración y control de las viviendas militares propiedad del Estado. (Art. 243)

Los Comandantes en Jefe actúan asistidos por un Estado Mayor General. (Art. 23).

Por disposición de las respectivas Leyes Orgánicas, cada Fuerza cuenta también con su Tribunal de Ascensos y Recursos, Tribunales de Honor, y Comisión Calificadora.

Cada Fuerza se hace cargo de todas las etapas de formación de su personal superior (oficiales) y subalterno, así como de la planificación y ejecución del apoyo logístico a sus propios componentes.

III.V.I.II Ejército Uruguayo³⁹

Al igual que las demás Fuerzas, el Ejército uruguayo está dirigido por un Cte. en Jefe, que asesorado por el Estado Mayor, dirige el Comando General y a toda la Fuerza.

Dentro del Comando General pueden mencionarse al Estado Mayor Personal del Cte., la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Dir. Financiero Contable, Dpto. de RR.PP., y Oficina Reguladora de Trámite y Archivo, entre otras. También el Estado Mayor del Ejército, Estado Mayor Coordinador y Estado Mayor Especialista. Al interior de los mismos se encuentran organismos como la Dirección de Planeamiento y Doctrina, Centro Coordinador de Mantenimiento de la Paz, o el Departamento de Estudios Históricos, entre otros.

Del Cte. en Jefe depende directamente la Reserva del Ejército, integrada por componentes de las distintas armas: Brigada de Infantería N° 5, Artillería de Ejército, Brigada de Ingenieros N° 1, Brigada de Comunicaciones N° 1, y el Regimiento de Caballería N° 1.

El resto de las unidades combatientes están organizadas en cuatro Divisiones de Ejército, cada una al mando de un General, –que a su vez depende del Cte. en Jefe–, y desplegadas en una de las cuatro Regiones Militares en que se divide el territorio nacional.

Existe también un Sistema de Enseñanza del Ejército, comandado por un General, y que nuclea a la mayoría de los centros de formación de la Fuerza.

Por último, el Comando de Apoyo Logístico, también a cargo de un General, coordina un importante número de servicios, muchos de los cuales realizan actividades netamente productivas y comerciales. Entre otras puede mencionarse la producción de alimentos o la confección de vestimenta y equipamiento dentro de unidades militares y para abastecimiento de la propia Fuerza. El Sistema incluye también su propio Servicio Meteorológico, el Servicio Geográfico Militar, el Servicio de Parques⁴⁰, y el Servicio de Material y Armamento.

Por otra parte, a través de su Servicio de Material y Armamento⁴¹, la Fuerza lleva el Registro Nacional de Armas, con lo que de hecho *“Toma a su cargo el control y registro de las importaciones, exportaciones, comercialización, fabricación y posesión de las armas de fuego, u otras que se determinen, así como las municiones, explosivos y artefactos pirotécnicos...”*⁴²

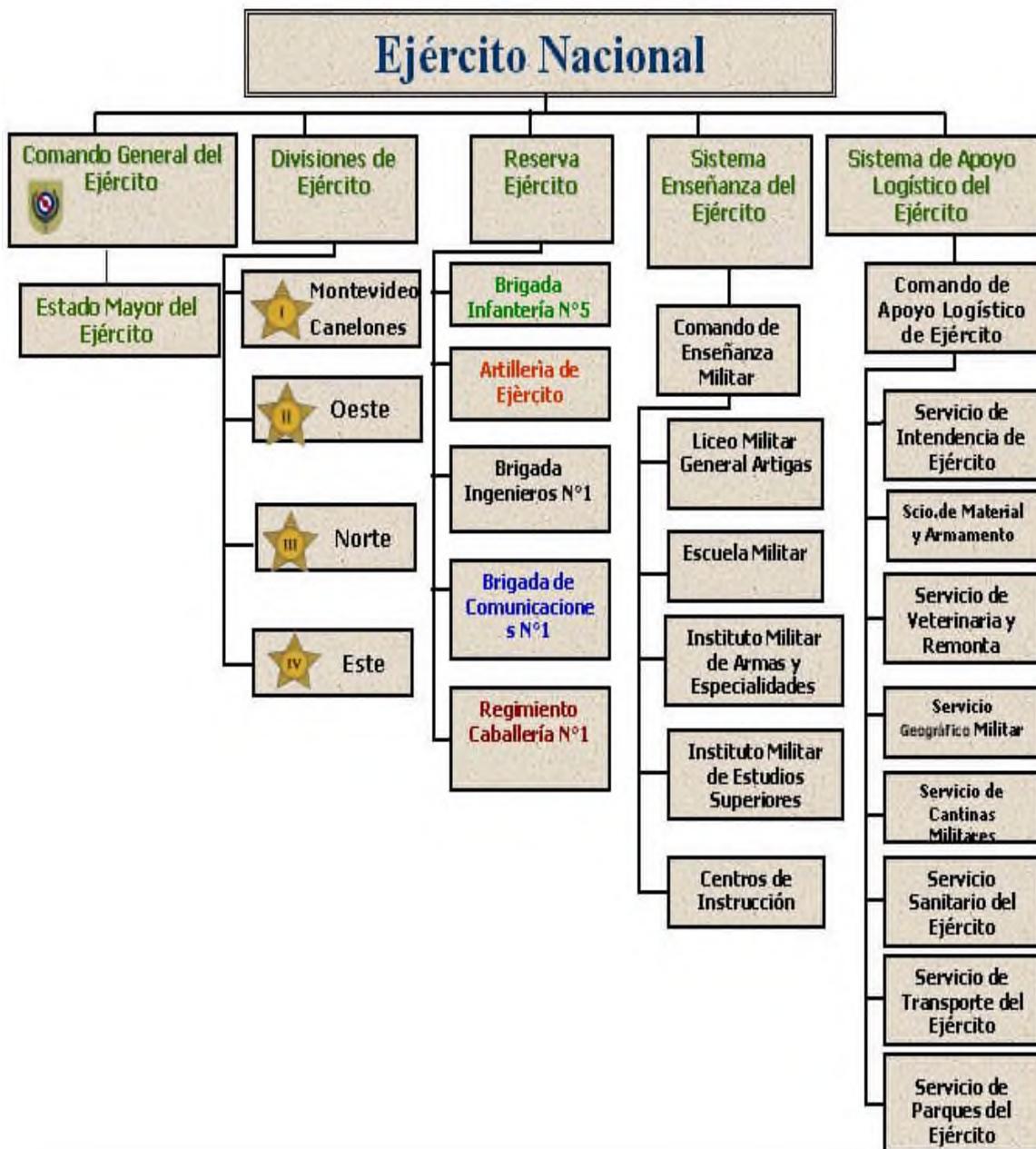
³⁹ La información reproducida aquí fue extractada del sitio web del Ejército Nacional Uruguayo: www.ejercito.mil.uy

⁴⁰ El SEPAAE está a cargo de 4 importantes reservas naturales: Anchorena, en el SO del país, y Laguna Negra, Santa Teresa y San Miguel, al SE.

⁴¹ El SMA también produce y comercializa explosivos de uso industrial.

⁴² www.ejercito.mil.uy

Gráfico III. 2. Organigrama del Ejército Nacional – Uruguay



Fuente: <http://www.ejercito.mil.uy/organizacion.htm>

III.V.I.III Armada Uruguay⁴³

La Armada Nacional Uruguay es dirigida por un Comando General, al frente del cual se encuentra el Cte. en Jefe de la Fuerza.

Cuenta con un Estado Mayor General formado por las divisiones de Personal, Inteligencia, Política Naval y Planes, Logística, Comunicaciones, e Informática, a la que se agrega la Junta de Métodos y Análisis Estratégico, y la Oficina de Enlace con los Agregados Navales en el exterior.

Del Comando General dependen el Comando de la Flota (COMFLO), la Dirección General de Personal (DIPER), la Prefectura Nacional Naval (PNN), y la Dirección General de Material Naval (DIMAT).

Del COMFLO dependen la mayoría de los buques y unidades combatientes, esto es, las Fuerzas de Mar, la unidad de Fusileros Navales, y la Aviación Naval. También el Centro Coordinador de Búsqueda y Rescate en el Mar.

La DIPER tiene a su cargo, entre otras tareas, la coordinación de los institutos de enseñanza de la Fuerza, entre las que destacan la Escuela Naval y la Escuela de Guerra Naval. Se encarga también del reclutamiento y formación de personal de marina mercante, y brinda algunos servicios de bienestar social al personal y sus familias.

La Prefectura Nacional Naval fue incorporada a la Armada en 1973. Tiene a su cargo tareas de policía costera, fluvial y lacustre, y seguridad portuaria, entre otras. Cuenta también con una unidad de combate terrestre: la Unidad de Apoyo Operativo.

La DIMAT engloba una serie de servicios como el de Buques Auxiliares (SEBAX) –que cuenta, por ejemplo, con remolcadores–; Servicio de Balizamiento (SERBA); Servicio de Oceanografía, Hidrografía y Meteorología (SOHMA), y el de Construcciones, Reparaciones y Armamento, (SECRA) que gestiona dos diques.

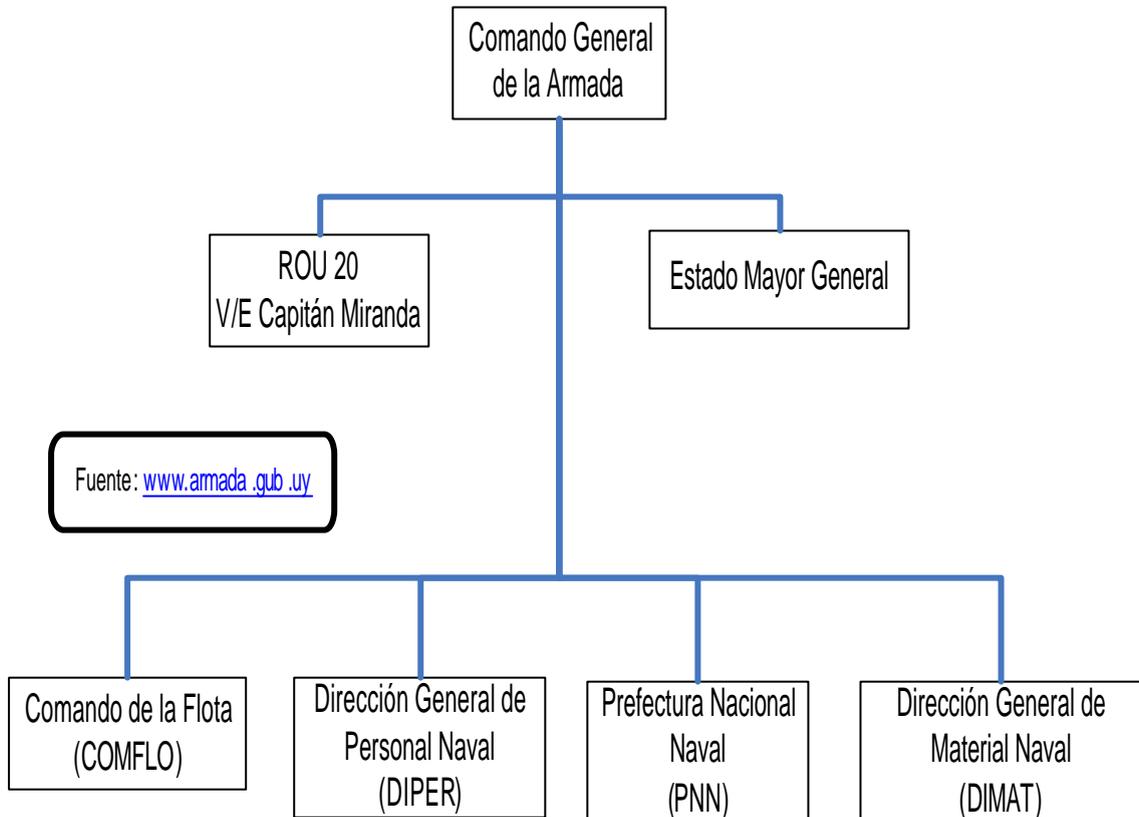
Por otra parte, la Armada Nacional cuenta con organismos y unidades con capacidades aplicables al ámbito civil, que usualmente venden sus servicios a privados y/o colaboran con otros organismos del Estado. Pueden mencionarse, en este sentido, los servicios de reparación submarina de barcos, inspección de represas, puertos y redes de OSE⁴⁴ que ofrece el Grupo de Buceo dependiente del Comando de la Flota. Por su parte el Servicio de Buques Auxiliares cuenta con remolcadores que ocasionalmente pueden brindar servicios en aguas profundas, y el Servicio de Construcciones, Reparaciones y Armamentos tiene a su cargo la gestión de dos diques, donde personal militar y civil realiza reparaciones.

⁴³ A menos que se explicita lo contrario, la información reproducida aquí fue extractada del sitio web de la Armada Nacional Uruguay: www.armada.gub.uy

⁴⁴ Obras Sanitarias del Estado, empresa pública encargada del suministro de agua potable y del saneamiento de aguas servidas.

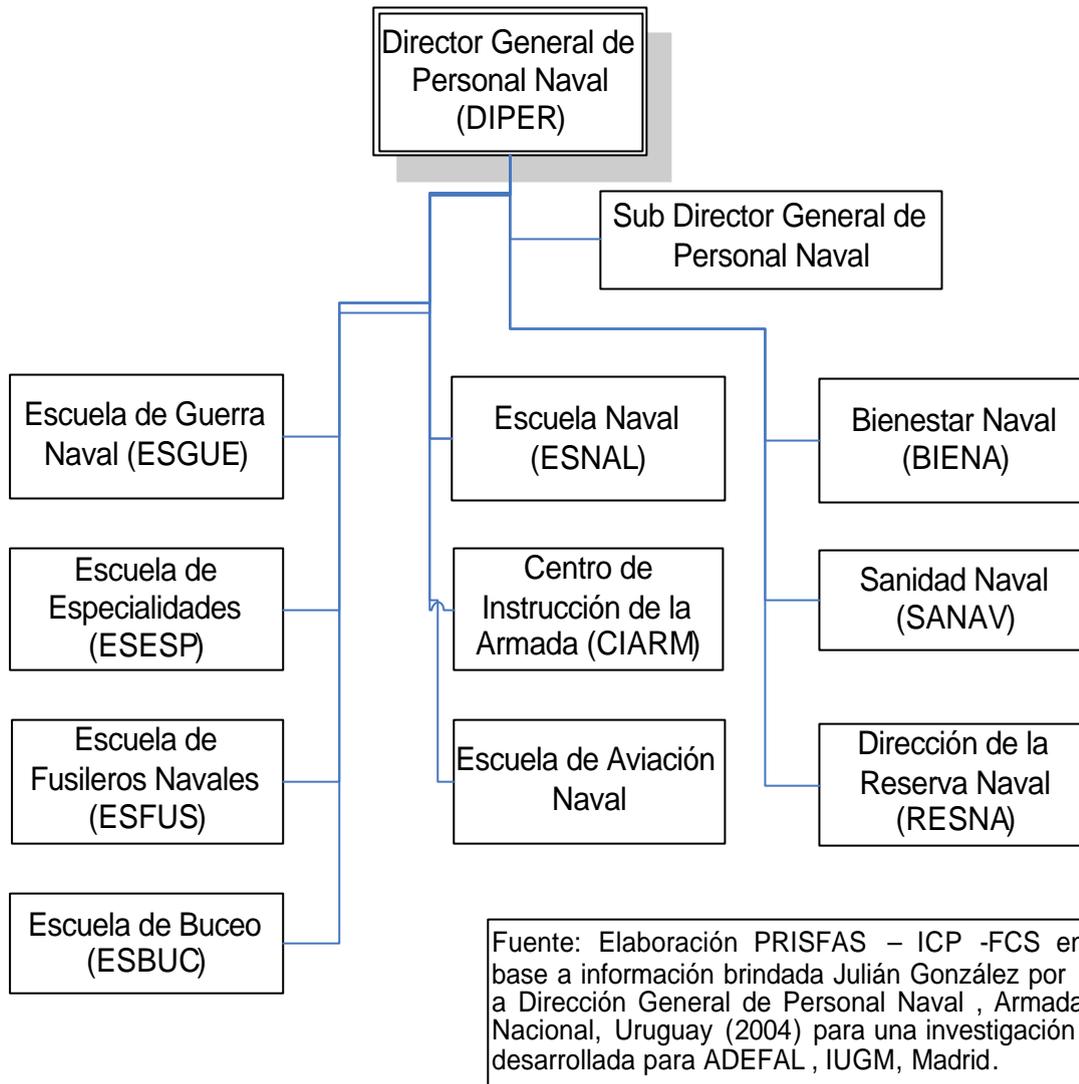
Gráfico III.3. Organigrama de la Armada Nacional - Uruguay⁴⁵

Organigrama de la Armada Nacional - Uruguay



⁴⁵ Fuente: Información proporcionada a Julián González por a Dirección General de Personal Naval, Armada Nacional, Uruguay (2004) para una investigación desarrollada para ADEFAL, IUGM, Madrid.

Organigrama de la Dir. Gral. de Personal Naval de la Armada Uruguaya



III.V.I.IV Fuerza Aérea Uruguay⁴⁶

La Fuerza Aérea Uruguay es dirigida por un Comando General, al frente del cual se encuentra el Cte. en Jefe de la Fuerza.

Dentro del Comando General se encuentra:

El Estado Mayor General, conformado por la Oficina de Enlace con los Agregados Aeronáuticos en el exterior; el Centro Coordinador de Operaciones de Mantenimiento de la Paz; y las Sub Jefaturas de Personal, Inteligencia, Operaciones, Logística, Comunicaciones e Informática, Planificación y Presupuesto.

También dentro del Comando existen, entre otras, las Direcciones de RR.PP., Secretaría, Economía y Finanzas, Seguridad de Vuelo, Información, y la Comisión Receptora e Investigadora de Objetos Voladores no Identificados.

Dependiendo del Cte. en Jefe se encuentran tres Comandos, y una Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica.

El Comando Aéreo de Operaciones centraliza la actividad de las unidades combatientes, a través del Centro de Operaciones Aéreas. Dichas unidades se agrupan en tres Brigadas Aéreas. Tiene también a su cargo el Servicio de Sensores Remotos Aeroespaciales, y el Servicio de Meteorología. De la Brigada Aérea III depende la Policía Aérea, que actúa como “...auxiliar de la justicia, previniendo, reprimiendo e investigando la comisión de delitos y faltas que se cometen en su jurisdicción” (Reg. de la Policía Aérea Nacional aprobado por Dec. N° 437/001).

El Comando Aéreo de Personal, coordina la actividad de las Direcciones de Personal y Educación, así como del Servicio de Sanidad y de las Escuelas Militar Aeronáutica; Técnica Aérea; y de Comando y Estado Mayor Aéreo.

El Comando de Apoyo Logístico incorpora los Servicios de Abastecimiento, Mantenimiento, Transporte, Comunicación e Informática, e Infraestructura, así como el Museo Aeronáutico.

Por otra parte, la DINACIA “...es responsable de ejecutar la política aeronáutica civil de la República (...) y de proporcionar (...) un sistema de infraestructura aeroportuaria y navegación aérea en condiciones de seguridad, regularidad y eficiencia, priorizando la excelencia en los servicios brindados a los usuarios”. (Dec. N° 507/002).

Ello incluye, entre otras funciones, el asesoramiento al Poder Ejecutivo en materia aeronáutica y aeroportuaria, la regulación y control de seguridad operacional de estas actividades, control y organización del tránsito aéreo (operadores de vuelo), incorporación de tecnología, certificación de empresas aéreas, talleres y escuelas de vuelo, prevención e investigación de accidentes, y emisión de juicio sobre eventuales transgresiones a normas aeronáuticas. También incluye el Registro Nacional de Aeronaves, brindar enseñanza a pilotos civiles y expedir los certificados de aptitud correspondientes. Por último, vale destacar que la DINACIA cuenta con un Centro de Investigación y Difusión Aeronáutica y Espacial, conformado por juristas civiles especializados en Derecho Aeronáutico.

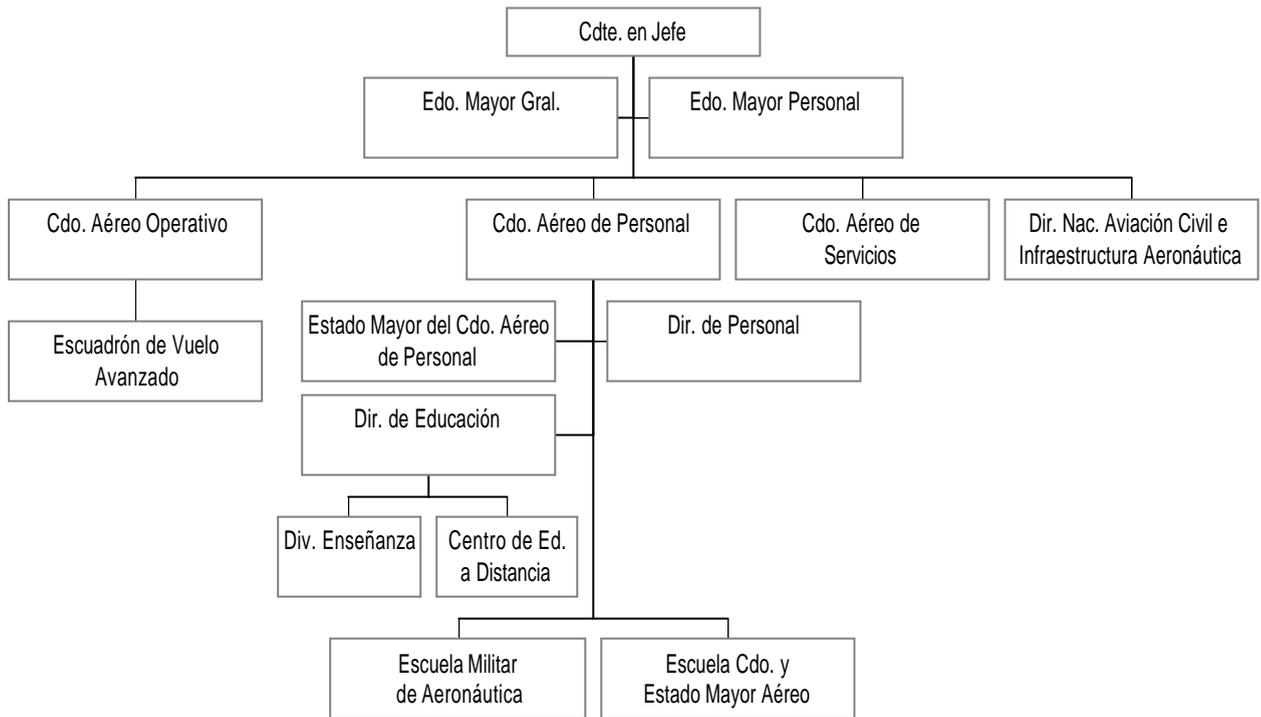
Al igual que el Ejército y la Armada, la FAU cuenta con un servicio propio de Meteorología, otro de Inteligencia, y administra un Museo. También incorpora una Comisión Receptora e Investigadora de Objetos Voladores No Identificados.

Vale mencionar que bajo la órbita del Cdo. de Operaciones existe un Servicio de Sensores Remotos Aeroespaciales especializado en relevamientos fotográficos y procesamiento de información con aplicaciones en diversas disciplinas científicas. El

⁴⁶ A menos que se explicito lo contrario, la información reproducida aquí fue relevada en el sitio web de la Fuerza Aérea Uruguay: www.fau.gub.uy

Servicio también receptiona y distribuye información satelital a través del Centro de Recepción, Proceso, Archivo y Distribución de Imágenes de Observación de la Tierra para Uruguay, y tiene firmados varios convenios de intercambio con instituciones internacionales como la Agencia Española de Cooperación Internacional.

Gráfico III.4. Organigrama de la Fuerza Aérea Uruguaya



(Fuente: Elaborado por el PRISFAS en base a información de la Fuerza Aérea Uruguaya)

III.V.II. Personal de las FF.AA.: profesional, mixto, conscriptos.

III.V.II.I Instrucción Militar

La Ley de Instrucción Militar Obligatoria (Ley Nº 9.943, de 20/07/1940), en su Art. 3 señala que “...las fuerzas del Ejército⁴⁷ se reparten en tres categorías”: A) el Ejército Activo, que comprende: Ejército Permanente, Reserva Activa y Fuerzas Auxiliares. B) La Reserva Móvil. C) La Reserva Territorial.

El Ejército Permanente se compone de profesionales y voluntarios contratados. (Art. 4). No existe el Servicio Militar.

En este sentido, la L.O.FF.AA. contempla la existencia en cada Fuerza de dos Cuerpos de Oficiales. Indica que “Los Oficiales de los Cuerpos de Comando se reclutarán en las Escuelas de Formación de Oficiales del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea por haber aprobado los cursos pertinentes de dichas Escuelas”. (Art. 118) Mientras que “Los Oficiales de los Cuerpos de Servicios Generales se reclutarán de acuerdo a las reglamentaciones establecidas para cada caso” (Art. 119). Se incluyen en esta categoría también los funcionarios civiles “equiparados” a grados de Oficial.

Por otra parte, señala que “El personal subalterno ingresará como alistado voluntario suscribiendo el Documento de Servicio Militar cuya vigencia inicial tendrá una duración de dos años, renovable por períodos mínimos de un año. El personal subalterno de la categoría de Suboficial suscribirá, al ingresar en dicha categoría, un Documento de Servicio que tendrá vigencia mientras se cumplan los extremos que determine la reglamentación” (Art. 121).

III.V.II.II. Reservas

La referida Ley de Instrucción Militar, vigente en la actualidad, establece un sistema de instrucción militar que obliga a los ciudadanos legales y naturales a recibir formación y realizar maniobras militares, de forma de estar aptos para integrar los distintos cuerpos de Reserva. Sin embargo, la misma nunca ha sido implementada cabalmente. Por lo tanto, en la actualidad las FF.AA. uruguayas están conformadas casi exclusivamente por personal voluntario contratado. Sólo la Armada Nacional mantiene un pequeño Cuerpo de reservistas.

Según la mencionada Ley Nº 9.943 “La Reserva Activa está constituida por los ciudadanos de 18 a 30 años de edad, hábiles para el servicio de las armas y sin hijos a su cargo”. (Art. 5)

“Las Fuerzas Auxiliares están constituidas por el personal asimilado de las tropas y servicios, por civiles en actividad en cualquiera de las dependencias del Ministerio de Defensa Nacional y por las fuerzas policiales que pasen a depender de los Jefes de Región al iniciarse la movilización”. (Art. 6).

“La Reserva Móvil está formada por los ciudadanos de treinta y uno a cuarenta y cinco años, y por los ciudadanos de dieciocho a treinta años con hijos a su cargo” (Art. 7).

“La Reserva Territorial está formada por los ciudadanos de cuarenta y seis a sesenta años, que serán movilizados con la finalidad de asegurar el funcionamiento de los servicios indispensables a la vida del país y de los Ejércitos, o para constituir las tropas de guarnición fuera de la zona de operaciones” (Art. 8).

⁴⁷ Esta Ley es previa a la primer Ley Orgánica de la Armada, y a la creación de la Fuerza Aérea Uruguaya, por lo que refiere genéricamente al “Ejército”.

El Cap. 7 del Título V de la L.O.FF.AA. está dedicado a definir la figura del reservista. Allí se establece que son reservistas *voluntarios*: "...aquellos ciudadanos que previa solicitud realizan actividades de instrucción o cursos de capacitación reglamentados, para la formación de los cuadros de reserva" (Art. 108); o por obligación: "...los que cumplen sus tareas de instrucción militar por disposición de las leyes de capacitación" (Art. 109).

En el Art. 5 de dicha norma se señala que los "...reservistas podrán ser llamados a incrementar las Fuerzas Armadas en tiempo de paz". El Art. 111 de dicha norma agrega que "El Poder Ejecutivo, por razones de interés, seguridad y defensa nacionales, procediendo a propuesta de los Comandantes en Jefe, designará en carácter de reservistas incorporados a los ciudadanos que elija, los que pasarán a prestar servicios efectivos en las Fuerzas Armadas, quedando sujetos al estado militar".

Como ya se indicó, pese a estar vigentes, las disposiciones en torno a instrucción militar obligatoria no se cumplen actualmente.

III.V.II. III. Movilización

El Título VII de la L.O.FF.AA. está dedicado a definir y describir todo lo referido a la actividad de Movilización.

En el Art. 250 se indica que: "*La Movilización Nacional, total o parcial, asegura la utilización de los recursos del país. Será dispuesta por el Poder Ejecutivo en los casos previstos por la Constitución (artículos 31, 168 inciso 17 y 253) y las leyes...*". Esto es, en "...caso extraordinario de traición o conspiración contra la patria...", instauración de "*medidas prontas de seguridad*" o declaración del Estado de Guerra.

Previamente, en el Art. 39 de la mencionada norma se indica que "*A los efectos de la movilización, la totalidad del territorio será considerado en su conjunto fuente de recursos humanos y materiales para suministrar el potencial militar nacional*".

La planificación y supervisión de su ejecución corresponde al Servicio General de Movilización, dependiente de la Junta de Comandantes en Jefe⁴⁸.

En el Art. 252 se indica que "*La Movilización Nacional, total o parcial, tendrá por objetivos: A) Establecer el funcionamiento de la movilización industrial y económica que el país requiera. B) Completar los efectivos de guerra, las unidades y servicios de las Fuerzas Armadas existentes en tiempo de paz. C) Constituir, con las reservas restantes, nuevas unidades encuadradas dentro de elementos ya instruidos. D) Completar la organización de los Servicios Militares, generales o particulares de cada Fuerza, acorde a las necesidades de las Fuerzas Armadas en cumplimiento de su misión, en caso de ataque exterior. E) Satisfacer las necesidades humanas y materiales, en caso de conmoción interna*".

En el Art. 258 se establece que "*Decretada la Movilización total o parcial por el Poder Ejecutivo, su ejecución será realizada: A) En cuanto al personal y material necesario de las Fuerzas Armadas, por el Servicio General de Movilización, cuyos Centros Movilizadores actuarán en enlace con los Comandos establecidos en las circunscripciones o distritos militares que les sirvan de asiento. B) En cuanto a los medios de apoyo, por los Servicios correspondientes, de acuerdo a las responsabilidades que les sean asignadas en el plan previsto...*"

⁴⁸ Este organismo, creado en la L.O.FF.AA. y en rigor aún vigente, cumplió un rol protagónico en la conducción política de la última dictadura cívico-militar (1973-1985), y quedó prácticamente inoperante a partir de la restauración democrática.

III.V.II. IV. Derechos políticos del personal militar

En Uruguay, los derechos políticos del personal militar están restringidos en varios sentidos.

El Art. 77 de la Constitución Nacional señala que *“Todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación; como tal es elector y elegible en los casos y formas que se designarán”*.

En el inciso 4º de dicho artículo se indica que *“Los magistrados judiciales, los miembros del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y del Tribunal de Cuentas, los Directores de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados, los militares en actividad, cualquiera sea su grado, y los funcionarios policiales de cualquier categoría, deberán abstenerse, bajo pena de destitución... de formar parte de comisiones o clubes políticos, de suscribir manifiestos de partido, autorizar el uso de su nombre y, en general ejecutar cualquier otro acto público o privado de carácter político, salvo el voto”*.

El Art. 91 Inc. 4º establece que, entre otros *“No pueden ser Representantes... los empleados militares...”* Y agrega que *“Los militares que renuncien al destino y al sueldo para ingresar al Cuerpo Legislativo, conservarán el grado, pero mientras duren sus funciones legislativas no podrán ser ascendidos, estarán exentos de toda subordinación militar y no se contará el tiempo que permanezcan desempeñando funciones legislativas a los efectos de la antigüedad para el ascenso”*.

El Art. 92 indica que tampoco *“...pueden ser candidatos a Representantes... los militares en la región en que tengan mando de fuerza o ejerzan en actividad alguna otra función militar, salvo que renuncien y cesen en sus cargos con tres meses de anticipación al acto electoral”*.

Los Arts. 99 y 100 hacen aplicables estas restricciones también a los Senadores y candidatos a Senadores.

Por otra parte, en la Ley Orgánica de las FF.AA. de 1974 afirma que *“El Estado Militar impone... Abstención de toda actividad política, excepto sufragio, conforme a la Constitución”* (Art. 61 inc. H). El militar quedaría relevado de esa obligación sólo 4 años después de haber pasado a retiro (Art. 182).

En el Art. 96 inciso B de ese Decreto-Ley se señala que: *“Revistan en situación de "Disponibles" los Oficiales que: C) Han sido designados por el Poder Ejecutivo para desempeñar cargo político no elegible, a propuesta de la Junta de Comandantes en Jefe”*.

Y en el Art. 98 se afirma que: *“Pasará a situación de "Suspensión del Estado Militar": A) El militar electo para un cargo político; B) El militar que fuera designado para ocupar el cargo de Ministro de Estado. En este caso, si mediare propuesta de la Junta de Comandantes en Jefe, el militar no perderá la antigüedad y derechos inherentes a su grado militar. En todos los casos conservará la propiedad del título y grado, así como también los beneficios de la seguridad social, mientras desempeñe el cargo. Al cesar en éste, podrá reintegrarse a situación de actividad si reuniera las condiciones reglamentarias o pasará a situación de retiro”*.

Como se aprecia, y aún cuando no se registran casos actuales ni históricos recientes, está abierta la posibilidad de que los militares ocupen cargos políticos, electivos o no.

III.V.III Misiones de las FF.AA.

III.V.III.I Definiciones generales sobre Misiones de las FF.AA.

En la L.O.FF.AA. y en las Leyes Orgánicas de cada Fuerza se establecen sus cometidos o *misiones*.

En el Art. 2º de la L.O.FF.AA. se indica que las FF.AA. “...*tienen por cometido fundamental defender el honor, la independencia y la paz de la República, la integridad de su territorio, su constitución y sus leyes, debiendo actuar siempre bajo el mando superior del Presidente de la República, en acuerdo con el Ministro respectivo, de conformidad con lo que establece el artículo 168, inciso 2º, de la Constitución*”.

En el Art. 3º se agrega que “*Sin detrimento de su misión fundamental, las Fuerzas Armadas deberán apoyar y tomar a su cargo los planes de desarrollo que les fueren asignados, realizando obras de conveniencia pública y en particular desarrollando el factor militar, en función de las exigencias o previsiones del cumplimiento de su misión fundamental*”.

Al mismo tiempo, a partir de 1985 han sido asignadas –o formalizadas– a través de Leyes de Presupuesto, de Rendición de Cuentas, e incluso por Decretos del Poder Ejecutivo, una importante cantidad de nuevas tareas y misiones para cada una de las FF.AA.

Por ese motivo, resulta útil atender al resumen de misiones y tareas que cada Fuerza presentó en el Libro “*La Defensa Nacional, Aportes para un Debate*”, publicado por el Ministerio de Defensa Nacional (MDN) en el año 2005.

La referida L.O.FF.AA. (Art. 32) define “...*el ámbito espacial del Estado*”. Indica que su seguridad y defensa son competencia del Ministerio de Defensa, y lo “...*divide, a fin de atender necesidades de Comando y Administración, en tres definidas jurisdicciones que serán ejercidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, respectivamente*”.

Al Ejército corresponde: “*A) El territorio nacional con las excepciones previstas en los artículos 34 y 35. B) Los espacios ocupados por sus establecimientos e instalaciones dentro de otras jurisdicciones, con sus respectivas zonas de seguridad*”. (Art. 33)

La jurisdicción de la Armada abarca las áreas del Océano Atlántico y del Río de Plata -incluyendo sus islas- bajo soberanía nacional, los ríos navegables tanto limítrofes como interiores y los lagos interiores naturales y artificiales, así como las márgenes marítimas y lacustres y la de algunos cursos de agua interiores “...*hasta 150 metros a partir de la línea de base o hasta la rambla costanera si existiere*” (art. 34 de la L.O.FF.AA). Quedan incluidas también las áreas portuarias, y parte de la Ciudad Vieja de Montevideo.

La jurisdicción de la Fuerza Aérea incluye: “*A) La totalidad del espacio aéreo jurisdiccional del país. B) Los espacios ocupados por las Bases Aéreas y demás establecimientos de la Fuerza Aérea, con su correspondiente zona de seguridad. C) Toda la infraestructura aeronáutica nacional y predios del Estado destinados a campos de aviación, a efectos de explotación, vigilancia y operación aeronáutica*” (Art. 35).

III.V.III.II Ejército

Según la Ley Orgánica del Ejército (Dec.-Ley N° 15.688, de 30/11/1984), “*Su misión fundamental consiste en contribuir a dar la Seguridad Nacional exterior e*

*interior, en el marco de la misión de las Fuerzas Armadas, desarrollando su capacidad en función de las exigencias previstas*⁴⁹.

En el Art. 3 se agrega que “*Sin detrimento de su misión fundamental, el Ejército Nacional podrá apoyar y tomar a su cargo planes de desarrollo que le sean asignados realizando obras de conveniencia pública*”.

Y en el Art. 4 se establece que “*Son tareas fundamentales del Ejército: A) Ejecutar los actos militares que le imponga la Seguridad y la Defensa Nacional.... B) Formular la doctrina, las tácticas, las normas y los procedimientos para la organización, equipamiento, instrucción, entrenamiento, administración y empleo de sus fuerzas en las funciones operacionales y administrativas. C) Formular y ejecutar los planes de reclutamiento, movilización, organización, equipamiento, instrucción, entrenamiento, apoyo logístico y operaciones del Ejército, e intervenir en la formulación y ejecución de los similares que incumben a las Fuerzas Armadas en su conjunto. D) Planificar y ejecutar las operaciones de Defensa Civil y del territorio. E) Establecer y mantener un sistema de información y contrainformación eficaz. F) Mantener un despliegue de fuerza que permita el cumplimiento de sus misiones. G) Conducir las operaciones estratégicas y tácticas en forma independiente o en cooperación con otras Fuerzas, en el ámbito terrestre, necesarias a la Defensa Nacional. H) Integrar Comando y Fuerzas Conjuntas o Combinadas, según las necesidades de la Defensa Nacional I) Realizar o apoyar planes de desarrollo y otras actividades que le sean asignadas*”.

A partir de lo señalado en estos artículos, y de las demás tareas y misiones asignadas al Ejército en otras normas, esta Fuerza clasifica sus misiones en *tareas esenciales* y *accesorias*. Las primeras corresponden a la defensa militar interna y externa.

Entre las tareas de defensa externa se incluye “*Desarrollar un Poder de Disuasión sustentable y creíble*”, y “*Contribuir a la preservación de los Valores Nacionales*”⁵⁰.

Entre las de defensa interna, se consideran acciones “*contra el terrorismo internacional*” y “*contra movimientos insurgentes*”. (Ministerio de Defensa Nacional 2005:131 y ss.). La Fuerza posee básicamente dos grupos especializados en estas actividades: la “Compañía Antiterrorista Escorpión”, inserta en el Batallón N° 14 de Infantería, y el “Equipo de Desactivación de Artefactos Terroristas” dependiente del Servicio de Materiales y Armamentos (Dec. 477/996). Además existe un Grupo Químico, Biológico, Radiológico y Nuclear en el Bat. de Ing. N° 4, un Grupo de Perros de Trabajo Militar, y Fuerzas de Respuesta Inmediata insertas en varias unidades de todo el país.

En referencia al *Terrorismo Internacional y/o Movimientos Insurgentes*, el Ejército señala que: “*La estrategia para enfrentar estas amenazas incluye la prevención y combate de las mismas, mediante la adopción de medidas que no solo alcancen el plano de su manifestación violenta, sino que también actúen sobre*

⁴⁹ En lo referente a Seguridad Interior, vale mencionar que la misma había sido explícitamente suprimida por el Parlamento con la Ley N° 15.808 de 7/04/1986, al eliminar de la L.O.FF.AA. la referencia a la seguridad interior como misión de las FF.AA. Las mismas fueron reasignadas a través de un anexo de la Ley de Presupuesto de 1990, en un procedimiento que la entonces bancada opositora calificó en su momento de “*oblicuo*” (J. González, 2005 a).

⁵⁰ Según el Ejército, “*Los valores nacionales son aquellos que conforman la esencia misma de la Nación, fundamentalmente los establecidos en la Constitución (...) y los asociados al sentimiento de Nacionalidad Oriental y amor a la Patria...*” El hecho de que esos valores sean “*... reconocidos y fortalecidos por el resto de la ciudadanía será imprescindible al momento de conducir la defensa de nuestra Patria*”. (MDN – Uruguay, 2005: 136).

aquellas actividades que se desarrollan con fines de reclutamiento, entrenamiento, financiamiento y/o soporte logístico". (MDN – Uruguay, 2005: 149).

Las denominadas *tareas accesorias* son las de:

- Apoyo a la Política Exterior del Estado,

El Ejército indica que en este capítulo puede enmarcarse la participación de su personal en Operaciones de Paz de ONU y otras que respondan "*a los mismos principios que rigen la Política Exterior del Estado*", así como su apoyo al Programa Antártico, y los aportes que pueda realizar a la seguridad del continente americano de conformidad con las responsabilidades asumidas por el país en el marco de la OEA y del TIAR. (MDN – Uruguay, 2005: 137).

- Cooperación en la conservación del orden y la tranquilidad en lo interior.

El Ejército señala que su participación en estas tareas "*...será dispuesta por el Mando Superior de las FF.AA. en casos extremos... cuando los Organismos e Institutos del Estado responsables hayan sido desbordados o se encuentren inoperativos ante una amenaza grave al orden interno y a la continuidad de los Servicios Esenciales*". Agrega que tal participación es de carácter excepcional y que sus efectivos no están entrenados ni equipados para desarrollar estas tareas. (MDN – Uruguay, 2005: 138). Bajo ese rótulo, ya durante las décadas de 1950 y 60' se llegó a ordenar a efectivos del Ejército ocupar los puestos de empleados en huelga de la industria frigorífica o telefónica (Ejército Nacional, 2004). Actualmente la Fuerza tiene asignado el control perimetral de las cárceles de Santiago Vázquez y Libertad, en virtud del Dec. N° 478 de 1998.

- Preservación del Medio Ambiente,

El Ejército controla y gestiona, a través de su Servicio de Parques, importantes reservas naturales del país, como los parques de San Miguel y Santa Teresa (Rocha). Presta apoyo a la actividad antártica. También vale mencionar que el Grupo Químico, Biológico y Radiológico y Nuclear ha desarrollado capacidades aplicables en caso de accidentes con consecuencias nocivas para el ambiente y los habitantes del país.

- Apoyo al desarrollo, Acción Comunitaria y/o Acción Cívica,

Bajo este título se incluyen un largo número de pequeños programas o ayudas puntuales a la población y otras agencias estatales, entre los que pueden mencionarse la colaboración en programas de alivio a la pobreza, talleres de Rehabilitación Ecuestre para personas con capacidades diferentes (Dec. N° 268/003), organización de colonias de vacaciones para escolares, disposición de maquinaria para pequeñas obras, o participación en programas de desarrollo social local. El Ejército declara que en el año 2003 dedicó a este tipo de tareas 255.300 hrs./hombre y 51.000lts. de combustible. (Ejército Nacional, 2004: 163)

- Protección Civil

En el marco del Sistema Nacional de Emergencia (Ver Dec. 261/99; 371/995 y 369/999, entre otros) –y aún desde mucho antes de su creación–, el Ejército colabora aportando medios materiales y humanos en casos de emergencias, catástrofes o epidemias, en tareas como el combate a incendios forestales, controles sanitarios (Ej. fiebre aftosa), etc. (Ejército Nacional, 2004: 151).

Por último, el Ejército ha desarrollado un Sistema de Apoyo Logístico que coordina una amplia gama de actividades. Muchas de ellas son netamente productivas

y comerciales, particularmente las encargadas a sus Servicios de Intendencia y Cantinas Militares. Entre otras puede mencionarse la producción de alimentos o la confección de vestimenta y equipamiento dentro de unidades militares, para abastecimiento de la propia Fuerza. El Sistema incluye también su propio Servicio Meteorológico, y el Servicio Geográfico Militar.

Gráfico III.5. Misiones y tareas del Ejército

Según L.O.F.F.A.A.
Artículo 2º.- "Las Fuerzas Armadas por cometido fundamental defender el honor, la independencia y la paz de la República, la integridad de su territorio, su constitución y sus leyes..."

Según clasificación del Ejército Nacional
Misión Fundamental:
 "...defender la independencia, la paz y el honor de la República, la integridad de su territorio, su Constitución y sus leyes". (MDN, 2005:131)

Tareas Esenciales
De la defensa militar externa:
 "Desarrollar un poder de disuasión sustentable y creíble".
 "Conducir, junto a las demás ramas de las FF.AA., la defensa militar del país en el ámbito de su jurisdicción..." "Contribuir a la preservación de los Valores Nacionales"
 "Contribuir a la Preservación de los Valores Nacionales". (MDN 2005, 132).

De la defensa militar interna:
 Operaciones contra el Terrorismo Internacional
 Operaciones contra movimientos insurgentes (cuando la violencia en contra del Estado tome la forma de operaciones militares organizadas). (MDN, 2005: 136)

M. Subsidiaria
 "llevar a cabo aquellas actividades que, en beneficio de la sociedad, le sean asignadas por el Mando Superior... pudiendo incluir entre otras, apoyo a Planes de Desarrollo, Obras de Conveniencia Pública, Mantenimiento del Orden Público y Atención a los Servicios Esenciales" (MDN, 2005:131)

Tareas Accesorias
 Apoyar a la Pol. Ext. Del Estado
 Contribuir Preservación Medio Ambiente
 Realizar o apoyar tareas de Acción Comunitaria / Acción Civil
 Operaciones de Protección Civil en el marco de Sistemas Nacionales de Emergencia (Dec. 371/995 ; 261/994 ; 369/999, entre otros)

Cooperar en conservación del orden y tranquilidad interior
 Apoyo a Actividades Antárticas (a través de Inst. Ant. Uruguayo)
 Part. Operaciones de Paz (a través de CECOMAPA)
 Grupo Químico, Biológico, Radiológico y Nuclear. Bat. Ing. Nº4
 Actividades Antárticas. Servicio de Parques Nacionales.
 Equinoterapia
 Org. colonias de vacaciones p escolares
 Colab. prog. desarrollo local (255300 hrs. Hombre y 55000 lts. comb. en 2003, según Ejército Nacional, 2004: 163)
 Colab. prog. alivio pobreza (PANES, Plan Invierno)
 Combate a incendios forestales
 Control sanitario (ej: fiebre aftosa)
 Ayuda en caso desastres naturales, etc.
 Desactivación de Artefactos Explosivos (Dec. 477/996)
 Vigilancia exterior de Est. Carcelarios (Dec. 478/998)

TABLA RESUMEN: MISIONES Y TAREAS DEL EJÉRCITO URUGUAYO
 (Fuente: elaboración propia. PRISFAS - ICP, Mar 2006)

OTRAS ACTIVIDADES (no estrictamente militares)	
Serv. Mat. y Armamento	Prod. y Comercialización de Explosivos. Control y registro de importaciones, exportaciones, tenencia y comercialización de armas, pirotecnia, explosivos.
Serv. Intendencia y Cantinas Militares	Prod. y comer. de comestibles, vestimenta, otros.
Serv. Geográfico Militar	Prod. y venta Información
Serv. Meteorológico	

Detalle / Ejemplos

Compañía Antiterrorista Escorpion (Bat. 14 Int.)
 Equipo Desact. Art. Terroristas (Serv. Mat. Y Armamento)
 Grupo de Perros de Trabajo Militar
 Fuerzas de Respuesta Inmediata
 Grupo Químico, Biológico, Radiológico y Nuclear. Bat. Ing. Nº4

III.V.III.III Armada

Según la Ley Orgánica de la Armada (Nº 10.808, Art. 1º), esta Fuerza “...tiene por misión esencial defender la integridad territorial del Estado, su honor e independencia, la paz, la Constitución y las leyes de la misma”.

A partir de esta misión, así como de cometidos establecidos en Leyes de Presupuesto y otras normas, la Fuerza establece “Objetivos Navales Permanentes y Coyunturales”, y “Cometidos Sustantivos o De Apoyo a los Sustantivos” (MDN - Uruguay, 2005: 157). Los mismos son perseguidos a través del desempeño de “...cuatro tipos de roles: el Militar, el Policial, el Diplomático y el de Apoyo”. (MDN - Uruguay, 2005:166).

Dentro de los Objetivos Navales Permanentes se encuentran: “Ejercer la soberanía y jurisdicción en las áreas de competencia, asegurando el cumplimiento de las leyes nacionales... Asegurar las líneas de comunicación marítima... Asegurar la búsqueda y rescate en el mar.... Colaborar en la protección y desarrollo de los intereses marítimos nacionales.... Colaborar con la seguridad interior ejerciendo la función policial en su ámbito de jurisdicción territorial y ejecutando las tareas específicas que le sean asignadas fuera de la misma. Fomentar el desarrollo de una Conciencia Marítima en la sociedad. Planificar y ejecutar las tareas contribuyentes al desarrollo de la política de defensa nacional. Colaborar en el mantenimiento y mejoramiento del tráfico comercial marítimo mediante la realización de tareas de relevamiento hidrográfico, balizamiento, reglamentación y supervisión”. (MDN – Uruguay, 2005: 158 y ss).

En tanto *Autoridad Marítima Nacional*, en primer lugar, la Armada es la encargada de regular y controlar el tráfico marítimo comercial y deportivo. Asume entonces tareas de formación (Escuela Naval) y registro de navegantes y prácticos, y registro y control de embarcaciones (Dir. Registral y de Marina Mercante y Dir. de Tráfico Marítimo de la PNN). También un buen número de actividades de apoyo a la seguridad de la navegación, como iluminación y balizamiento (Servicio de Balizamiento), relevamiento cartográfico, servicios de meteorología, exploración hidrográfica y oceanográfica (SOHMA), y búsqueda y rescate en el mar (Centro Coordinador de Búsqueda y Rescate en el Mar⁵¹). A ellas se agrega velar por la preservación del ambiente y los recursos naturales –vivos y no vivos- dentro de su jurisdicción.

En tercer lugar, desde 1973, con la incorporación de la actual Prefectura Nacional Naval (PNN), la Armada tiene a su cargo las funciones de Policía marítima, fluvial y costera. La PNN posee potestades de organismo *auxiliar de la justicia* por lo cual, con la correspondiente orden judicial, actúa en todo el país investigando, interrogando, etc. siempre que los supuestos hechos delictivos se detecten en su ámbito jurisdiccional.

En particular, la PNN es la encargada de la seguridad de todas las áreas portuarias del país, así como de los pasos de frontera en los puentes internacionales que unen Uruguay y Argentina. En este sentido, se ha propuesto como Objetivo Coyuntural aprovechar su participación en Misiones de Paz para “Potenciar las actividades de las Fuerzas Policiales (...)en la lucha contra el narcotráfico, el transporte de mercaderías ilegales y el control de personas”.⁵² (MDN – Uruguay, 2005: 159).

⁵¹ Este Centro de la Armada actúa en permanente coordinación con un centro similar de la Fuerza Aérea, en el marco del “Sistema Nacional de Búsqueda y Salvamento”.

⁵² Precisamente, dos de las unidades que actúan en la República Democrática del Congo bajo mandato de ONU fueron asignadas a prevenir el tráfico de armas en zonas lacustres fronterizas. (Informe Uruguay Nº 192, Observatorio Cono Sur de Defensa y FF.AA.)

Por otra parte, la Armada Nacional cuenta con organismos y unidades con capacidades aplicables al ámbito civil, que usualmente venden sus servicios a privados y/o colaboran con otros organismos del Estado. Pueden mencionarse, en este sentido, los servicios de reparación submarina de barcos, inspección de represas, puertos y redes de OSE⁵³ que ofrece el Grupo de Buceo dependiente del Comando de la Flota. Por su parte el Servicio de Buques Auxiliares cuenta con remolcadores que ocasionalmente pueden brindar servicios en aguas profundas, y el Servicio de Construcciones, Reparaciones y Armamentos tiene a su cargo la gestión de dos diques, donde personal militar y civil realiza reparaciones.

La Armada también prevé la colaboración con la población ante desastres naturales, en el marco del Sistema Nacional de Emergencias, y colabora en tiempos de normalidad a través de pequeños programas de ayuda comunitaria.

Presta apoyo al Programa Antártico Nacional a través del Instituto Antártico Uruguayo del MDN.

Al mismo tiempo, en ejercicio de su “*rol diplomático*” la Armada aporta Observadores Militares y contingentes a las Misiones de Paz de ONU.

⁵³ Obras Sanitarias del Estado, empresa pública encargada del suministro de agua potable y del saneamiento de aguas servidas.

Gráfico III. 6. Misiones y Tareas de Armada Nacional

TABLA RESUMEN: MISIONES Y TAREAS DE LA ARMADA URUGUAYA

(Fuente: elaboración propia. PRISFAS - ICP - Mar 2006)

Según L.O.FF.AA.	Según Armada Nacional	Tareas (clasificación de los autores)	Detalle / Organismos Encargados
<p>Artículo 2º.- "Las Fuerzas Armadas tienen por cometido fundamental defender el honor, la independencia y la paz de la República, la integridad de su territorio, su constitución y sus leyes..."</p>	<p>"...tiene como misión la defensa de la Constitución y las leyes del Estado, su integridad territorial y el ejercicio de la Autoridad y Policía Marítima, a fin de contribuir a defender el honor, la independencia y la paz de la República". A partir de esta misión, así como de cometidos establecidos en Leyes de Presupuesto y otras normas, la Fuerza establece "Objetivos Navales Permanentes y Coyunturales", y "Cometidos Sustantivos o de Apoyo a los Sustantivos". (MDN, 2005:157 y ss.). Los mismos son perseguidos a través del desempeño de "...cuatro tipos de roles: el Militar, el Policial, el Diplomático y el de Apoyo". (MDN, 2005: 166)</p>	<p>Defensa Militar</p> <p>Autoridad Marítima Nacional: regulación y control del tráfico marítimo comercial y deportivo</p> <p>- formación y registro de navegantes y prácticos</p> <p>- registro y control de embarcaciones</p> <p>apoyo a la seguridad de la navegación</p> <p>- iluminación y balizamiento</p> <p>- relevamiento cartográfico, servicios de meteorología, exploración hidográfica y oceanográfica</p> <p>- búsqueda y rescate en el mar (en el marco del "Sistema Nacional de Búsqueda y Salvamento")</p> <p>- preservación del ambiente y recursos naturales</p> <p>Policía Marítima, Fluvial y Costera: (garante de orden público, y auxiliar del Poder Judicial en su jurisdicción).</p> <p>Operaciones de Protección Civil</p> <p>Acción Comunitaria / Acción Cívica</p> <p>Apoyo a la Pol. Ext. Del Estado</p> <p>Venta de Servicios</p> <p>- reparación submarina de barcos, inspección de represas, puertos y redes sanitarias</p> <p>- servicio de remolcadores</p> <p>- gestión de diques, reparación y mantenimiento de buques</p>	<p>Escuela Naval</p> <p>Dir. Registral y de Marina Mercante y Dir. de Tráfico Marítimo de la PNN</p> <p>Servicio de Balizamiento</p> <p>Servicio de Oceanografía, Hidrografía y Meteorología de la Armada (SOHMA)</p> <p>Centro Coordinador de Búsqueda y Rescate en el Mar (con Fuerza Aérea)</p> <p>Apoyo a Actividades Antárticas (a través de Inst. Ant. Uruguayo)</p> <p>Patrullaje aguas jurisdiccionales</p> <p>Prefectura Nacional Naval (Incorporada a Armada Nacional en 1973)</p> <p>Ej.: Colaboración con la población ante desastres naturales en el marco de Sistemas Nacionales de Emergencia (Dec. 37/1/995 ; 261/994 ; 369/999, entre otros)</p> <p>Ej.: Org. Actividades náuticas para jóvenes y adolescentes</p> <p>Part. Operaciones de Paz</p> <p>Apoyo a Actividades Antárticas (a través de Inst. Ant. Uruguayo)</p> <p>Grupo de Buceo</p> <p>Servicio de Buques Auxiliares</p> <p>Servicio de Construcciones, Reparaciones y Arriamiento</p>

III.V.III.III Fuerza Aérea

En el Art. 3 de la Ley Orgánica de la FAU (Nº 14.747) se establece que: “La misión fundamental de la Fuerza Aérea consiste en dar seguridad nacional exterior e interior, en cooperación con los otros componentes de las Fuerzas Armadas”.

En el Art. 4, se indica que: “Sin detrimento de su misión fundamental, la Fuerza Aérea deberá: A) Apoyar o tomar a su cargo los planes de desarrollo que le fueren asignados, realizando obras de conveniencia pública; B) Desarrollar su potencial en función de las exigencias o previsiones del cumplimiento de su misión fundamental y las que le sean asignadas; C) Constituir el órgano asesor nato del Poder Ejecutivo en materia de política aeroespacial de la República; D) Constituir el órgano executor del Poder Ejecutivo en materia de medidas de conducción, integración y desarrollo del potencial aeroespacial nacional”.

En el Art. 5 se agrega que “Son tareas fundamentales de la Fuerza Aérea: A) Conducir las operaciones aeroespaciales estratégicas y tácticas... necesarias para la defensa aeroespacial; B) Proporcionar la defensa aérea de los espacios territoriales...; C) Establecer la doctrina básica aeroespacial de acuerdo a las directivas del Mando Superior; D) Ejercer el control del tránsito aéreo y ejecutar las medidas de policía aérea nacional en la totalidad del espacio aéreo jurisdiccional de la Nación; E) Conducir operaciones aeroespaciales de búsqueda y salvamento, relevamiento fotográfico, transporte sanitario y otras que le sean asignadas; F) Formular y ejecutar los planes de reclutamiento, instrucción, movilización y apoyo logístico de la Fuerza Aérea, e intervenir en los de igual índole que atañen a las Fuerzas Armadas en su conjunto; G) Integrar Comandos y Fuerzas Conjuntas o Combinadas según las necesidades de la defensa nacional...; H) Estudiar, formular y proponer al Poder Ejecutivo las normas de política aeroespacial nacional; I) Planificar, proponer, ejecutar y supervisar las medidas necesarias para la conducción, integración y desarrollo del potencial aeroespacial; J) Planificar, construir, mantener, administrar, operar y dar seguridad a toda la infraestructura aeronáutica nacional y predios del Estado destinados a campos de aviación; K) Supervisar la actividad aérea comercial, privada y deportiva”.

Las funciones de *autoridad aeronáutica* que lleva adelante la FAU se encuentran concentradas en un sólo organismo, la Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica (DINACIA). Esta es directamente dependiente del Cdo. Gral. de la FAU, y sus cargos de dirección son considerados destinos militares a ser ocupados por oficiales de la Fuerza. (Dec. Nº 507/002). No obstante ello, vale señalar que cuenta con una importante plantilla de personal civil.

La DINACIA “...es responsable de ejecutar la política aeronáutica civil de la República (...) y de proporcionar (...) un sistema de infraestructura aeroportuaria y navegación aérea en condiciones de seguridad, regularidad y eficiencia, priorizando la excelencia en los servicios brindados a los usuarios”. (Dec. Nº 507/002). Ello incluye, entre otras funciones, el asesoramiento al Poder Ejecutivo en materia aeronáutica y aeroportuaria⁵⁴, la regulación y control de seguridad operacional de estas actividades⁵⁵, control y organización del tránsito aéreo (operadores de vuelo)⁵⁶,

⁵⁴ De hecho su Director preside, en representación del Cte. en Jefe de la Fuerza, la Comisión Nacional de Política Aeronáutica (regida por la Ley Nº 14.747 Orgánica de la Fuerza, y decretos modificativos), organismo de diseño de la política aeronáutica del país.

⁵⁵ En cumplimiento de acuerdos firmados por el país en el marco de la Organización de Aviación Civil Internacional, el Poder Ejecutivo creó por Dec. del 01/07/03 un Comité de Seguridad de Aviación Civil. Su función principal es asesorar a la DINACIA para mantener actualizados al nivel internacional los criterios y procedimientos de seguridad vigentes en la materia. Está presidido por el Director de la DINACIA, pero integra también a representantes del Ministerio del Interior, la Dirección Nacional de Inteligencia de Estado, el Cdo. Gral. de la Fuerza Aérea y de las Compañías Aéreas.

incorporación de tecnología, certificación de empresas aéreas, talleres y escuelas de vuelo, prevención e investigación de accidentes, y emisión de juicio sobre eventuales transgresiones a normas aeronáuticas. También tiene a su cargo el Registro Nacional de Aeronaves, brinda enseñanza a pilotos civiles y expide los certificados de aptitud correspondientes. Por último, vale destacar que la DINACIA cuenta con un Centro de Investigación y Difusión Aeronáutica y Espacial, conformado por juristas civiles especializados en Derecho Aeronáutico.

La función de Policía Aérea, por otra parte, la realiza el Cdo. Aéreo de Operaciones, a través de todas sus brigadas en lo que hace al orden y seguridad del espacio aéreo, y mediante la Brig. Aérea III en lo referente a vigilancia y control de las instalaciones aeroportuarias. La Policía Aérea actúa como “...auxiliar de la justicia, previniendo, reprimiendo e investigando la comisión de delitos y faltas que se cometen en su jurisdicción” (Reg. aprobado por Dec. Nº 437/001). Es necesario aclarar que pese a tener jurisdicción sobre los aeropuertos, la Policía Aérea no tiene funciones aduaneras, y que el control que ejerce sobre el tránsito de personas y mercaderías se limita a “...salvaguardar la seguridad aeroportuaria”⁵⁷.

Además de las actividades mencionadas, la FAU brinda al Estado servicios como transporte aéreo sanitario y de carga crítica - órganos para trasplantes, víveres a regiones aisladas por desastres naturales, etc.-, combate a incendios y colaboración con el Servicio Nacional de Búsqueda y Salvamento.

También participa en operaciones de paz de ONU, y apoya al Instituto Antártico Uruguayo.

Al igual que el Ejército y la Armada, la FAU cuenta con un servicio propio de Meteorología, otro de Inteligencia, y administra un Museo. También incorpora una Comisión Receptora e Investigadora de Objetos Voladores No Identificados.

Vale mencionar que bajo la órbita del Cdo. de Operaciones existe un Servicio de Sensores Remotos Aeroespaciales especializado en relevamientos fotográficos y procesamiento de información con aplicaciones en diversas disciplinas científicas. El Servicio también recepciona y distribuye información satelital a través del Centro de Recepción, Proceso, Archivo y Distribución de Imágenes de Observación de la Tierra para Uruguay, y tiene firmados varios convenios de intercambio con instituciones internacionales como la Agencia Española de Cooperación Internacional.

⁵⁶ Esta función se cumple en coordinación con el Cdo. Aéreo de Operaciones, y en especial a través del Centro de Operaciones Aéreas de la FAU. Vale aclarar que dicho Centro no está aún completamente operativo, dado que la Fuerza carece de los radares requeridos. En efecto, los equipos disponibles en el país sólo permiten visualizar y reconocer a aquellas aeronaves que lleven encendido su sistema electrónico de localización. Al cierre del presente trabajo (Octubre de 2006) el Ministerio de Defensa Nacional había confirmado la compra de radares que permitirían cubrir adecuadamente el espacio aéreo nacional.

⁵⁷ La redacción del Reglamento de la Policía Aérea (Dec. del 437/2001, inciso 2.B.3, ver www.presidencia.gub.uy) hace pensar que esta repartición tiene potestades más restringidas que la Prefectura Naval en su función de control de tránsito de personas, sustancias y bienes, y que carece de potestades de investigación de delitos cometidos dentro de su jurisdicción, más allá de accidentes aéreos.

Gráfico III.7: Misiones y Tareas de la Fuerza Aérea

TABLA RESUMEN: MISIONES Y TAREAS DE LA FUERZA AÉREA URUGUAYA
(Fuente: elaboración propia. PRISFAS - ICP. Mar 2006)

Según L.O.F.F.AA.	Según Fuerza Aérea	Tareas (clasificación de los autores)	Detalle / Organismos Encargados
<p>Artículo 2º.- "Las Fuerzas Armadas tienen por cometido fundamental defender el honor, la independencia y la paz de la República, la integridad de su territorio, su constitución y sus leyes..."</p>	<p>"Es su cometido fundamental defender el Honor, la Independencia y la paz de la República, la integridad de su territorio, su Constitución y sus leyes..." (MDN, 2005:194)</p>	<p>Defensa Militar</p> <p>Autoridad Aeronáutica Nacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> - asesoramiento al Poder Ejecutivo en materia aeronáutica y aeroportuaria - regulación y control de seguridad operacional de estas actividades - incorporación de tecnología, certificación de empresas aéreas, talleres y escuelas de vuelo, prevención e investigación de accidentes, y emisión de juicio sobre eventuales transgresiones a normas aeronáuticas, Registro Nacional de Aeronaves, enseñanza y certificación a pilotos civiles. 	<p>Comisión Nacional de Política Aeronáutica – Centro de Investigación y Difusión Aeronáutica (Direcho Aeronáutico) DINACIA</p> <p>Comité de Seguridad de Aviación Civil – DINACIA (Dec del 01/07/03)</p> <p>Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica</p>
<p>Artículo 3º.- "Sin detrimento de su misión fundamental, las Fuerzas Armadas deberán apoyar y tomar a su cargo los planes de desarrollo que les fueren asignados, realizando obras de conveniencia pública y en particular desarrollando el factor militar, en función de las exigencias o previsiones del cumplimiento de su misión fundamental".</p>	<p>"Tiene asimismo... la obligación de apoyar o tomar a su cargo los planes de desarrollo que le fueran asignados... ser el órgano asesor del Poder Ejecutivo en materia aeronáutica y... ser el órgano ejecutor del Poder Ejecutivo en materia de medidas de conducción, integración y desarrollo del Aeroespacial Nacional" (MDN 2005: 194).</p>	<p>Operaciones de Protección Civil</p> <p>Apoyo a la Pol. Ext. Del Estado</p> <p>Investigación Científica / Venta de Servicios.</p>	<p>Combate a incendios forestales, colaboración con el Servicio Nacional de Búsqueda y Salvamento, Transporte Aéreo Sanitario y de carga crítica, Evacuación Aeromédica</p> <p>Part. Operaciones de Paz</p> <p>Apoyo a Actividades Antárticas (a través de Inst. Ant. Uruguayo)</p> <p>Servicio de Sensores Remotos Aeroespaciales: relevamientos fotográficos, procesamiento de información con aplicaciones científicas, recepción y distribución de información satelital</p>

III.V.IV. Preservación del orden interno en situaciones de Excepción

El Art. 168 Inc. 17 de la Constitución uruguaya asigna al Poder Ejecutivo la posibilidad de “*Tomar medidas prontas de seguridad en los casos graves e imprevistos de ataque exterior o conmoción interior, dando cuenta, dentro de las veinticuatro horas a la Asamblea General(...) de lo ejecutado y sus motivos, estándose a lo que éstas últimas resuelvan. En cuanto a las personas, las medidas prontas de seguridad sólo autorizan a arrestarlas o trasladarlas de un punto a otro del territorio, siempre que no optasen por salir de él. También esta medida, como las otras, deberá someterse (...) a la Asamblea General... El arresto no podrá efectuarse en locales destinados a la reclusión de delincuentes*”.

No existen otras normas que reglamenten este instituto legal, o que definan con mayor detalle qué se considera como caso de “*conmoción interior*”, así como qué tipo de acciones está habilitado a realizar el Poder Ejecutivo.

El mismo fue utilizado asiduamente a partir de la década de 1960's por los gobiernos democráticamente electos, y también durante el período dictatorial (1973 - 1985), para facilitar la represión de la oposición política en general y de la insurgencia armada en particular. Bajo esa figura se han tomado diversas medidas como limitaciones a las libertades, derechos y garantías individuales (Ver por Ej.: Dec. 278/972, de 15 de Abril de 1972), establecimiento de tributos especiales, ilegalización de organizaciones, intervención de gobiernos departamentales y organismos del Estado, etc. Las FF.AA. uruguayas tuvieron especial protagonismo en la etapa recién mencionada.

También se interpreta que este instituto puede ser aplicado cuando la “*conmoción interior*” sea consecuencia, por ejemplo, de epidemias, accidentes o catástrofes naturales.

Por otra parte, en el Art. 2º de la L.O.FF.AA., que establece su “*cometido fundamental*”, se hace referencia a la defensa del “*honor de la República*”, así como de “*su constitución y sus leyes*”. Se aclara, además, que deben “*...actuar siempre bajo el mando superior del Presidente de la República*”.

El Ejército es la Fuerza que más explícitamente define cometidos cuya ejecución puede estar en algunos casos asociada a la implantación de las “*medidas prontas*” por razones políticas. Señala así entre sus misiones fundamentales la “*defensa interna*”, que implica acciones “*contra el terrorismo internacional*” y “*contra movimientos insurgentes*”. Y entre sus “*misiones subsidiarias*” define a la “*cooperación en la conservación del orden y la tranquilidad en lo interior*”. (MDN – Uruguay, 2005: 131 y ss).

La Armada y la Fuerza Aérea tienen asignadas algunas funciones relativas a la preservación del orden interno en sus respectivos ámbitos territoriales.

Al mismo tiempo, las tres Fuerzas realizan usualmente tareas y cuentan con medios asociados a la Protección Civil.

En definitiva, el Poder Ejecutivo está legalmente habilitado a disponer de las FF.AA. bajo cualquiera de las hipótesis de implantación de “*medidas prontas*”, al tiempo que las tres Fuerzas destinan y preparan recursos para ello.

* * *

Capítulo IV. Análisis Crítico de la estructura del Ministerio de Defensa Nacional

Contenidos:

Introducción:	2
IV.I. El MDN como institución militarizada	2
Gráfico IV.1. Organigrama del Ministerio de Defensa Nacional	4
IV.II. I Administración Superior del MDN	6
Gabinete del Ministerio	6
Dirección General de Secretaría:	7
IV. II. II Planificación y conducción de actividades militares de defensa	11
IV.II.III Inteligencia / Estrategia	12
Dirección Nacional de Inteligencia de Estado.....	12
Gráfico IV.2. Organigrama DINACIE	13
Gráfico IV.3. Organigrama CALEN	17
IV.III. Organismos con funciones de carácter no estrictamente militar	17
IV.III.I Prestación de servicios de seguridad/bienestar social	18
Dirección General de los Servicios de las FF.AA.	18
Dirección Nacional de Sanidad de las FF.AA.	19
IV.III.IV. Funciones de autoridad, control y regulación	21
V.III.V. Protección del medio ambiente / investigación científica.....	22
Instituto Antártico Uruguayo	22
Gráfico IV. 4 Organigrama IAU	24
Dirección Nacional De Meteorología	26
IV.IV. A modo de conclusión: Déficit democráticos y dificultades de gestión	27

Introducción:

En el Capítulo III se realizó una revisión del marco legal y de la organización de toda la estructura de defensa en Uruguay.

En el presente capítulo se pretende trazar un panorama de la realidad político-institucional y organizativa del Ministerio de Defensa Nacional a partir de las preocupaciones normativas y teóricas planteadas en los Capítulos I y II.

Todo ello con vistas a señalar áreas problemáticas y deficiencias a corregir en una futura reestructura.

Como estrategia de análisis se plantea, en primer lugar describir su estructura organizativa, haciendo foco en tres rasgos característicos:

- a) su carácter de institución militarizada;
- b) la particular distribución de competencias entre el Ministerio y las FF.AA. y;
- c) la existencia, en su órbita de gestión, de numerosos organismos con funciones y tareas no directamente relacionadas con la defensa militar.

En segundo lugar, se intentará mostrar cómo esas características generan y/o tienden a reproducir situaciones que configuran graves *déficit democráticos*, al tiempo que también pueden dificultar la gestión de las áreas de políticas a cargo del MDN.

El análisis se desarrollará a partir de dos supuestos mutuamente complementarios:

El primero, que el cometido principal del Ministerio es la dirección de las políticas públicas en el ámbito de la defensa nacional, que incluye como uno de sus componentes centrales a la conducción política de las Fuerzas Armadas.

El Ministerio debe ser entonces la institución de gobierno responsable de elaborar y supervisar la implementación de las políticas y estrategias del sector. Mientras que a las FF.AA. les compete esencialmente ejecutar las actividades de carácter militar relativas a la defensa, persiguiendo los fines y con arreglo a los medios definidos por el Ministerio de Defensa.

El segundo, que para que esa distribución de competencias resulte efectiva existe un primer –aunque no único– prerequisite indispensable: que los gobernantes generen directivas concretas e informadas que guíen el trabajo de todos los organismos involucrados en el esfuerzo de defensa y controlen su cumplimiento.

IV.I. El MDN como institución militarizada

Como el conjunto de la Administración Central, el MDN sufre las consecuencias de muchas décadas de un estilo de gestión *patrimonialista*, en cuyo marco se han ido superponiendo decisiones adoptadas en función de criterios pragmáticos y/o de intereses de corto plazo, sumado a bajos nivel de inversión y una caótica política de recursos humanos (F. Filgueira. et al: 2003 y P. Narbono y C. Ramos: 2002).

Dichos antecedentes contribuyen a explicar la endémica debilidad institucional del núcleo central del gobierno para cumplir su papel en los procesos de políticas públicas y también su incapacidad para generar y sostener políticas de largo plazo.

La particularidad más saliente del Ministerio de Defensa, en ese marco, es su carácter de institución militarizada. Dicho rasgo surge de la L.O.FF.AA. de 1974. Sin embargo su origen se remonta a la Ley Orgánica Militar de 1941(Ley Nº 10.050).

Los Arts.9º al 30º del Dec-Ley Nº 14.157 garantizan la omnipresencia de oficiales en todas las jerarquías administrativas y en todos sus Servicios dependientes.

Allí se prescriben qué grado militar deben ostentar los diversos jefes del Ministerio y determinan el criterio de su distribución entre las tres Fuerzas. En tal sentido, el Art. 30 de la L.O.FF.AA. establece que “Los efectivos de los organismos(...) a que se refiere la presente ley son integrados por personal de las distintas Fuerzas, **en cantidades proporcionales a sus respectivos efectivos en cada categoría**”. (El subrayado es nuestro).

Además también se establece que la provisión de las principales jerarquías del Ministerio se hará a *propuesta* de los Comandantes en Jefe de las FF.AA. Ello confirma que el ejercicio de los distintos cargos de jerarquía en el MDN constituye un *destino* dentro de la carrera funcional y profesional del personal superior de las FF.AA. Debe recordarse que de acuerdo al mecanismo de rotación permanente que caracteriza la carrera de los oficiales los titulares de dichos cargos son suplantados luego de 2 años.

Sin embargo, lo más importante es que sus actitudes y desempeño en el Ministerio serán evaluados –por constituir un destino militar- y pesarán en su futura carrera profesional. Ello configura en los hechos una situación de *doble dependencia* jerárquico-funcional. En efecto, formalmente quedan subordinados al Ministro mientras ocupan un cargo en el MDN, pero el incentivo para observar subordinación a sus jerarquías militares parece más fuerte: fueron ellas que lo seleccionaron para dicho destino y es a ellas a quienes continuará respondiendo en su futuro desarrollo profesional. Resulta evidente cuál será su elección en una situación en la que deba optar entre el acatamiento al Ministro –un jerarca político que está transitoriamente en el cargo- y su deber de obediencia institucional.

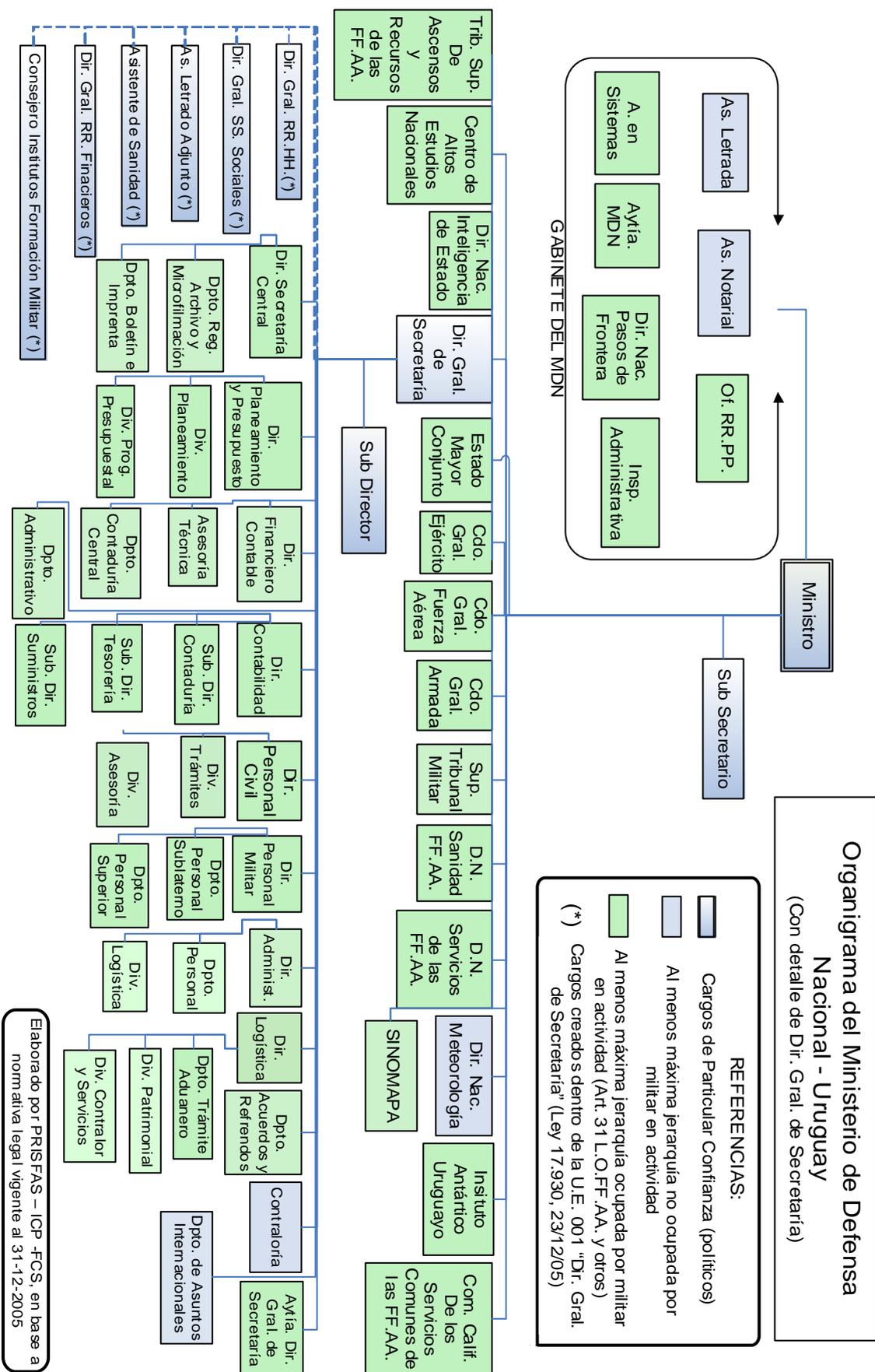
A ello debe agregarse que la mayoría de los funcionarios civiles del Ministerio están contratados en calidad de “equiparados”, lo que implica entre otras cosas que, tal como lo dispone el Art. 76 del Dec.-Ley 14.157, queden “...sometidos a la jurisdicción militar disciplinaria...”.¹

Es así que hasta la aprobación de la Ley N° 17.921, en noviembre de 2005, los únicos cargos políticos existentes eran los de Ministro y Subsecretario.

Dicha norma habilitó la designación por el Poder Ejecutivo de civiles para ocupar los cargos de Director y Subdirector General de Secretaría.

¹ Ello significa que mientras mantenga esa condición, el funcionario deberá regirse por los reglamentos disciplinarios militares –lo cual supone obligaciones especiales en cuanto a disponibilidad horaria, etc.–, al tiempo que será considerado como tal a efectos de su responsabilidad penal ante la Justicia Militar. En la práctica, también pasa a tener un régimen salarial y de retiro similar al del personal militar propiamente dicho.

Gráfico IV.1. Organigrama del Ministerio de Defensa Nacional



IV.II. Estructura organizativa y distribución de competencias al interior el MDN

Las competencias, organización y composición del MDN están definidas básicamente en la L.O.FF.AA. (Decreto-Ley N° 14.157), y los Decretos N° 574 y 575/974 de 12/07/1974², además de haber sido modificada su estructura por múltiples decretos presidenciales y leyes presupuestales posteriores al final del período dictatorial (1973 -1985).

Así, al dividir el territorio nacional en tres jurisdicciones, asignadas a cada una de las FF.AA., el Art. 32 del Decreto-Ley 14.157 señala genéricamente que la seguridad y defensa del ámbito espacial del Estado son competencia del MDN.

Por otra parte, el Decreto 574/974, Art. 5° indica que al MDN corresponde lo concerniente a:

“1° La política de la defensa nacional y de las comunicaciones³. 2° La Seguridad en lo exterior y la cooperación en la conservación y restauración del orden, seguridad y tranquilidad en lo interior y en lo que se relacione con la defensa nacional en materias atribuidas a otros Ministerios. 3° Los servicios de policía aérea, marítima, fluvial y lacustre. 4° Colaboración en las actividades aplicadas al desarrollo del país. 5° Organización, dirección y administración de las FF.AA. y sus organismos. 6° Enrolamiento y régimen de los integrantes de las FF.AA. 7° Dirección y contralor de la actividad propia de los servicios militares adscriptos a las representaciones diplomáticas de la República, sin perjuicio de la dependencia jerárquica de quienes los cumplan respecto de los correspondientes Jefes de Misión. 8° Milicias. 9° Entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, y salida de fuerzas nacionales fuera de él. 10° Estudios, operaciones y relevamientos geográficos, geodésicos, cartográficos y aerofotogramétricos, y asesoramiento sobre éstos. 11° Límites geográficos de la República. 12° La justicia militar. 13° Sanidad militar. 14° La administración de los servicios de retiros y pensiones militares y demás servicios de seguridad social. 15° Enseñanza Militar. 16° Construcciones Militares. 17° Archivos Militares. 18° Estudio, construcción, mantenimiento, operación y administración de la infraestructura aérea nacional y de los servicios de aviación civil. 19° Servicios de iluminación y balizamiento. 20° Servicios meteorológicos y observatorios nacionales. 21° y 22° Derogados por Ley 17296, y Dec. 212/001 y 115/005. 23° Congresos, conferencias, exposiciones y museos referentes a su especialidad. 24° Relaciones con los organismos internacionales de su especialidad”.

Esta larga lista de competencias se refleja parcialmente en la estructura organizativa del Ministerio.

² Ambos decretos emitidos por el gobierno dictatorial redistribuyen las atribuciones y competencias de los Ministerios existentes en la época, reglamentando y completando un proceso iniciado con el Decreto-Ley 14.218, de 11/07/1974.

³ Los Decretos 574 y 575/974, de 1974, habían trasladado al MDN las competencias sobre cualquier asunto en materia de Telecomunicaciones. Ello comprendía, desde la asignación y control de uso del espectro radioeléctrico del país, hasta ejercer como enlace entre el Poder Ejecutivo y la empresa estatal de telecomunicaciones ANTEL, creada en 1977, función que cumplía la Dirección Nacional de Comunicaciones, creada en 1984. Con la creación, en el ámbito de Presidencia de la República, de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicación (Ley 17296, de 21/02/2001), comienza un lento proceso de retiro gradual de estas competencias de la órbita del MDN, que se completa con el Decreto 115/005, de 9/05/2005. El mismo establece que: “Art. 1. Las competencias del Poder Ejecutivo en materia de Comunicaciones y Telecomunicaciones serán ejercidas con la intervención del Ministerio de Industria, Energía y Minería. Art. 2. (...) la Administración Nacional de Telecomunicaciones se relacionará con el Poder Ejecutivo...” a través de este último Ministerio.

⁴ El mismo Decreto, en su artículo 3°(6) señala este mismo ítem como competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores.

La primera interpelación que puede hacerse a dicha estructura es que organismos tienen a su cargo las distintas actividades concretas que involucra la conducción político estratégica del sector defensa y de las FF.AA.

Tal como se aprecia en el organigrama adjunto, el MDN presenta una estructura muy horizontal. El máximo jerarca es el Ministro, de quien dependen directamente unos 21 organismos de muy diversa significación, desde los Comandantes en Jefe de cada Fuerza hasta la Dir. Nac. de Meteorología o el Supremo Tribunal Militar.

Resulta útil en este punto centrar la atención en el núcleo de organismos llamado "Administración Superior". Ella comprende al Gabinete del Ministerio y a la Dirección General de Secretaría, tal como está definido en la misma Ley Orgánica de las FF.AA. así como en el Dec. 114/991 de 5/03/91 y sucesivos Decretos modificatorios⁵.

IV.II. I Administración Superior del MDN

Gabinete del Ministerio

El Gabinete del Ministerio está constituido por un grupo de organismos dependientes del Ministro, sin relación jerárquica entre sí.

Inspección Administrativa: Integrada por un número variable de Fiscales Administrativos (Oficiales Superiores de las FF.AA.). Le compete realizar inspecciones y controles de auditoría, así como investigaciones administrativas que disponga el Ministro.

Oficina de Relaciones Públicas: Los cargos de Jefe y Subjefe serán ocupados por Oficiales Superiores. Se integra además por las Divisiones Procesamiento, e Información y Prensa. Le compete procesar y archivar las publicaciones de la prensa relativas al Ministerio. Informar de acciones del MDN que sea de interés llevar a conocimiento público. Coordinar la organización de actos públicos o de difusión.

Ayudantía del MDN: Está conformada por un Cnel. o Tte. Cnel. de cada Fuerza, más el personal necesario. Le compete: Asegurar funcionamiento del Despacho del Ministro. Asistir al Ministro desde el punto de vista técnico. Tramitar los asuntos relacionados con la tarea del Ministro. Cumplir todo otro cometido que se le encomiende. De ella dependerá la Secretaría del Ministro y del Subsecretario, integrada con el personal necesario.

Asesoría Letrada: Es desempeñada por un Asesor Jefe, abogado (civil). Está integrada por las Divisiones Asesoramiento, Contencioso e Informática Jurídica. Le compete: asesorar en materia jurídica a la Administración Superior del MDN. Proyectar leyes, decretos, resoluciones y mensajes. Sustanciar y proyectar sumarios, sanciones y recursos. Informar en asuntos de formulación, análisis y modificación de normas legales y reglamentarias. Asistir y representar al MDN en juicios, y llevar registro actualizado de normas jurídicas específicas e informar a la superioridad de nuevas que se dicten.

Asesoría Notarial: Es desempeñada por un Asesor Jefe, escribano (civil), más personal necesario. Le compete: Asesorar y ejecutar las actividades notariales. Estudiar la titulación de inmuebles. Certificar firmas, documentos y actuaciones en general, relativas al MDN. Llevar registro actualizado de bienes inmuebles del MDN. Tramitar y proyectar resoluciones referidas a la materia.

⁵ Entre otros: Dec. N° 368/992 de 4/08/1992; N° 15/994 de 18/01/1994; N° 201/996 de 28/05/1996; N° 377/998 de 22/12/1998; N° 4/999 de 18/01/1999; N° 164/999 de 8/6/1999; y N° 9/000 de 13/01/2000.

Asesoría en Sistemas: Dirigida por un Oficial Superior o Jefe. Se integra por Divisiones Capacitación, Procesamiento de datos, y Organización y métodos. Le compete: Asesorar, planificar, coordinar, ejecutar y supervisar todo lo concerniente al procesamiento de datos. Proveer el asesoramiento y capacitación en su área, al personal de la Secretaría de Estado y otras dependencias del MDN. Realizar los estudios de Organización y métodos en los ámbitos que se establezcan.

Dirección Nacional de Pasos de Frontera⁶: Por Dec. 9/2000 (13/01/2000) integra del Gabinete del MDN, por lo que su Director depende directamente del Ministro. Sin embargo, aún depende financiera y administrativamente de la Dir. Gral. de Secretaría (Unidad Ejecutora 001)⁷.

Dirección General de Secretaría⁸:

Este es un organismo común a todos los Ministerios uruguayos. Como se indicó anteriormente, desde fines de 2005 los cargos de Director y Subdirector son “de particular confianza” y ocupados por civiles, aunque el Ayudante del Director es un oficial militar.

Este Director tiene a su cargo el mando de la Administración Superior del MDN y es responsable ante el Ministro del funcionamiento de la cartera. Le compete: Dirigir y coordinar actividades de sus dependencias directas. Firmar oficios por el Ministro. Verificar proyectos, informes, trabajos que deban remitirse a otras dependencias y poderes. Verificar decretos, resoluciones, órdenes, oficios que deba firmar el Presidente o el Ministro. Conocer de los Proyectos de leyes, resoluciones, etc. del MDN. Autorizar altas y bajas del personal del MDN. Llevar el Registro de Calificaciones de los Oficiales Superiores que deban ser calificados por el Ministro, y asesorar al mismo a su requerimiento.

Por otra parte, la Ley 17.930 de 23/12/05, Art. 83, autorizó la creación, dentro de la Unidad ejecutora “Dirección General de Secretaría de Estado”, de los siguientes cargos de particular confianza: Dir. Gral. Recursos Financieros⁹; Dir. Gral. de Recursos Humanos¹⁰; Dir. Gral. Servicios Sociales; Asistente de Sanidad; Asistente Letrado Adjunto y Consejero de Institutos de Formación Militar.

Hasta diciembre de 2006 sólo habían sido ocupados los cargos de Director de Recursos Financieros y de Recursos Humanos.

Vale aclarar que el hecho de que a efectos presupuestales ellos estén incluidos en dicha Unidad Ejecutora no necesariamente implica que vayan a quedar subordinados funcionalmente a la autoridad del Dir. Gral. de Secretaría.

⁶ La información aquí aportada surge fundamentalmente del “Documento Informativo”, elaborado por las autoridades de la propia Dirección en Marzo de 2005. El mismo presenta una muy interesante (y excepcional) descripción y análisis autocrítico de la estructura y funcionamiento de dicha repartición. Salvo que se especifique lo contrario, las citas textuales presentadas aquí corresponden a ese documento.

⁷ Esta Dirección no cuenta con financiamiento estipulado en el Presupuesto Nacional, sino que depende de las partidas que le destine la Dirección de Contabilidad del MDN. Por otra parte, la D.N.PP.F. recauda alrededor de US\$ 20.000 al mes que desde Nov. de 2003 se vierten a la Cuenta Única Nacional por resolución del Ministerio de Economía. Esos ingresos provienen de los cánones pagados por las Tiendas Libres de Impuestos instaladas en los pasos de Paysandú y Fray Bentos.

⁸ El detalle de su estructura interna aparece más arriba en el Organigrama del Ministerio de Defensa.

⁹ Según el Art. 2º del Dec. 953/006, “*El Director General de Recursos Financieros tiene la superintendencia jerárquica en las áreas de Planeamiento y Presupuesto, Financiero Contable, Contaduría Central y Contabilidad del Ministerio de Defensa Nacional y cada una de sus Unidades Ejecutora*”.

¹⁰ Según el Art. 1º del Dec. 953/006, “*El Director General de Recursos Humanos tiene la superintendencia jerárquica sobre las áreas de personal civil y militar del Ministerio de Defensa Nacional...*”

La Dir. Gral. de Secretaría está integrada por las siguientes dependencias:

Dirección de Secretaría Central: Jefe y Subjefe: Oficiales militares. Incluye departamentos de a) Registro, trámite, archivo y microfilmación; y b) Boletín e Imprenta. Le compete: Recepcionar, registrar y distribuir documentación. Informar ubicación expedientes. Comunicar, notificar resoluciones, tramitar actuaciones. Proyectar y consolidar memoria anual del inciso y los planes de estudios de las FF.AA.¹¹ Almacenar las imágenes de todos los expedientes que ingresan o egresan del MDN.

Dirección Planeamiento y Presupuesto: Jefe y Subjefe: Oficiales militares. Integrada por Div. Planeamiento y Div. Programación Presupuestal (Ambos Cneles. o Ttes. Cneles. en actividad). Le compete: Elaborar preproyecto de presupuesto y Balance de ejecución presupuestal del Inciso. Entender en lo concerniente a los planos y actividades financieras las reparticiones dependientes del MDN. Coordinar con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Presidencia). Realizar investigación estadística en su área de competencia. Controlar el cumplimiento de metas y objetivos de los proyectos de inversión con rubros presupuestales y extrapresupuestales.

Dirección Financiero Contable: Jefe y Subjefe: Oficiales militares. Integrada también por: Asesoría Técnica. Dpto. Contaduría Central y Dpto. Administrativo (Cnel. o Tte. Cnel. en actividad). Le compete: Controlar la gestión económico financiera general y presupuestal, intervenir contable y legalmente la misma, bajo la superintendencia de la Contaduría General de la Nación. Mantener registros contables. Procesar y distribuir información y documentos referidos a su materia. Actuar en forma conjunta con Tesorería General de la Nación y Contaduría General de la Nación.

Dirección Contabilidad: Jefe y Subjefe: Oficiales militares. Integrada también por las Subdirecciones de Contaduría, Tesorería y Suministros. (A cargo de Oficiales Superiores o Ttes. Cneles.). Le compete: Elaborar el Proyecto de Presupuesto, rendición de cuentas y balance de la Administración Superior del MDN. Planificar y administrar recursos, desempeñar contaduría y tesorería de la Adm. Superior. Realizar contratos, gastos y pagos de las partidas correspondientes. Tramitar partidas para misiones diplomáticas del inciso.

Ayudantía de la Dir. Gral. de Secretaría: Será integrada por un Jefe, más personal necesario. Le compete: Asegurar el funcionamiento del despacho y asistir al Dir. Gral. de Secretaría.

Dirección Personal Civil y Oficina Sectorial de Servicio Civil: Jefe y Subjefe: Oficiales militares. Incluye las Divisiones Trámite y Asesoría. Le compete entender en todo lo referente al personal civil y equiparado del MDN y dependencias, tramitar y proyectar resoluciones referentes a situaciones de naturaleza funcional y presupuestal. Asesorar en materia de administración.

Dirección de Personal Militar: Jefe, Subjefe y Jefes de Dpto.: Oficiales militares. Integrada por Departamentos de Personal Superior y de Personal Subalterno. Le compete: entender en todo lo relativo al Personal militar del MDN y dependencias. Tramitar y proyectar resoluciones referentes a situaciones de naturaleza funcional o presupuestal. Mantener actualizados los escalafones y determinar sus vacantes.

Dirección Administrativa: Integrada por el Dpto. de Personal y la Div. Logística. Le compete, entender en lo relativo a aspectos administrativos del personal de esta Secretaría de Estado. Promover el máximo bienestar social del funcionario y su núcleo familiar. Brindar y supervisar seguridad interna y externa de las instalaciones de la Secretaría de Estado. Mantenimiento edilicio, automotriz y de comunicaciones.

¹¹ Recuérdese que la Ley 15.848 obliga al Poder Ejecutivo a presentar anualmente ante el Parlamento dichos programas.

Supervisar organización y funcionamiento de los comedores de casinos del Personal Superior y Subalterno.

Dirección Logística: Integrada por Dpto. Trámite aduanero, Div. Patrimonial, y Div. Contralor y Servicios. Le compete tramitar y proyectar las resoluciones relacionadas con negocios jurídicos a título oneroso o gratuito del Ministerio y sus dependencias. Entender en los asuntos relacionados con armamento y explosivos. Instrumentar las decisiones que adopten los órganos competentes del Ministerio en materia de comunicaciones. Supervisar la realización de todo trámite aduanero que corresponda al Ministerio. Tramitar permisos de exploración para actividades extractivas. (Según. Dec. 114/991).

Contraloría: Será desempeñada por un Abogado (Civil) + Personal Necesario. Le compete: Efectuar el control formal de los asuntos a ser sometidos a la Superioridad. Asistir a la Dir. Gral. en los aspectos de su competencia.

Dpto. Acuerdos y Refrendos: Le compete: Preparar la documentación que se suscribe en los Acuerdos Presidencial y Ministerial. Recepcionar y ejecutar el seguimiento de los asuntos remitidos para la obtención de refrenda de otros Ministerios.

Depto. de Asuntos Internacionales: Le compete, entre otras funciones: informar expedientes en materia internacional y en temas de especial interés para la superioridad. Centralizar y archivar normativa internacional de interés para el MDN. Planificar la agenda tentativa anual internacional del Ministro y colaborar en las visitas a realizar. Coordinar visitas de personalidades extranjeras. Mantener registro de cónsules y agregados militares acreditados o concurrentes a Uruguay. Registrar eventos internacionales de los que participe el MDN y sus dependencias. Archivar informes de las agregadurías militares de Uruguay. Apoyar, cuando la superioridad lo disponga, al SINOMAPA (Res. MDN 50.798 y 51.667).

El Decreto-Ley 14.157 define en su Art. 13 que “*El Gabinete del Ministerio es el órgano auxiliar de éste en materia legislativa y jurídica, cumpliendo funciones de secretaría*”. El Art. 14 indica que “*La Dirección General de Secretaría es el órgano coadyuvante del Ministro en materia administrativa*”. (El subrayado es nuestro).

Estas dos fórmulas y su concreción a nivel institucional reflejan una concepción acerca de la función que debe cumplir el MDN como conductor del sector que es bien diferente a la enunciada al comenzar este trabajo.

En efecto, analizando la lista de competencias que se les asigna legalmente, se constata rápidamente que no existe un espacio central de elaboración y planificación estratégica global de políticas.

Es decir, el Ministro no cuenta con una instancia donde centralizar y procesar información relevante y elaborar directivas y planes concretos sobre las tareas que pueden corresponderle tanto a las FF.AA. como a otras agencias estatales y al resto de la sociedad en la “*producción del bien público defensa nacional*”.

Un espacio donde, por ejemplo, se establezca comunicación y se coordinen esfuerzos con el Ministerio de RR.EE. Un espacio que de acuerdo a los supuestos adoptados al principio de este documento, debería ser predominantemente civil, y donde los oficiales militares se insertarían como consejeros expertos en materia de defensa militar.

De hecho, como se vió la “Administración Superior” está compuesta mayoritariamente de organismos de administración del propio núcleo central del MDN. Organismos que, por regla general, más allá de controles formales no tienen injerencia a nivel de planificación y supervisión de las actividades del resto del Ministerio y/o especialmente de las FF.AA.

A modo de ejemplo, la Dirección Logística de la DGS no se dedica a resolver los múltiples y complejos problemas logísticos que involucra mantener en funcionamiento tres Fuerzas Armadas –que además tienen una importante presencia internacional (Misiones de Paz, Antártida). Tampoco genera planes para que en el futuro algunos de esos problemas desaparezcan, por ejemplo intentando que las FF.AA. utilicen vehículos, munición, equipos de comunicación, etc., compatibles.

Por el contrario, se dedica a tramitar y proyectar resoluciones relacionadas con negocios jurídicos del MDN, entender en los asuntos relacionados con armamento y explosivos, y supervisar la realización trámites aduaneros que correspondan al Ministerio, entre otras actividades (Dec. N° 114/991).

En lo referente a asuntos presupuestarios, parece una obviedad señalar que el MDN tampoco escapa a la realidad que afecta a todo del Estado uruguayo.

Recién a partir de la Rendición de Cuentas del año 2006 las autoridades políticas del Ministerio definieron explícitamente Lineamientos Estratégicos de Gobierno a cuya consecución deberían abocarse todas sus Unidades Ejecutoras.

No obstante, pese a este importante avance –enmarcado en el fuerte empuje que le ha dado el gobierno del Frente Amplio al proceso de planificación quinquenal de la gestión pública– el presupuesto no está guiado por una visión de conjunto sobre la realidad del MDN y las FF.AA.

Por el contrario, aún resulta de compatibilizar los planes de desarrollo –o supervivencia– elaborados previamente por cada Fuerza y cada Servicio con las restricciones impuestas desde el Ministerio de Economía¹².

Los que sí parece interesante es observar hasta qué punto esa mecánica perversa se ha ido consagrando en la estructura organizativa del Ministerio y las Fuerzas, haciéndola aún más difícil de revertir.

El Art. 229 de la L.O.FF.AA. señala que “*Compete al Ministerio de Defensa Nacional la **coordinación de la planificación** y el control de ejecución de los programas presupuestales de sus dependencias...*” (El subrayado es nuestro).

Formalmente entonces, la Dirección de Planeamiento y Presupuesto de la Dirección General de Secretaría tiene a su cargo, entre otros cometidos, la elaboración del preproyecto de presupuesto quinquenal y el control del cumplimiento de metas y objetivos de los proyectos de inversión de todo el MDN¹³.

Sin embargo, esta Dirección no diseña directamente ni siquiera el preproyecto de presupuesto de la propia “Administración Superior” en la que está inserta, cometido que es adjudicado a la Dirección Contabilidad de la Dir. Gral. de Secretaría (Dec. N° 141/991 Art. 43)¹⁴.

En resumen, la “Administración Superior” cumple tareas de *contralor* en materia jurídica, administrativa, contable y de recursos humanos y de *coordinación de la planificación* económico-financiera (Dirección de Planeamiento y Presupuesto), con competencia formal sobre todos los organismos del Ministerio, incluidas las FF.AA.

Al mismo tiempo, la mayoría de estos cuentan con sus propias estructuras administrativas, jurídicas y contables y se encargan directamente de la *gestión* de las áreas mencionadas.

¹² En la mayoría de las agencias estatales uruguayas, el proceso de producción del Presupuesto se acerca más a esta segunda opción.

¹³ Resulta curioso que la normativa (Dec. 114/991 Art. 38 Inc. F) le encargue a esta dirección “*Controlar el cumplimiento de metas y objetivos de los proyectos de inversión...*”, excluyendo el control de gastos en otros rubros del presupuesto público: retribuciones personales, suministros y funcionamiento.

¹⁴ Por mencionar sólo algunos ejemplos más: el Instituto Antártico cuenta con su propia Comisión de Planificación y Finanzas (Dec. 555/994), y cada Fuerza tiene su organismo especializado a tales efectos, que en el Ejército y la Fuerza Aérea se llaman Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

IV. II. II Planificación y conducción de actividades militares de defensa

Por otra parte, en lo referente a definición y conducción de las actividades militares de defensa, la legislación vigente reconoce dos niveles: el conjunto y el específico.

A nivel conjunto, la L.O.FF.AA. (Art. 9) establece la existencia dentro del Ministerio de Defensa Nacional, de la Junta de Comandantes en Jefe (J.CC.JJ.) organismo al que califica como “De asesoramiento, planificación y ejecución conjunta”. Sus competencias están definidas en el Art. 16 de dicha norma:

“A) Asesorar y asistir al Mando Superior en materia de comando y empleo de las Fuerzas Armadas. B) Establecer la doctrina de empleo de las Fuerzas (...) de acuerdo a las directivas del Mando Superior. C) Preparar los planes generales de empleo (...), los de movilización militar y de apoyo logístico. D) Asesorar al Mando Superior en materia de equipamiento y distribución de medios entre las Fuerzas, unificando dentro de lo posible los equipos y armamentos. E) Aprobar por unanimidad la adquisición o incorporación por parte de una Fuerza de equipos militares que excedan los de su estricta competencia y jurisdicción... F) Asegurar la coordinación entre las distintas Fuerzas, así como entre las Fuerzas Conjuntas que pudieran formarse. G) Asegurar la instrucción y preparación de conjunto de las Fuerzas Armadas. H) Proponer la designación de los Oficiales para desempeñar los cargos y orientar y supervisar la actuación de las delegaciones y misiones integradas en común por más de una Fuerza en el exterior, así como extranjeras en el país. I) Proponer al Poder Ejecutivo en caso de movilización total o parcial o cuando las circunstancias lo impongan, la designación del o de los Comandantes de la o de las Fuerzas Conjuntas. J) Proponer la creación de otros organismos de asesoramiento y/o planificación necesarios a los fines de la Defensa Nacional. K) Entender en asuntos que se considere lesionan los valores éticos o históricos de las Fuerzas Armadas, promovidos por personas o entidades ajenas a las mismas, promoviendo en su caso, la actuación de los órganos pertinentes. L) Proponer la designación de todos los elementos de los órganos dependientes. M) Reglamentar su organización y funcionamiento, así como la de los órganos dependientes”.

Al tiempo que en el siguiente artículo de la L.O.FF.AA. se señala que:

“El Estado Mayor Conjunto es el órgano de estudio, coordinación, planificación y supervisión cuando ésta se disponga, que posee la Junta de Comandantes en Jefe”.

Sin embargo, pese a sus amplísimas competencias, al día de hoy este “superorganismo” tiene una existencia meramente nominal. En efecto, el protagónico papel político y represivo que tuvieron la Junta de Ctes. –junto con la ya suprimida Junta de Oficiales Generales–, así como el ESMACO durante la pasada dictadura los deslegitimó profundamente, de manera que a partir de la restauración democrática perdieron toda trascendencia (Julián González 2005 b).

Por otra parte, un caso particular de organismo de coordinación de actividades militares es el del Sistema Nacional de Apoyo a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (SINOMAPA), que será analizado en detalle más adelante.

A nivel específico, son las propias FF.AA. las encargadas de “*Formular y ejecutar los planes de reclutamiento, instrucción, movilización y apoyo logístico...*” (Dec.-Ley 14.747), según lo dispuesto, mediante fórmulas muy similares, en las respectivas leyes orgánicas, y asumiendo además las funciones que no ejercen la Junta de Ctes. y el ESMACO. Es así que la definición de las hipótesis de conflicto, doctrina de empleo, despliegue territorial, medios utilizados, formación del personal,

etc., se ha realizado casi exclusivamente a nivel de cada Fuerza, sin mayor interacción con las demás.

IV.II.III Inteligencia / Estrategia

En lo que tiene que ver con la producción de información, evaluación y análisis prospectivo de problemáticas, conflictos y situaciones de riesgo relevantes para la defensa, son tres los niveles donde existen organismos a los que formalmente se les han asignado competencias.

El primero de ellos lo constituyen los servicios de inteligencia de cada una de las Fuerzas, incluido el de la Prefectura Naval, dependiente de la Armada Nacional. Los mismos son dirigidos desde los respectivos Comandos Generales.

Dirección Nacional de Inteligencia de Estado

El segundo, también conformado a partir de los cuadros de inteligencia militar – especialmente del Ejército (Dec. N° 405/999)– es la Dirección Nacional de Inteligencia de Estado (DINACIE).

Fue creada por Decreto N° 405/999, de 21 de Diciembre de 1999, a partir de un texto elaborado en buena medida por los propios funcionarios de su antecesora, la Dirección General de Información y Defensa¹⁵, heredera a su vez del Servicio de Información de Defensa (SID), de activa participación en la represión contra disidentes políticos durante la dictadura cívico militar.

Esa misma norma la define como el organismo coordinador y rector de todos los organismos de Inteligencia del Estado¹⁶.

Así, entre sus “Cometidos Sustantivos” se incluye:

“Asesorar al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Defensa Nacional en materia de Inteligencia y Contra-Inteligencia a nivel Nacional e Internacional. Instrumentar un Sistema de Inteligencia de Estado que, a favor de la capitalización de Organismos y medios ya existentes, planifique, coordine y ejecute la Inteligencia al más alto nivel del Estado (...) Elaborar un Plan Nacional de Inteligencia que proporcione una constante actualización de la Apreciación de Situación de Inteligencia Nacional y optimice los recursos y medios ya existentes. Dirigir e impulsar las actividades de Inteligencia y Contra-Inteligencia, mediante el enlace y coordinación con todos los Organismos de Inteligencia. Diseminar la Información que se le requiera por cualquier organismo integrante del sistema, o aquella que se considere necesario hacerlo”. Dec. 405/999, Anexo “Reformulación de la Estructura Organizativa”, Cap. II.

Como cometidos “de apoyo a los sustantivos” se define entre otros:

“Instrumentar un Sistema Nacional de capacitación en el área de Inteligencia... y prever un adecuado recompletamiento de los cuadros del Sistema de Inteligencia de Estado, tomando como base la actual Escuela de Inteligencia del Ejército”. (Dec. 405/999, Anexo “Reformulación de la Estructura Organizativa”, Cap. III).

El mismo Decreto (Anexo “Reformulación de la Estructura Organizativa”, Cap. IV) establece que:

“La Dirección Nacional de Inteligencia de Estado estará integrada con Personal Superior perteneciente a las tres FF.AA. (...) procurando estar representadas en forma proporcional a sus respectivos efectivos. Eventualmente podrá integrar miembros de otras Agencias (...)”.

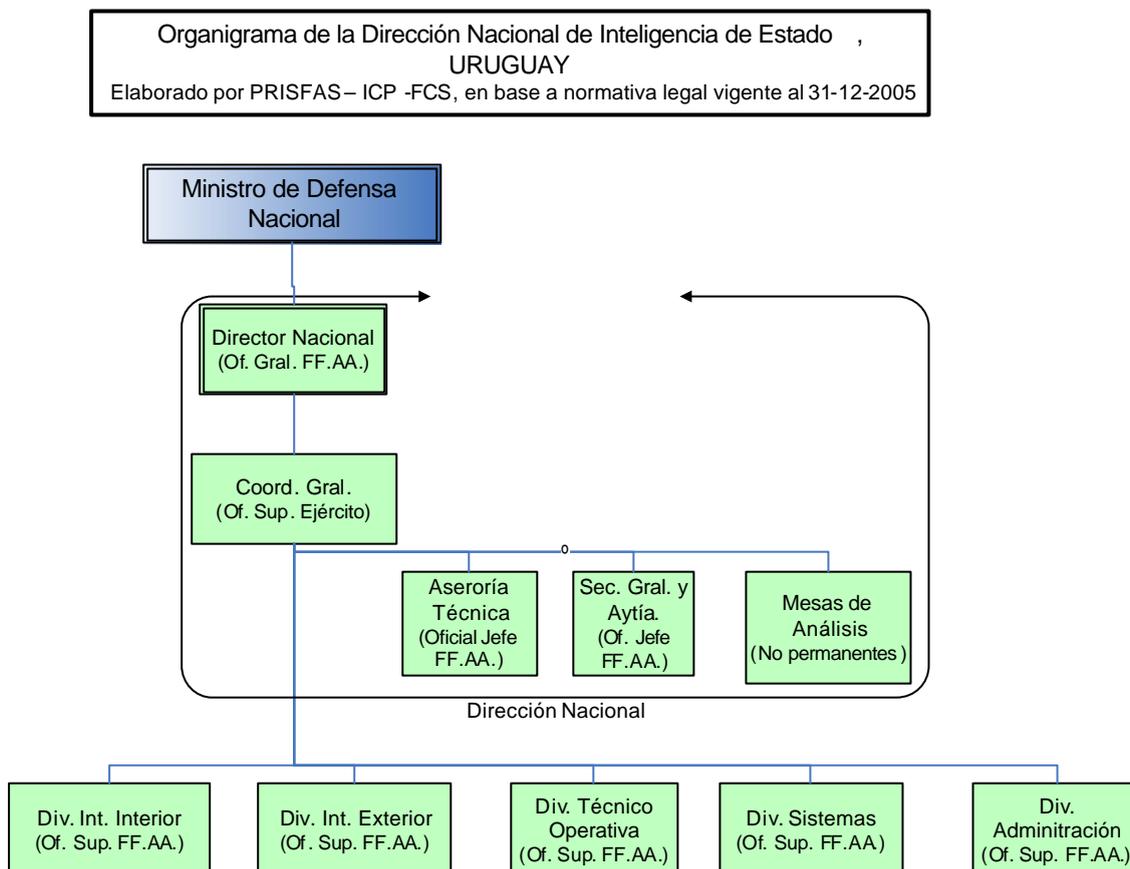
¹⁵ Ver Resultandos y Considerandos del Dec. 405/999, así como J. González (2002 a).

¹⁶ Hacia fines de 2005 el gobierno creó el cargo de Supervisor Nacional de Inteligencia, directamente subordinado al Presidente de la República. A la fecha no se ha reglamentado las funciones del mismo.

“El cargo de Director Nacional será ejercido por un Oficial General de las FF.AA.; el de Coordinador General por un Oficial Superior del Ejército Nacional; los de Jefe de División por Oficiales Superiores de las FF.AA. El cargo de Jefe de Departamento por (...) (Oficiales Jefes) de las FF.AA. en actividad”.

Además, “...podrá contratar profesionales y técnicos especializados en forma mensual o anual, acorde a sus posibilidades presupuestarias”.

Gráfico IV.2. Organigrama DINACIE



Organización de la DINACIE

Dirección Nacional

Director Nacional. Es el principal asesor del Poder Ejecutivo en su materia, a través del Ministro, y se desempeña como “*Coordinador técnico y operativo permanente*” de toda la comunidad de inteligencia nacional. Puede representar al Estado frente a y suscribir convenios, realizar tareas de coordinación y colaboración con países extranjeros, organismos internacionales y organizaciones de Inteligencia extranjeras “*en materias relacionadas a la seguridad nacional tales como terrorismo, narcotráfico, etc.*”. Está autorizado también a “*Diseminar la información que se le requiera, o aquella que considere necesario hacerlo*”.

Coordinador General. Dirige y coordina las actividades de las Divisiones y reparticiones de la DINACIE, y subroga al Dir. Nacional en su ausencia. Dirige también las Mesas de Análisis que pueden constituirse con carácter extraordinario y transitorio.

Asesoría Técnica. Debe: “*Cumplir actividades propias de Estado Mayor (...) Efectuar el seguimiento de la innovación tecnológica internacional particularizando su afectación en el ámbito Regional y Nacional. Efectuar el seguimiento de los*

indicadores de afectación del Medio Ambiente Nacional y Regional para realizar la alerta oportuna y eficaz”.

Secretaría General y Ayudantía. Le compete entre otras funciones, *“Registrar, tramitar y distribuir toda la documentación recibida o expedida por la Dirección...”*

Mesas de Análisis. Se integran con carácter extraordinario, con personal especializado en las diferentes áreas objeto de asesoramiento, a requerimiento de la Dirección Nacional.

Divisiones Operativas

División Inteligencia Interior. Según señala escuetamente el Decreto referido, le compete: *“Producir inteligencia sobre la situación nacional”.*

División Inteligencia Exterior. Le compete *“Producir Inteligencia sobre la situación internacional. Mantener enlace permanente con las Agencias de Inteligencia Nacionales e Internacionales y con los Agregados Militares del país en el exterior”.*

División Técnica Operativa. Le compete *“Efectuar las operaciones de búsqueda de información necesarias para la producción de Inteligencia, acorde a los requerimientos que se establezcan. Realizar tareas de Contra-Inteligencia”.*

División Administración. Entre sus cometidos más importantes se encuentran:

“Administrar los recursos humanos (...) Establecer la política de selección, capacitación y desarrollo del personal (...) Realizar la administración contable y las actividades de tesorería...”

División Sistemas. Entre sus cometidos más importantes se encuentran:

“...mantener actualizada la infraestructura informática (...) Planificar y ejecutar la selección y capacitación de los funcionarios en tareas informáticas (...) Archivar la información recabada”.

Escapa a las posibilidades de este trabajo hacer un análisis crítico exhaustivo del funcionamiento de los organismos de inteligencia uruguayos. Sin embargo, parece válido hacer algunos comentarios parciales, a manera de provocación a la reflexión, aún a riesgo de no poder fundamentarlos aquí de manera suficientemente detallada.

En primer lugar resulta interesante señalar que ni en la normativa específicamente dedicada a la DINACIE, ni en otras disposiciones legales, se establece concretamente qué puede considerarse un producto de inteligencia. Tampoco se nombran de forma explícita y concisa los asuntos o ámbitos sobre los que se puede o no producirla, ni las condiciones o métodos mediante los cuales puede realizarse.

Además, *“Uruguay no tiene mecanismos institucionales confiables¹⁷ que permitan someter a escrutinio cuáles son los asuntos que ocupan la atención de la DINACIE, quién los define, con qué métodos se colecciona la información y con qué criterios se la analiza y finalmente quién y cómo controla todo lo anterior”.* (Julián González, 2002b). La misma apreciación vale para los servicios de inteligencia de las Fuerzas y para la Dirección Nacional de Información e Inteligencia (DNII) dependiente del Ministerio del Interior.

Otro de los problemas que presenta el sector inteligencia es el del evidente solapamiento parcial de las funciones encargadas a la DINACIE y la Dirección Nacional de Información e Inteligencia del Ministerio del Interior.

¹⁷ *“Confiable alude tanto a las garantías que ellos otorguen a la ciudadanía en relación a sus derechos como a las garantías de mantenimiento del secreto sin el cual la inteligencia pierde razón de ser”.* (Nota al pie incluida en el texto citado).

Por otra parte, la DINACIE nunca llegó a hacer efectiva en la práctica la función de dirección y coordinación sobre las demás agencias de inteligencia que le asigna la normativa vigente, en buena medida debido a las resistencias presentadas desde dichas agencias.

De esta forma, los jerarcas de cada uno de los servicios tienen un elevado nivel de autonomía respecto de las autoridades políticas del MDN o el Poder Ejecutivo para cumplir sus funciones. Al mismo tiempo, no parecen demasiado definidos y aceitados los mecanismos a través de los cuales la información y la inteligencia circulan y llegan finalmente a los niveles políticos de toma de decisión, lo que en definitiva debería constituir su única razón de ser.

Establecer con claridad todas estas cuestiones constituye un paso muy necesario –aunque obviamente, no suficiente– para poder ejercer algo de control sobre actividades que pueden tener consecuencias directas y graves en aspectos tan sensibles como la vigencia de los derechos y garantías estipulados en la Constitución. También, por supuesto, para que estos servicios, absolutamente necesarios y centrales en cualquier esquema de defensa brinden la máxima utilidad posible.

Centro de Altos Estudios Nacionales

Haciendo una interpretación amplia del concepto de “inteligencia”, también podría considerarse, en un tercer nivel, al Centro de Altos Estudios Nacionales (CALEN), que según el Dec. N° 87/005 tiene entre sus misiones, “*investigar y analizar permanentemente la realidad nacional en todos sus aspectos y su interrelación con el mundo*”¹⁸.

El CALEN fue creado por el Dec. 594/993 (30/12/93) a partir de la Escuela de Seguridad y Defensa Nacional del Ejército y que funcionó básicamente como un centro de elaboración doctrinaria y estudios estratégicos fundado en los principios de la Doctrina de Seguridad Nacional¹⁹.

El Dec. N° 87/005 (24/02/05) indica que tiene como misión “*Desarrollar y consolidar conocimientos y técnicas relacionados con la planificación, coordinación, dirección y asesoramiento estratégico en los altos niveles de la conducción gubernamental del Estado. Investigar y analizar permanentemente la realidad nacional en todos sus aspectos y su interrelación con el mundo*”.

Entre sus objetivos destacan “*Investigar con rigurosidad científica la realidad nacional e internacional, a la luz de los Objetivos Nacionales, en el marco de su adhesión a los fundamentos del Estado de Derecho y al Régimen Democrático Republicano de Gobierno*”. “*Contribuir al establecimiento de una Cultura Estratégica Nacional, a través de la formación de Analistas y Magíster en Estrategia Nacional...*” Y “*Fortalecer el conocimiento a través del establecimiento de vínculos entre la docencia y la investigación... así como mediante convenios con instituciones nacionales e internacionales*”. (Dec. N° 87/005 de 24/02/05).

Actualmente se dicta allí un Curso de Altos Estudios Nacionales, de un año de duración, donde se imparten conocimientos sobre Táctica, Estrategia y Administración. El mismo está dirigido, por un lado, a profesionales universitarios civiles, especial pero no exclusivamente funcionarios públicos. Los aspirantes de este grupo son seleccionados por la Institución a través de prueba de conocimientos y entrevista

¹⁸ Resulta interesante resaltar el hecho de que la última reestructura organizativa y redefinición de misiones del CALEN se formalizó mediante un Decreto (N° 87/005, del 24/02/05) firmado por el Presidente Batlle sólo cuatro días antes de que asumiera el nuevo gobierno electo.

¹⁹ La ESEDENA es explícitamente reconocida como antecedente directo del CALEN en la página web del Centro: “Creado en el año 1976 el Instituto crece y se desarrolla pasando a tener su actual denominación por Decreto del Consejo de Ministros N° 594/93 de fecha 30 de Diciembre de 1993” (en www.calen.gub.uy).

personal. Por otro, a Oficiales Superiores de las FF.AA. (diplomados del Curso de Estado Mayor), que sean designados por su respectivos mandos.

A quienes aprueben este curso se les otorga el Diploma en Altos Estudios Nacionales. Existe entonces la posibilidad de hacer un segundo curso –básicamente, metodología de la investigación–, al cabo del cual y luego de defender con éxito una monografía, se otorga el título de Magíster en Estrategia Nacional.

Esta “Maestría” fue reconocida por Resolución del Ministerio de Educación y Cultura del 21/12/1994 como “Curso de Nivel Post Terciario”. Sin perjuicio de la calidad académica que puedan tener dichos cursos, vale aclarar que el MEyC no realizó evaluaciones adecuadas, ni definió el significado de la expresión “Nivel Post – Terciario”²⁰ al momento de emitir esa acreditación, tampoco *a posteriori*,

Meses antes, la Res. N° 72.828 del PE, del 12/07/1994 había designado al CALEN como “Centro Universitario de las Fuerzas Armadas”.

Por otra parte, a principios de 2004 estuvo a estudio del MDN un proyecto por el que se pretendía crear “una Universidad de Defensa”, de la que el CALEN sería una de las “Facultades”, junto a las escuelas de formación de oficiales de las FF.AA. y un instituto tecnológico a crear²¹. Esta idea fue incluso consignada en un libro editado por el Ministerio de Defensa Nacional en 2005 (MDN, 2005).

No obstante ello, hacia fines de 2006, diferentes actores relacionados con el tema, –incluidos oficiales de las tres FF.AA.– reunidos en una mesa de discusión sobre formación militar en el marco del Debate Nacional sobre Defensa rechazaron esta propuesta. (Debate Nacional sobre Defensa, MTD, Relatoría sesión 7/12/06, MTD 2 sobre L.O. FF.AA., en www.mdn.gub.uy).

Además de los cursos recién mencionados, el CALEN promueve otras actividades académicas como seminarios, encuentros y debates, al tiempo que se han instrumentado múltiples convenios de colaboración con varias instituciones universitarias privadas y públicas.

El CALEN y el Instituto Jurídico de la Defensa –dependiente del Ministerio de Defensa Nacional desde su creación en 1997, e incorporado al CALEN en febrero de 2005– han producido también múltiples documentos sobre la Defensa y la Seguridad en el país, algunos de cuyos contenidos fueron luego oficializados por los Ministros de Defensa Nacional en “Bases para una Política de Defensa Nacional (1999)” y “La Defensa Nacional. Aportes para un debate (2005)”.

Según el artículo 7 del Dec. 87/005, el CALEN es dirigido por un Oficial General (Ejército), y cuenta con un Sub Director (Oficial Superior de las FF.AA.) y un Sub Director Académico “...*profesional universitario o licenciado civil diplomado del CALEN*”

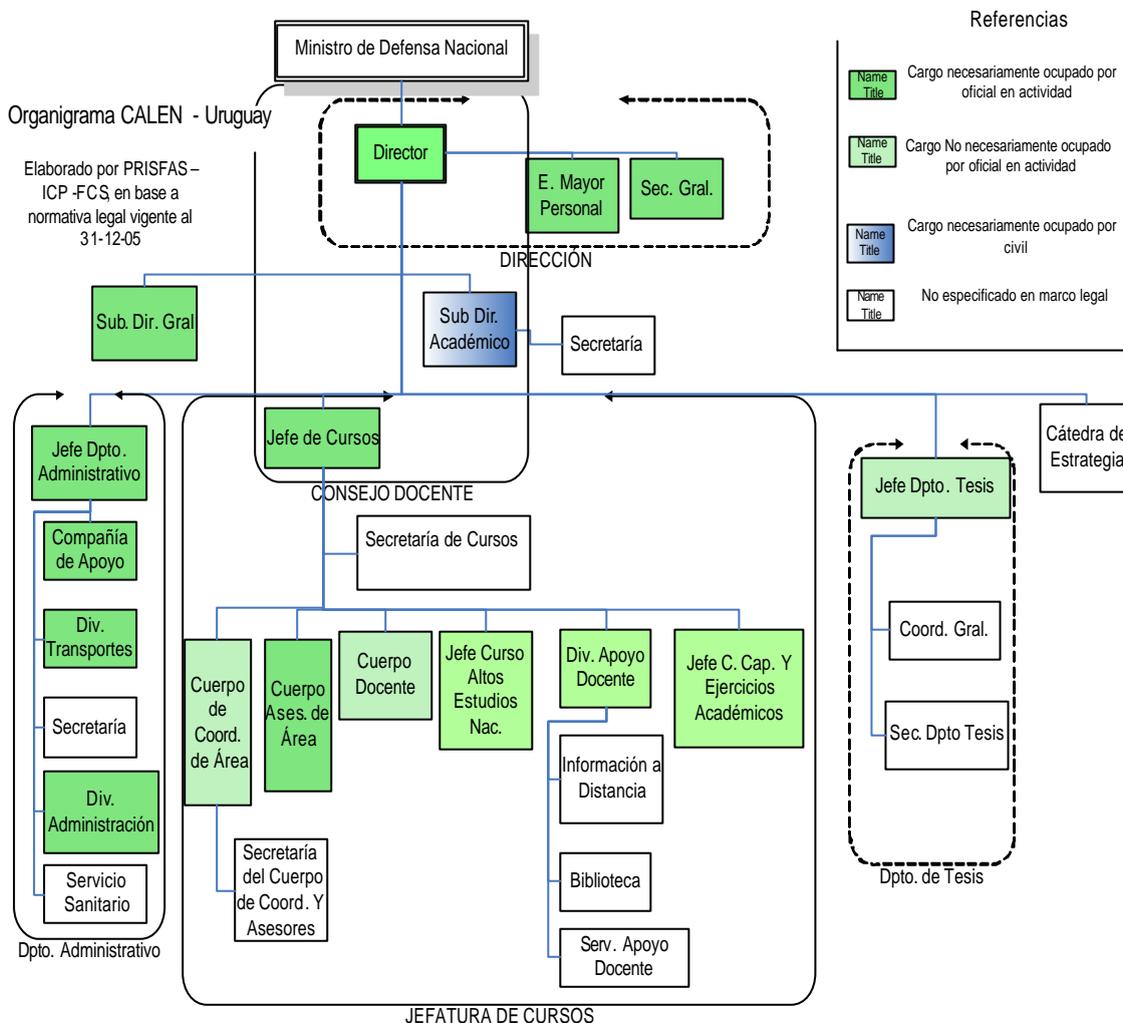
²⁰ En primer lugar, el contenido del título de “Nivel Post Terciario” jamás fue definido, ni utilizado para ningún otro curso, por lo que en rigor la “Maestría” del CALEN se encuentra en un limbo jurídico/educativo idéntico al que se encontraría si no hubiera recibido reconocimiento alguno. En segundo lugar, el proceso de evaluación debe catalogarse, al menos como “débil”. Y ello porque fue realizado por una agencia estatal que no estaba preparada para dicha función. En efecto, en ese período, el MEyC había comenzado a improvisar comisiones honorarias de especialistas que analizaban la información que las propias instituciones aspirantes al reconocimiento enviaban acerca de los cursos ofrecidos. También había elaborado algunas pautas con exigencias mínimas a cumplir, pero no existía una normativa legal ni cuadros experimentados en evaluación académica. En el caso de la “Maestría” del CALEN, el proceso se definió con el envío de un informe con datos básicos sobre contenidos, objetivos y organización del curso. Dicho informe fue evaluado por una Comisión del MEyC, que finalmente aconsejó otorgar el reconocimiento de “Nivel post Terciario” a la carrera. (Diego Gonnet, 2004).

²¹ “La Universidad tendrá a su cargo la enseñanza pública superior en el plano de la Defensa Nacional, incluyendo la enseñanza superior de las tres ramas de las FF.AA. y la estrategia a nivel nacional(...)” Así como “...*impulsar y proteger la investigación técnico-científica en el ámbito de la Defensa*”. (MDN 2005: 222).

o de la ESEDNA". Tradicionalmente, casi la totalidad de los cargos de dirección y jerarquías intermedias han sido desempeñados por Oficiales Superiores del Ejército, aunque muchos civiles forman parte de su cuerpo docente.

Actualmente (diciembre de 2006), la estructura del CALEN está siendo modificada, por lo que no se corresponde exactamente con la que figura en el Decreto vigente²². No obstante, se incorpora aquí el Organigrama formalmente vigente, a título indicativo.

Gráfico IV.3. Organigrama CALEN



IV.III. Organismos con funciones de carácter no estrictamente militar

Que el MDN y las Fuerzas Armadas uruguayas albergan organismos con funciones y/o desarrollan *tareas no necesariamente relacionadas con la defensa nacional militar* constituye un hecho evidente. Una rápida revisión de las competencias del MDN y de la lista de *misiones subsidiarias* de las FF.AA. lo demuestra.

Ahora bien, más allá de ese punto, no hay un acuerdo claro a nivel político, académico o militar a la hora de determinar concreta y exhaustivamente cuáles de esas tareas son "civiles" y cuáles "militares" o cuáles deben permanecer en la esfera

²² Se agradece al Subdirector del CALEN, Cnel. Lic. Juan J. Pioli la precisión sobre el punto.

del Ministerio y cuáles deben ser transferidas a otras instituciones estatales o incluso suprimidas. Tampoco se han propuesto criterios para ello.

En vista de que este será uno de los temas centrales que la futura reestructura planteada a partir de la promulgación de la Ley de Defensa deberá definir, parece necesario y describir los organismos y funciones que pueden ser rotulados como “de carácter no estrictamente militar”.

Se hará referencia aquí sólo a los organismos que están directamente bajo la órbita del MDN y no aquellos que pertenecen a las propias FF.AA.

Para ordenar la descripción se propone agruparlos según la función central que cumplan, en torno a 3 categorías: 1) prestación de servicios de seguridad/bienestar social, 2) funciones de autoridad, control y regulación; y 3) protección del medio ambiente/investigación científica.

IV.III.I Prestación de servicios de seguridad/bienestar social

Esta categoría incluye básicamente a los servicios agrupados en la Dirección General de los Servicios de las FF.AA., la Dirección Nacional de Sanidad de las FF.AA., así como a algunos servicios y programas de bienestar social prestados directamente por las FF.AA. a sus integrantes, generalmente a instancias de los respectivos Estados Mayores Generales.

Dirección General de los Servicios de las FF.AA.

El primero de los tres servicios integrados en la D.G.SS.FF.AA., por antigüedad e importancia económica, es el Servicio de Retiros y Pensiones de las FF.AA., cuyo primer antecedente data de 1911. En 1974 el mismo deja de tener patrimonio propio y gestión descentralizada para incorporarse al MDN, según lo definido por los Dec.-Ley 14.157 y 14.189 (www.srpFF.AA.gub.uy).

Aún en un repaso tan escueto como éste, resulta imposible eludir la mención a la situación financiera de este servicio.

Según datos del BPS reproducidos por el Instituto Nacional de Estadísticas, en Diciembre de 2003 el S.RR.PP.FF.AA. brindaba unas 44.280 prestaciones, de un total de 812.434, es decir, poco más del 5,4% del total registrado por concepto de jubilaciones y pensiones en el sistema de seguridad social uruguayo.

Al mismo tiempo, y al igual que los demás servicios públicos estatales de previsión social, el militar presenta un grave desfinanciamiento, que en 2003 alcanzó los \$2771,17 millones de ese año, implicando una erogación de \$1422,99 millones con cargo a Rentas Generales²³.

Tal como señala J. González (2005 a), en el caso del S.R.P.FF.AA. dicha situación surge a partir del proceso de expansión del número de funcionarios del MDN ocurrido durante la dictadura, y posterior caída del mismo, que condujo a que “...en diciembre de 2004, la cifra de beneficiarios de prestaciones de retiro y pensionistas (...) superaba en unos 14 mil al número de militares activos cotizantes al servicio”. Desbalance este que sigue agravándose en tanto sigue creciendo el número de beneficiarios mientras se reduce el de aportantes.

También influye en el mismo sentido el hecho de que los salarios que percibieron los militares durante la fase de expansión son mucho mayores que los que reciben actualmente, con lo que se agrava su impacto sobre el volumen de

²³ Esa erogación representó a su vez el 7,5% del déficit total de los servicios públicos estatales por concepto de jubilaciones y pensiones de ese año. (Elaboración propia en base a datos de www.ine.gub.uy).

prestaciones a atender. Entonces se combinan caída del número y caída del salario real de los cotizantes en relación al de los beneficiarios. (J. González, 2005 a).

Continuando con la descripción de los componentes de la D.G.SS.FF.AA., hay que mencionar a los Servicios de Tutela Social y de Viviendas de las FF.AA., ambos creados por la L.O.FF.AA. de 1974.

Según lo indicado en su página web, el Servicio de Tutela Social presta servicios fúnebres, administra un residencial para adultos mayores y puede financiar parcialmente la estadía de sus beneficiarios en residenciales o casas de salud.

Además, ayuda a financiar el traslado y tratamiento en centros especializados para beneficiarios menores con capacidades diferentes. Financia audífonos y cristales oculares. Provee alojamiento a acompañantes femeninos de los beneficiarios del interior del país que se encuentren internados en el Hospital Central de las FF.AA. Administra el “Parador Tajés” (Los Cerrillos, Canelones), donde funciona un “Centro de Recuperación Físico y Descanso del Personal Superior”, –al que pueden acceder también sus familias–, así como una colonia vacacional.

En tercer lugar, el Servicio de Viviendas, creado en 1974, tiene por misión “*Obtener vivienda propia para el Personal Superior y Subalterno de las FF.AA. en actividad o retiro...*”. (Art. 27 de Dec.-Ley 14157). Gestiona líneas de crédito para construcción y/o reparación de viviendas, presta apoyo a cooperativas militares de vivienda, y gestiona convenios con otras instituciones públicas para brindar soluciones habitacionales.

Dirección Nacional de Sanidad de las FF.AA.

Se centrará ahora la atención en la D.N.S.FF.AA.. La misma fue creada también por la L.O.FF.AA. de 1974. Su Director es un Oficial General (Ejército), y son Oficiales Superiores y Jefes (Cneles. Tte. Cneles. y equivalentes) en actividad quienes están a cargo de la mayoría de sus diversas dependencias. Incluso sus funcionarios médicos tienen el status de militares equiparados.

Según datos de Presidencia de la República del año 2005 insumió el 14,7% del presupuesto del Ministerio. Vale la pena nuevamente remitirse al análisis que de este servicio hace Julián González (2005 a).

Allí se indica que “*Sanidad Militar ha devenido un servicio médico de enorme cobertura por el porcentaje de población que atiende, así como por el espectro de servicios médicos que proporciona. A ella accede el conjunto de los funcionarios del Ministerio de Defensa y sus familias, así como los beneficiarios del sistema de retiros y pensiones militares y sus familias*”.

“...en 1996 –último dato disponible en el INE– unas 130 mil personas tienen a Sanidad Militar como servicio de referencia para sus necesidades de salud”.

“*Desde su creación, Sanidad Militar tuvo como vocación constituirse en un servicio para la familia militar. Por lo tanto, no sólo se creó sobre la base de aportes de los propios militares, sino que su funcionamiento se financió en buena medida de igual forma. El enorme desarrollo adquirido por las FF.AA. y el Ministerio de Defensa en los 70’ y 80’ condujo a la actual realidad. Posteriormente, la necesidad de generar recursos propios para su sostenimiento, ha impulsado al Hospital Central Militar a desarrollar ciertas áreas de medicina altamente especializada y a la venta de servicios médicos que no sólo escapan a su vocación primigenia sino que lo alejan de un Servicio de Sanidad Militar stricto sensu. No puede dejar de mencionarse tampoco que la importante participación de fuerzas militares uruguayas en Misiones de Paz, ha obligado a la creación de un área especializada en medicina tropical. La atención sanitaria de contingentes y observadores militares, tanto durante su despliegue como previa y posteriormente, requiere fuertes inversiones*”.

Para finalizar este rápido retrato de los organismos dedicados a la prestación de servicios de bienestar social, parece importante hacer una breve digresión.

La extrema disparidad en los “paquetes” de beneficios y remuneraciones no salariales que reciben los funcionarios de los distintos sectores del Estado uruguayo es una característica notoria y de larga data. En la inmensa mayoría de los casos ella no responde, como debería, a políticas coherentes y transparentes, definidas y justificadas en base a las especificidades de las tareas que cada funcionario cumple. Una vez más, lo mismo sucede en el MDN.

Se sostiene aquí que, como principio general, el personal del MDN y sus familias, –así como el resto de los funcionarios de las distintas reparticiones estatales– debería gozar de beneficios, servicios sociales y remuneraciones no salariales asignados según los mismos criterios generales y a través de los mismos organismos que el resto de la sociedad.

No hay duda de que, de existir necesidades específicas o problemáticas particulares derivadas del ejercicio de su función, ellas deberían ser debidamente atendidas. Pero tales “consideraciones especiales” deberían definirse con la mayor transparencia posible y buscando siempre no alterar el principio de igualdad recién definido²⁴.

En el caso concreto del MDN, sin afectar los derechos adquiridos por el funcionariado actual, debería estudiarse la forma de adecuar las prestaciones sociales de los futuros funcionarios a dicho principio.

Esto podría también permitir eliminar servicios y estructuras burocráticas que resulten redundantes con respecto al resto del aparato estatal, o bien fortalecer áreas civiles a partir de los servicios de la órbita militar que actualmente estén funcionando en mejores condiciones.

A modo de ejemplo, resulta aconsejable que las necesidades en materia de vivienda del personal militar sean atendidas por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y/o el Banco Hipotecario del Uruguay, de acuerdo a los mismos criterios que rigen para el resto de la sociedad y sólo en caso de que sea imprescindible por razones de servicio, mediante programas especiales para militares.

En el caso específico de la Dirección Nacional de Sanidad de las FF.AA., en primer lugar, debería distinguirse el Servicio encargado de atender la sanidad del personal militar en servicio activo y en particular durante maniobras, despliegues en el exterior, o eventualmente, combate, de la atención médica a que tienen derecho el personal en situación de retiro y el conjunto de los familiares del personal militar en actividad o retiro.

En segundo lugar, debería profundizarse la integración ya existente entre el Hospital Central de las FF.AA. y el resto del sistema público, asegurando siempre que los altos niveles de atención alcanzado por el primero no se vea afectado, sino que por el contrario, pueda ser aprovechado por los demás usuarios de Salud Pública.

²⁴ Es claro que la aplicación concreta de una definición de este tipo implicaría una tarea de planificación y renegociación de las condiciones de trabajo de todo el sector público de tal magnitud que su mera enunciación puede parecer un sin sentido. No obstante ello, parece preferible problematizar esa disparidad, antes que aceptarla como natural y/o justa, de manera de intentar corregirla gradualmente a futuro, o al menos no acentuarla.

IV.III.IV. Funciones de autoridad, control y regulación

Esta categoría comprende a los organismos y servicios a los que se ha otorgado funciones de control y regulación de diversas actividades o ámbitos de acción civiles.

En la órbita del MDN puede señalarse a la Dirección Nacional de Pasos de Frontera. En Marzo de 2005 sus autoridades elaboraron un “Documento Informativo”, que presenta una interesante descripción y análisis de su estructura y funcionamiento, por lo que se citará parcialmente aquí²⁵.

La D.N.PP.F. “...está a cargo de un Director con la jerarquía de Oficial Superior en actividad del Ejército o la Armada, secundado por un Sub Director de la otra fuerza que el Director en ejercicio...”. Cuenta con un total de 113 funcionarios entre civiles, civiles equiparados, personal subalterno del MDN, y personal militar reincorporado.

Fue creada en 1974 “...como organismo concentrador de las funciones ejercidas por los demás Ministerios en la operatoria de frontera, otorgándole supremacía en la planificación, dirección y control”. El Dec. 650/990 le quitó “...toda potestad de control y supremacía, y otorgándole atribuciones de coordinación vagamente definidas, a la vez que le eliminó su autonomía presupuestal...”. Finalmente el Dec. N° 319/003 (5/07/2003) hizo aplicable al Derecho Interno la Resolución del Grupo Mercado Común (GMC N° 3/95 de 1995) donde se establece la creación de Áreas de Control Integrado en los pasos de frontera y se instituye a la D.N.PP.F como organismo coordinador por Uruguay.

La Ley de Presupuesto Nacional N° 16.736 (1996) encomendó al Poder Ejecutivo la reglamentación de su organización y funciones, que no se ha llevado adelante hasta el momento. De la normativa nacional y regional se deduce que a la D.N.PP.F. compete:

“Coordinar las actividades desarrolladas por los organismos estatales de control fronterizo, en sus aspectos operacionales comunes y administrativos, exceptuando aquellos de carácter técnico... El ejercicio de la referida coordinación no implica supremacía, dirección o control sobre la actuación de cada organismo interviniente...” *“Coordinar las actividades de otros servicios públicos y privados disponibles, con la finalidad de obtener un flujo de usuarios lo más rápido posible compatible con la eficacia exigida por los controles técnicos respectivos”.* *“Coordinación (y) compatibilización de criterios referentes al orden, vigilancia, solicitudes de utilización de instalaciones y servicios...”* *“Asesorar e informar al MDN y al Poder Ejecutivo en lo concerniente al funcionamiento de los pasos de frontera...”* *“Presidir la Comisión Interministerial creada por Resolución del Poder Ejecutivo N° 554/91 del 30/7/91...”* de la que participan la Dir. Nac. de Aduanas (M. Economía y Finanzas); Dir. Nac. de Migración (M. Interior); Dir. Nac. de Transportes (M. Transporte y Obras Públicas) y las Dir. Gales. de Servicios Agrícolas y Servicios Ganaderos (M. Ganadería, Agricultura y Pesca). *“Integrar el Comité de Seguridad de la Secretaría Nacional de Drogas”.* Coordina también con servicios de los Ministerios de RR.EE., Turismo y Salud Pública.

A nivel del MERCOSUR, integra los Comités Técnicos y Sub Grupos de trabajo de Asuntos Aduaneros, Control y Operatoria de Frontera, y Transporte e Infraestructura.

Su ámbito de acción lo constituyen actualmente sólo los pasos de frontera terrestres y no los puertos y aeropuertos²⁶.

²⁵ Salvo que se especifique lo contrario, las citas textuales presentadas aquí corresponden a ese documento.

²⁶ A saber: los pasos fronterizos en Fray Bentos, Paysandú, Salto Grande, Bella Unión, Artigas, Río Branco, Chuy, Rivera y Aceguá.

La estructura funcional de la Dirección no ha sido establecida por el Poder Ejecutivo, por lo que actualmente rige un reglamento interno elaborado por la propia Dirección. Ella cuenta, por un lado, con una oficina central en Montevideo. Por otro, con órganos ejecutivos a nivel local que en realidad están a cargo de los Comandos Generales de Armada y Ejército, los cuales designan como Coordinadores y sub Coordinadores locales a Jefes de Unidades Militares cercanas a los Pasos de Frontera (Según Res. del MDN N° 24.676; 30.757 y 45.892).

Actualmente entonces la Dirección no tiene funciones de planificación o regulación, sino que simplemente coordina la actividad de los distintos servicios estatales que actúan en los pasos de frontera terrestre²⁷, al tiempo que representa al país en grupos de trabajo del MERCOSUR relacionados al tránsito fronterizo. Tiene a su cargo también el cobro de cánones pagados por las Tiendas Libres de Impuestos instaladas en los pasos de Paysandú y Fray Bentos²⁸.

V.III.V. Protección del medio ambiente / investigación científica

La tercer categoría engloba aquellos servicios u organismos que tengan como uno de sus cometidos centrales –reales o declarados– el desarrollo y aplicación de investigación científica, y/o la protección del medio ambiente.

Instituto Antártico Uruguayo

Es el caso por ejemplo del Instituto Antártico Uruguayo (IAU). En 1985 Uruguay pasa a ser uno de los 27 miembros consultivos del Sistema del Tratado Antártico. Con ello el país adquiere múltiples compromisos en relación al mantenimiento de programas científicos y a la preservación del ambiente en el área geográfica definida por dicho Tratado.

Como contrapartida, se le permite participar en los foros multilaterales que establecen “...el marco jurídico, político y técnico en el que se deben desarrollar las actividades en ese territorio”. (MDN 2005: 75) Por otra parte, también se gana la posibilidad de reclamar derechos futuros de explotación de diversos e importantísimos recursos naturales, siempre que se mantenga a lo largo del tiempo el interés en la zona antártica, expresado especialmente a través de las actividades desarrolladas allí.

Como representante oficial del Estado uruguayo en el mencionado Sistema Antártico, el IAU es el organismo estatal responsable de preservar ese status al “...programar y desarrollar las actividades científicas, tecnológicas y logísticas antárticas...”. Incluso “Los Programas Antárticos a desarrollar por otros componentes del Estado o por Organizaciones Privadas, deberán realizarse previa coordinación con el Instituto Antártico Uruguayo”, tal como señala el Dec. N° 555/994²⁹ de 15/12/1994.

Entre sus funciones específicas se cuentan: “Formular, efectuar y evaluar investigaciones y exploraciones científicas, técnicas y logísticas en el área del Sistema del Tratado Antártico, mediante la creación y administración de Grupos de Trabajo específicos...”. “Promover y regular el estudio de ciencias aplicadas al área del Sistema del Tratado Antártico, por parte de Organismos Públicos, Universidades e Instituciones privadas Nacionales, a través de la formulación de Convenios con las entidades involucradas”. “Mantener presencia en el área del Sistema del Tratado Antártico, a través de Bases, Refugios y Expediciones...” “Formular, evaluar y ejecutar

²⁷ A saber: los pasos fronterizos en Fray Bentos, Paysandú, Salto Grande, Bella Unión, Artigas, Río Branco, Chuy, Rivera y Aceguá.

²⁸ Ellos representan alrededor de U\$S 20.000 mensuales, que desde 2003 se vuelcan directamente a la Cuenta Única Nacional, por resolución del Ministerio de Economía (DNPPFF, 2005). Esta Dirección no cuenta con financiamiento estipulado en el Presupuesto Nacional, sino que depende de las partidas que le destine la Dirección de Contabilidad del MDN.

²⁹ Esta norma reformula la Org. y Funciones dispuesta para el IAU por el Dec. 137/981 del 24/05/1981.

las normas necesarias para la preservación del medio ambiente Antártico... “Asesorar al Poder Ejecutivo sobre temas de su competencia y ejecutar aquellos cometidos Antárticos que este determine”. “Proponer al Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Estado que corresponda, la ratificación de los Proyectos de Convenios, Convenciones, Resoluciones y Recomendaciones acordadas dentro del Sistema del Tratado Antártico” “Gestionar y proponer la celebración de Convenios de carácter científico, tecnológico o logístico con entidades similares públicas o privadas de otros países”.

A través de la coordinación de recursos materiales y humanos de las tres FF.AA., el Instituto sostiene y opera la Base Científica Antártica Gral. Artigas (BCAA), en la Isla Rey Jorge, Archipiélago Shetland del Sur, así como la Estación Científica Antártica T/N Ruperto Elichiribehety (ECARE), sobre la Península Antártica.

A modo de descripción general, en el plano logístico el Ejército es el principal responsable por la operación de la Base y Estación, así como del transporte terrestre. La Armada Nacional es responsable de los suministros de dichas instalaciones y transporte de personal, usualmente a través de un viaje anual a cargo del buque ROU Vanguardia, así como de otras actividades que involucren transporte marítimo. Por su parte la Fuerza Aérea mantiene la comunicación y transporte aéreo, mientras. El Servicio de Sanidad de las FF.AA. provee cobertura médica convencional y de emergencia³⁰. (MDN 2005: 86 y ss.)

En el plano científico, cada Fuerza desarrolla diversos programas. A modo indicativo, la Armada opera una estación mareográfica, otra meteorológica y oceanográfica, así como realiza estudios sobre Glaciología y campo magnético terrestre. El Ejército lleva adelante un programa de observación de parámetros geodésicos, y la Fuerza Aérea opera estaciones ozonométricas y ionosféricas³¹. Varias de estas actividades se realizan en coordinación y/o siguiendo parámetros comunes a los utilizados por personal de otros países instalados en el área.

Es importante resaltar que el IAU posee “...la autoría intelectual de los Proyectos Científicos o Técnicos en desarrollo, pudiendo, para nuevos Proyectos, coordinar una autoría compartida...”

El IAU monopoliza también la coordinación de actividades turísticas en la Antártida. En efecto, en el año 2005, comenzó a ofrecer paquetes turísticos que incluían visitas a la Base Gral. Artigas, como forma de obtener financiamiento más allá del asignado por el Presupuesto estatal. Al final de ese año, jefes del IAU estimaron que las actividades turísticas habían aportado unos U\$S 150.000.

Según las mismas fuentes, la remodelación parcial de la Base Artigas, iniciada ese año, contemplaba la construcción de aulas especialmente diseñadas para brindar información a los turistas, así como habitaciones especiales para los mismos³².

Organización y funcionamiento

Tal como lo establece el Dec. N° 555/994, el IAU depende directamente del Ministro de Defensa Nacional.

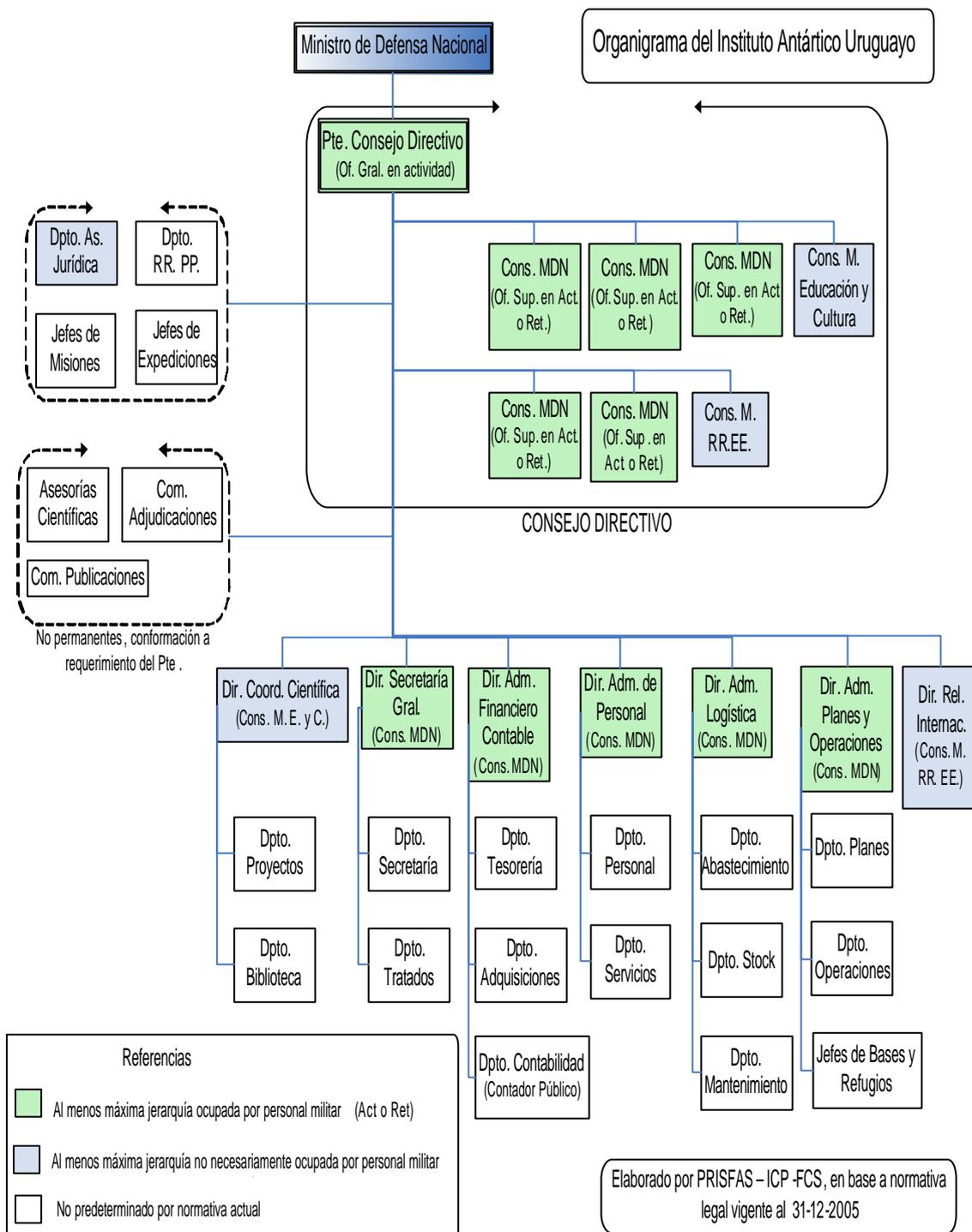
Está dirigido por un Presidente (Oficial General o equivalente en actividad), que participa, a su vez, de un Consejo Directivo. Dicho consejo se completa con 5 Consejeros por el MDN (Oficiales superiores en actividad o retiro), un Consejero por el Ministerio de Educación y Cultura, y otro por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Todos ellos son designados por el Poder Ejecutivo.

³⁰ En efecto, puede decirse que las actividades del IAU representan el ámbito más importante de acción conjunta de las FF.AA. uruguayas.

³¹ La presente lista es simplemente indicativa, y no agota las actividades científicas desarrolladas allí por las FF.AA.

³² Ver diario El País, Suplemento El Empresario, 10/02/06.

Gráfico IV. 4 Organigrama IAU



Presidente:

Entre otras funciones, el Presidente debe “Administrar las actividades del IAU. Asesorar al Ministerio de Defensa Nacional en todo lo relacionado con los cometidos y funciones del Instituto Antártico Uruguayo. Convocar al Consejo Directivo... Suscribir convenios con la aprobación correspondiente del Poder Ejecutivo o Poder Legislativo... Fijar las normas de operación y funcionamiento de bases y refugios.

Autorizar la asignación de rubros, según lo resuelto en el Consejo". (Dec. 555/994 Num. 3.10.1.4)

Tiene bajo dependencia directa a la Asesoría Jurídica, el Dpto. de RR. PP., así como a los Jefes de misiones y expediciones. Puede también requerir la formación de: asesorías científicas para evaluar proyectos; comisiones de adjudicación, y comisión de publicaciones.

Dpto. de Asesoría Jurídica: Está integrado por juristas designados por el Poder Ejecutivo. Brinda asesoramiento en relación a la aplicación de las normas emanadas del Sistema del Tratado Antártico o sobre nuevos convenios y/o tratados, así como genera fundamentos jurídicos para de sustentar la posición del País en los Foros Antárticos.

Dpto. de Relaciones Públicas: Administra la política de RR.PP. del IAU. Promueve y realiza Seminarios, Congresos, Conferencias y demás tareas de difusión.

Consejo Directivo:

Entre otras funciones, pueden señalarse las de *"Controlar el cumplimiento de los Objetivos y principios del Sistema del Tratado Antártico. Dictar pautas generales de política y comportamiento Antártico para las actividades que deban desarrollar los integrantes de las Bases, Refugios y Expediciones... Aprobar el presupuesto de Gastos e Inversiones³³... Controlar la Rendición de Cuentas de cada Ejercicio... Formular política de difusión, educación e información sobre la temática Antártica... Aprobar la Dotación de las Bases y Refugios así como el correspondiente Manual Orgánico de las mismas... Fijar la integración de los Grupos de Trabajos Científicos, Técnicos y Logísticos ante requerimiento fundado del Director correspondiente... Fijar la política de selección de personal para las Dotaciones... Designar a los Jefes de Bases, Refugios y Expediciones... Aprobar la implementación de los Programas Científicos, Técnicos y Logísticos a requerimiento de los respectivos Directores..."* (Dec. Nº 555/994 Num 4.2).

Direcciones:

Cada uno de los consejeros arriba mencionados ocupa una de las 7 Direcciones que dependen directamente del Presidente del Instituto. A su vez, *"Cada Dirección estará integrada por personal Superior y Subalterno de cada Fuerza, manteniendo el equilibrio como organismo conjunto y según la especialización de cada integrante y por personal del MDN acorde a lo que establezca el Manual Orgánico (de cada una de ellas)"*. (Dec. 555/994 Num. 3.10.2.3)

Como competencias generales de las Direcciones vale mencionar las de: evaluar y seleccionar los Proyectos Científicos presentados por la Dir. de Coordinación Científica; y, previo a cada reunión del Sistema de Tratado Antártico, fijar y fundamentar las posiciones que el IAU llevará acerca de cada tema agendado.

Dir. de Secretaría General: Comprende los Dptos. de Secretaría y Tratados. Realiza, entre otras, tareas de secretaría del Consejo, coordinación con otras Direcciones, redacción de proyectos de tratados y convenios, manejo del archivo del IAU, relacionamiento con otras organizaciones del Sistema del Tratado Antártico.

Dir. Administración de Personal: Comprende los Dptos. de Personal y Servicios. Administra todos los asuntos relativos al personal; desarrolla la política de Sanidad en

³³ El mismo es *"...presentado por la Comisión de Planificación de Finanzas integrada por el Director Financiero Contable, más un Director representante de cada una de las Fuerzas, uno del Ministerio de Relaciones Exteriores y uno del Ministerio de Educación y Cultura designados a tales efectos por el Consejo Directivo"*. (Dec. Nº 555/994 Num. 4.2.5).

las bases. Tiene a su cargo el relacionamiento del IAU con las familias de las dotaciones de dichas bases; el trámite de la correspondencia hacia y desde allí; la administración y mantenimiento de las sedes del IAU, y la realización y archivo de proyectos audiovisuales, en coordinación con el Dpto. de RR.PP.

Dir. Planes y Operaciones: Comprende Dptos. de Planes y Operaciones, así como ejerce la coordinación con los Jefes de Bases y Refugios Antárticos. Organiza el transporte aéreo y marítimo; administra laboratorios e instrumental científico; elabora directivas de selección de personal, así como selecciona, adiestra y asesora al personal enviado a las bases y refugios. Determina los requerimientos de mantenimiento de dichos sitios.

Dir. Logística: Comprende Dptos. de Abastecimiento, Stock y Mantenimiento. Determina los requerimientos para el sostenimiento de las operaciones; realiza stock de materiales, vituallas, etc. Administra transporte y mantenimiento de las bases y equipos, así como la generación de energía.

Dir. Financiero Contable: Comprende Dptos. de Tesorería, Adquisiciones y Contabilidad. (Este último debe ser dirigido por un Contador Público). Custodia fondos, títulos y valores asignados al IAU. Hace las compras necesarias. Confecciona balances y presupuestos, controla movimientos de fondos, etc.

Dir. Coordinación Científica: Es dirigida por el consejero del Ministerio de Educación y Cultura (Profesional Universitario con una antigüedad mínima de 10 años en el ejercicio de la Profesión). Comprende Dptos. de Biblioteca y Proyectos. Administra la Biblioteca y el Banco de Datos Científicos. Realiza evaluación primaria de proyectos de investigación científica presentados al IAU, informando al Consejo Directivo. Está a cargo del relacionamiento técnico con Institutos y Universidades para el desarrollo de proyectos científicos, y del seguimiento de los proyectos que el IAU lleve adelante.

Dir. Relaciones Internacionales: Es dirigida por el consejero del Ministerio de Relaciones Exteriores (jerarquía igual o superior a Ministro Consejero). Tiene a su cargo el relacionamiento diplomático con los Países integrantes del Sistema del Tratado Antártico, y el asesoramiento al Consejo Directivo en materia de política antártica en tanto política exterior del país.

Dirección Nacional De Meteorología

En segundo lugar, hay que señalar a la Dirección Nacional de Meteorología. Este servicio surge originalmente dentro del Ministerio de Industria, Energía y Minería. Durante la presidencia de Gabriel Terra pasó al MDN. En 1967 mediante una disposición transitoria de la Constitución actualmente vigente volvió a la órbita civil, y desde 1974 se encuentra nuevamente en el MDN³⁴.

Según el Reglamento de Organización y Funcionamiento aprobado por el Dec. N° 546/977 de 1977, la DNM es "...la Autoridad Nacional en meteorología su objetivo será el suministro de los servicios meteorológicos en la República, sus aguas y espacio aéreo jurisdiccionales y el de los servicios internacionales que correspondan al país de acuerdo con los convenios aplicables".

Es entonces responsable "...de la realización de la observación, concentración, control de calidad, intercambio nacional e internacional, análisis e investigación, suministro, difusión y conservación de la información oficial en meteorología".

También incluye una Escuela Nacional de Meteorología.

Actualmente es dirigida por un civil, pero la mayoría de sus funcionarios son militares o civiles equiparados.

³⁴ Se agradece al Sr. Gabriel Labrador la precisión sobre este punto.

Cabe hacer notar que tanto la Fuerza Aérea como la Armada cuentan también con sus propios servicios meteorológicos, independientes de la DNM.

La problemática de esta Dirección ha sido muy discutida en otros ámbitos, por lo que no se ahondará demasiado aquí. Simplemente se señalará, por un lado, que la actual multiplicación de esfuerzos estatales en la materia (Fuerza Aérea, Armada, MDN, INIA) resulta bastante difícil de justificar, y genera situaciones como la coexistencia de dos centrales de análisis meteorológico en el Aeropuerto de Carrasco³⁵.

Parece necesario emprender urgentemente una tarea de racionalización de las estructuras y recursos dedicados a estos servicios. Debería favorecerse la unificación de los mismos en torno a una Dirección apta para alentar, de forma coordinada, la investigación en las múltiples materias en que esta disciplina puede hacer aportes, de las cuales las aplicaciones estrictamente militares representan un porcentaje imprescindible pero menor.

IV.IV. A modo de conclusión: Déficit democráticos y dificultades de gestión

Siguiendo la estrategia planteada al inicio de este trabajo, se ha realizado una descripción general del MDN, haciendo foco en su carácter de institución militarizada, la distribución de competencias a su interior y la existencia bajo su órbita de organismos con funciones *no directamente relacionadas a la defensa militar*.

Resta ahora hacer una breve apreciación de algunas consecuencias indeseables que estas tres características generan.

Como *déficit democrático* puede anotarse, en primer lugar, el hecho de que la *militarización* –omnipresencia militar y capacidad de los Ctes. en Jefe de *proponer* a los oficiales destinados a cada cargo– de la estructura del MDN contribuye a garantizar para los uniformados un importante e inconveniente nivel de autonomía en la conducción de las FF.AA. –y con ello de buena parte de la política de defensa.

A este resultado colabora también, de forma no menor, la particular estructura organizativa y distribución de tareas a su interior que presenta el Ministerio. Esto es, que la “Administración Superior” ha sido concebida simplemente para llevar algunos registros y controles formales, y desempeñar funciones auxiliares. No para elaborar políticas y ejercer control de su implementación, cuestión que queda a cargo de los organismos supuestamente subordinados.

Además, la referida omnipresencia militar está en contradicción con el establecimiento de una carrera funcional en el Ministerio y con la necesidad de capacitación y especialización de personal civil en los temas de defensa nacional. De esta forma, tiende a perpetuarla como una esfera en la que el gobierno y la sociedad ejercen limitada incidencia efectiva.

Es decir, la *militarización* del MDN retro-alimenta de hecho el carácter de *actor pasivo* que en esta esfera de gobierno han jugado los actores civiles/políticos. Se ha favorecido así la persistente ausencia de un concepto y una política explícita de defensa nacional, en particular en su dimensión militar.

Por otra parte, y si es cierto que *recursos son poder*, puede argumentarse que el manejo altamente autónomo de todos los organismos dependientes del MDN, –que como ya se dijo, abarcan ámbitos que van mucho más allá de los asuntos de defensa y militares– favorece la injerencia militar en áreas que les son ajenas y fortalece el *poder político militar* (B. Abrahamsson, 1972).

³⁵ Se agradece al Sr. Gabriel Labrador la precisión sobre este punto.

También cabe hacer algunos comentarios acerca de cómo las tres características arriba reseñadas pueden perjudicar la capacidad de gestión de las áreas de políticas asignadas al MDN.

En primer lugar, puede afirmarse que la particular forma en que se distribuyen entre las tres Fuerzas las diversas direcciones del Ministerio, sumada al hecho de que las decisiones fundamentales en torno a dichas instituciones se toman esencialmente dentro de las Fuerzas y no a nivel central, han favorecido la escasa unidad y muy baja coordinación de políticas militares en sus diversas dimensiones. Fenómeno que podría caracterizarse como de *feudalización* de los institutos armados.

Partiendo de la ausencia de directivas políticas explícitas y de la virtual inexistencia de organismos efectivos de planificación conjunta de la defensa nacional militar, es muy limitada la coordinación y racionalización de las doctrinas de empleo, diseño, estructura y despliegue de Fuerzas, políticas de formación de personal, adquisiciones y logística, adquisición y desarrollo de sistemas de armas y equipamientos, relaciones internacionales de las Fuerzas, etc.

Casi *naturalmente*, cada Fuerza –como cualquier otra gran organización corporativa- tiende a desarrollar y proteger sus niveles de autonomía institucional al tiempo que, por sus funciones profesionales desarrolla normas internas y formas de socialización que la diferencian, no sólo del mundo civil, sino también de las otras Fuerzas (R. Bañón y J. Olmeda; 1985).

Esa peculiar diferenciación entre las Fuerzas es un fenómeno casi universal que se explica tanto por sus diversas tradiciones como por sus distintos imperativos y especializaciones funcionales. Dichas diferencias también determinan rivalidades y prejuicios, casi siempre alimentados por vías formales e informales en las propias corporaciones.

En tal contexto, el corolario inevitable de la distribución inter-Fuerzas de los cargos en el Ministerio es doble: asegura la pre-eminencia del Ejército a su interior y además retro-alimenta la tradicional hegemonía política de esta Fuerza sobre las otras dos.

A la falta de consistencia del nivel conjunto contribuye también, como ya se dijo, la trayectoria histórica recorrida por el ESMACO y por el organismo al que el mismo está subordinado: la Junta de Ctes. en Jefe. En efecto, ellos funcionaron durante la dictadura como organismos de tutela del estado y del conjunto de la sociedad, incluyendo las actividades de represión política, para luego de 1985 ser prácticamente vaciados de toda función real.

La *militarización* del MDN genera además otros problemas de gestión. En primer lugar, el hecho de que los cargos burocráticos se conviertan en destinos militares implica que quedan sujetos al mecanismo de rotación permanente que caracteriza a la carrera de los oficiales militares.

De esta manera, se ve disminuida la capacidad de generar especialización en las diferentes tareas, y de que la mencionada estructura burocrática desarrolle lo que conoce como *memoria institucional*.

En segundo lugar, cuando los organismos *militarizados* tienen competencias que escapan parcial o totalmente del ámbito estrictamente castrense, se añaden aún otras dificultades.

Por ejemplo, en el caso del Instituto Antártico, ¿Son los oficiales de las FF.AA. los profesionales más idóneos para diseñar la política de investigación científica que permita sacar el máximo provecho a la presencia uruguaya en aquel continente?³⁶. O, invirtiendo el ejemplo, ¿es racional y/o razonable formar a un Oficial Superior para

³⁶ Dicho esto sin desconocer que es un representante del MEyC quien previamente informa al Consejo Directivo del IAU sobre los proyectos presentados (Dec. N° 555/994).

destinarlo a dirigir un centro de rehabilitación ecuestre³⁷ o para destinarlo a una Dirección de Contabilidad?

En tercer lugar, el hecho de que los funcionarios militares estén sometidos simultáneamente a un doble sistema de jerarquías –funcional del organismo al que fueron destinados, y militar–, implica la posibilidad de que en algún momento ellas entren en conflicto.

Parece evidente que dicha *doble dependencia jerárquica* no sólo es inconveniente desde el punto de vista administrativo. Resulta incluso peligroso desde el punto de vista democrático que en el organismo político responsable de *gobernar* los instrumentos más poderosos de coacción física legítima del estado, existan realidades jurídicas que vuelvan difusas y potencialmente conflictivas las relaciones de dependencia y la fluidez y claridad de la cadena de mando.

Para finalizar esta exposición, parece conveniente reafirmar que ningún cambio o arreglo institucional o formal puede, por sí solo, asegurar la efectiva conducción política del sector defensa y la adecuada articulación de los roles de todos los actores involucrados.

Nuevamente, alcanzar ese objetivo depende, en primer y principal lugar, del esfuerzo, tiempo y atención dedicada por la dirigencia política nacional a conocer en profundidad esta temática y sus lógicas particulares. Y en particular, a encontrar respuestas sólidas y pertinentes a las urgentes y difíciles preguntas de cuáles son los objetivos estratégicos para este sector, qué rol corresponde a las FF.AA. en el esfuerzo para alcanzarlos, y entonces, qué tipo de FF.AA. necesita el país.

* * *

³⁷ Agradezco a Sandra Perdomo la información brindada acerca del Centro Nacional de Rehabilitación Ecuestre.

Capítulo V. Notas sobre la evolución del Presupuesto del MDN – Uruguay (1961 – 2005).

Contenidos

V.I. Algunas razones para analizar el Presupuesto del MDN en Uruguay	2
V.II. Indicadores y Fuentes. Algunas aclaraciones previas.....	4
Tabla T.V.1: Denominación de los principales incisos del Presupuesto Nacional	7
V.III. Presupuesto MDN en relación a Total de Administración Pública y PBI.....	8
Gráfico G.V.1: Presupuesto de Inc. Selec. / PBI (1961 – 2005).....	8
Gráfico G.V.2: Presupuesto Inc. Selec. / Total Gasto Público (1961-2005)	10
V.IV. Presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional: magnitudes absolutas.....	10
Tabla T.V.2: Presupuesto Acumulado 1973 - 2005	10
Gráfico G.V.3: Presupuesto de Seguridad y Educación (1961 – 2005)	11
Gráfico G.V.4: Presupuesto total ejecutado – incisos seleccionados (1961-2005)	12
Gráfico V.5: Presupuesto quinquenal – Incisos seleccionados.....	13
Tabla T.V.3. Evolución del Presupuesto del MDN por quinquenios.....	13
V.V. Comentarios a manera de cierre	14
Gráfico V.6. Índice de variación Presupuesto Público y PBI	15
Tabla T.V.4 Índice de Presupuesto Ejecutado por Incisos (2004 = 100).....	16
Gráfico V.7. Inversión / Total del Presupuesto Ejecutado	17

V.I. Algunas razones para analizar el Presupuesto del MDN en Uruguay¹

Conviene comenzar este capítulo con una pregunta: ¿por qué es relevante analizar la dimensión presupuestal de las políticas de defensa?

Vale la pena comenzar señalando que existe un buen número de enfoques teóricos que otorgan relevancia al análisis de los presupuestos de defensa y de sus Ministerios. En base a la literatura académica disponible es posible ensayar una suerte de taxonomía de los estudios presupuestales en base a dos grandes categorías.

Así, en primer lugar podrían ubicarse aquellos que dan cuenta de procesos políticos objetivados en los llamados Libros Blancos y las metodologías de estandarización del gasto en defensa. Se trata en estos casos de análisis que alimentan y otorgan contenido a las llamadas *medidas de confianza mutua*.

La otra categoría de estudios podría definirse como integrada por aquellos análisis dirigidos a dar cuenta de las especificidades históricas de la cuestión del presupuesto de defensa. Ellos permiten una mejor comprensión organizacional e institucional de la Fuerzas Armadas y los Ministerios de Defensa, así como de las fuerzas políticas que los configuran.

En Uruguay, más allá de los trabajos generados por los propios militares y algunos civiles dentro de las FF.AA. o en el MDN –por lo general, de difusión restringida–, así como de los “arqueos” que sistemáticamente realiza el Ministerio de Economía y Finanzas, puede afirmarse que la información y especialmente los análisis en materia de presupuesto de defensa son escasos.

Desde el ámbito académico y en particular, desde la Ciencia Política, la dimensión presupuestal de las políticas de defensa y militar en Uruguay hasta ahora sólo ha sido abordada con algún detenimiento en dos trabajos de escasa difusión: (Ver S. López, 1995 y J. González, 2005 a).

Dicha escasez de reflexión –especialmente desde niveles civiles y académicos– no guarda relación con la importancia relativa de los recursos asignados al sector defensa dentro del presupuesto público.

En efecto, según el Balance de Ejecución Presupuestal elaborado por la Contaduría General de la Nación (CGN), en el año 2005 el MDN ejecutó el segundo mayor presupuesto de la Administración Central y los Organismos del Art. 220², superado sólo por el de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP, sistema de enseñanza primaria y secundaria). Representó así el 5,91% del presupuesto total general de la Administración Pública (Incisos 01 a 27).

De ese conjunto de razones que podrían fundamentar el interés por esta materia se escogen aquí dos:

En primer lugar, por una cuestión de curiosidad ciudadana. Desde una perspectiva democrático-republicana es intrínsecamente positivo que se conozca públicamente cuántos recursos dedica el Estado a determinada actividad y qué resultados obtiene.

En el caso de la defensa esta afirmación podría matizarse un poco, dado el innegable valor estratégico de parte de esta información, que en algunos casos puede justificar su manejo reservado. Sin embargo a veces pareciera que ese valor tiende a ser exagerado o reclamado injustificadamente para asuntos o proyectos que no lo revisten. A nivel internacional esa tendencia está muy arraigada entre los miembros de las organizaciones militares y de las llamadas “comunidades de defensa”, históricamente habituados a ejercer un virtual monopolio sobre los asuntos

¹ Este capítulo ha sido elaborado por los Lic. Diego Gonnet y Rolando Arbesún

² Esto es, Incisos 02 a 18, y 25 a 27 del Presupuesto Nacional.

presupuestarios como también sobre otros tipos de información relativas a “su” ámbito de acción.

En segundo lugar, porque cuando se compara el volumen de presupuesto asignado con las tareas y objetivos que se han establecido para cada agencia estatal y con los presupuestos dedicados a otros ámbitos de actividad, se puede tener una idea de la relevancia que políticamente se le asigna a cada una. En este sentido es que se habla del carácter fundamentalmente *político* de los presupuestos públicos.

Dicho de otro modo, idealmente las autoridades políticas son responsables de definir los fines de toda agencia estatal así como de supervisar los medios a través de los cuales habrán de perseguirse. E inmediatamente, son responsables de proveer los recursos necesarios para ello.

Cuando esos deberes no se asumen, no existe una conducción política cabal. Pueden establecerse otras formas de control o relacionamiento entre el gobierno y cada agencia estatal, pero no efectiva conducción política³. De hecho, cuando los presupuestos asignados son sistemáticamente inferiores a los fines y medios definidos para las instituciones armadas, se está debilitando la capacidad del Estado para monopolizar el uso de la fuerza militar.

De esa forma, de alguna manera se está también favoreciendo la autonomización de esas instituciones respecto de las autoridades electas. Cuando no reciben todos los recursos necesarios para su funcionamiento desde el Estado, las Fuerzas Armadas intentarán sobrellevar esta situación por dos vías que incluso pueden ser complementarias.

Por un lado, pueden ir redefiniendo ellas mismas los fines que persiguen, las tareas concretas que realizan y cómo las llevan adelante, para ajustarlas a su situación presupuestaria real.

Por otro, tenderán a buscar fuentes de ingreso alternativas, lo que las arroja a situaciones que pueden ir desde diversas modalidades de mercenarismo hasta la dependencia respecto de Fuerzas Armadas extranjeras⁴. En efecto, la historia del Siglo XX está llena de casos donde países con mayor poder económico establecen programas de transferencia de equipo –y capacitación para operarlo– que por un lado generan dependencia tecnológica y logística. Al mismo tiempo van modificando así, a su conveniencia, las capacidades e incluso la doctrina y en la práctica las propias misiones de las Fuerzas receptoras de la “ayuda”.

Por ello y en momentos en que se proyectan importantes cambios en el sector, parece pertinente incentivar la reflexión sobre estos temas. Como objetivos generales en este capítulo se pretende, por un lado, llamar la atención sobre las múltiples dimensiones desde las que se puede abordar el análisis del presupuesto de defensa. Por otro, intentar aportar información confiable y comparable, que pueda ser analizada a partir de los enfoques teóricos más arriba enunciadas.

A nivel más específico, se pretende en primer lugar dar una visión sinóptica de la evolución del presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional uruguayo en los

³ En el caso uruguayo, la preocupación por dotar a la Administración Superior del MDN de un rol más activo en la elaboración y control sobre la ejecución del presupuesto de la cartera –condición necesaria pero no suficiente tanto para un mínimo ejercicio de conducción política del sector por parte de las autoridades electas, como para favorecer la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos dedicados–, si bien se ha marcado especialmente a partir de la asunción del actual gobierno, es todavía incipiente.

⁴ Como *mercenarismo* se entiende cualquier caso en que el empleo de equipo o personal militar en determinada operación tenga como motivo central la retribución económica que se percibirá por ello. Ejemplos de ello son el alquiler por parte de FF.AA. de Centroamérica de equipo e instalaciones a empresas de seguridad para entrenar personal que luego actúa en su propio país, en África y en Asia

últimos 45 años. Al mismo tiempo se intentará consignar el importante peso relativo que ha tenido el denominado “Inciso 03” del Presupuesto Nacional en dicho periodo⁵.

Para eso se presentará el presupuesto del Ministerio no sólo en relación al gasto público total y al Producto Bruto Interno, sino también en relación al servicio de deuda pública y los presupuestos de Educación Pública (Inc. 24 y 25) y Ministerio del Interior. Así se podrá también tener una idea aproximada de las prioridades políticas de quienes definieron el presupuesto en cada período.

En segundo lugar, se busca identificar los momentos histórico-políticos en que se han iniciado tendencias de aumento o caída de dicho presupuesto, así como realizar una primera exploración acerca de cómo se han procesado dichos cambios y especialmente, qué parte del presupuesto de defensa ha crecido o disminuido en cada período de cambio.

V.II. Indicadores y Fuentes. Algunas aclaraciones previas.

Presupuesto de Defensa y Presupuesto del Ministerio de Defensa

Si bien podría afirmarse que cualquier área del gasto público ofrece complejidades particulares a la hora de presentar información clara y precisa respecto a cómo se utilizan los recursos asignados, parece innegable que el gasto en defensa es, a nivel internacional, uno de los más difíciles de establecer y comparar. Esto se debe en cierta medida al ya aludido valor estratégico de buena parte de esta información.

Junto esas dificultades, persisten también dificultades teóricas acerca de cómo definir el gasto en defensa. Se discute por ejemplo en qué medida los gastos previsionales o de salud del personal militar deben o no incluirse en esta contabilidad. Lo mismo sucede, por ejemplo, con determinados tipos de inversión en investigación en tecnología de aplicación dual (civil/militar), entre otros rubros. Ambos problemas han puesto en cuestión la validez de importantes esfuerzos por homologar y hacer comparables los gastos de defensa en diversos países, aunque pueden destacarse algunos éxitos relativos en este sentido⁶.

Volviendo al caso uruguayo, existen dos grandes fuentes de información que permiten tener una idea del presupuesto público dedicado a defensa. El primero es la *clasificación sectorial de los programas presupuestarios* que realiza Contaduría General de la Nación. Al respecto vale decir que no se cuenta en este momento con información suficiente acerca de los criterios que se utilizaron para confeccionarla, ni sobre su posible variación durante el período que se intenta relevar.

El segundo, es el presupuesto del “Inciso 03: Ministerio de Defensa Nacional”, por el que se optará en este trabajo. Podría argumentarse con razón que más que de *gasto en defensa*, se habla en este caso de *gasto ejecutado por el Ministerio de Defensa* que, como ya se explicitó incluye un variopinto conjunto de instituciones y organismos.

En efecto, el Ministerio y las propias FF.AA. albergan organismos con funciones y/o desarrollan un gran número de tareas no estrictamente relacionadas con la preparación, alistamiento y apoyo a unidades de combate. Entre ellas destacan, por su importancia presupuestaria, la Dirección Nacional de Sanidad de las FF.AA., cuyo

⁵ Así se identifica al MDN en los documentos sobre presupuesto público.

⁶ Ver por ejemplo las críticas de Thomas Scheetz (2002) al trabajo de implementación de una “Metodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa” de Chile y Argentina, realizado por CEPAL (2001). Ejemplos ambiciosos de comparación de este tipo de gastos son los del Stockholm International Peace Research Institute www.sipri.org o del IIS de Londres.

Hospital Central brinda atención al personal militar, civil y equiparado de las FF.AA. y del MDN, así como a sus familias.

Ello representaba en 1996 más del 4% de la población uruguaya, según datos del INE (www.ine.gub.uy), e insumió en 2005 el 14,7% del gasto total del Inciso (Síntesis Informativa 2005, CEPRE – OPP). También la Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica, en la órbita de la Fuerza Aérea, que en 2005 ejecutó el 6,5% del presupuesto del MDN. Aún dentro del presupuesto asignado a los Comandos Generales de cada Fuerza podrían discriminarse rubros no directamente asociados a la actividad militar en sentido estricto.

Sin embargo, ocho de las diez principales *Unidades Ejecutoras* en que presupuestalmente se organiza el Ministerio son dirigidas por oficiales en actividad designados en sus cargos por el Ministro, a propuesta de los respectivos Comandantes en Jefe de las FF.AA. Hasta noviembre de 2005 sólo una de ellas contaba con un director civil.

En el mismo sentido, cabe agregar que la mayoría de esas U.E., y especialmente las FF.AA., cuentan con sus propias estructuras administrativas, jurídicas y contables. Y en lo que tiene que ver con la actividad de *planificación* se realiza también a nivel de cada organismo específico, con escasa injerencia de los niveles políticos.

Además, como en la mayoría de las agencias de la Administración Central uruguaya, el plan de presupuesto quinquenal y sus rectificaciones anuales son frecuentemente el resultado de compatibilizar los planes de desarrollo –o supervivencia– a las restricciones impuestas desde el Ministerio de Economía⁷.

Por último, vale señalar que el presupuesto del Ministerio de Defensa no refleja dos importantes rubros asociados al presupuesto de defensa. El primero son las transferencias que realiza la Administración Central para cubrir el déficit del Servicio de Retiros y Pensiones de las FF.AA. En 2005 las mismas alcanzaron el equivalente al 30,65% del total del presupuesto del Inc. 03. El segundo es el de los ingresos percibidos por el aporte de personal y equipo militar en operaciones de paz de ONU.

Hay que tener en cuenta que en 2005, sólo por concepto de retribuciones al personal desplegado en ONUCI; MINUSTAH; MONUC y UNMEE ONU pagó US\$ 32:230.487. Equivalente al 14,04% del total ejecutado por el Inc. 03 ese año.

También es necesario justificar la selección del gasto público en educación para el ejercicio comparativo que se presenta a continuación, en el cual se ha tomado el gasto público en educación como indicador de gasto social.

No debe interpretarse dicha opción como un intento de contraponer gasto social vs. gasto militar. Ambos representan funciones básicas del Estado. Sin embargo, a través del análisis comparado de las asignaciones presupuestales a cada uno de dichos rubros es posible tener un medidor objetivo de las prioridades políticas de los diferentes gobiernos.

La opción por la educación –y no por salud ó vivienda- se basó en dos razones básicas. La principal fue de carácter práctico. En efecto, el gasto en educación puede ser identificado de manera relativamente sencilla, a partir de la forma en la que se presenta el presupuesto. Sin desconocer que el gasto privado en educación ha crecido significativamente durante los últimos años y que dentro del presupuesto de la Universidad una porción significativa se destina al Hospital de Clínicas, puede asumirse razonablemente que ANEP más Universidad de la República concentran el gasto público en educación.

⁷ Debe reconocerse que existe actualmente una mayor preocupación por fortalecer el rol de la Administración Superior del MDN en la definición del presupuesto de todo el Inciso.

En cambio, tanto el gasto público en salud como en vivienda presentan más dificultades de identificación. Más aun si, como en el presente trabajo, se busca realizar un análisis de series lo más extensas posibles. En efecto, en ambos casos el gasto global –público y privado- registra una presencia significativa del ámbito de *lo privado/social*: mutualistas en el caso de la salud o diversas formas asociativas en el caso de la vivienda.

Es evidente, finalmente, que se creyó interesante comparar dos componentes significativos del gasto público que registraron tendencias particularmente contrapuestas durante el período considerado.

De todas formas, también se incluye el gasto de la administración central y los organismos del Art. 220, además del monto del PBI, como referencias imprescindibles para el ejercicio comparativo además del correspondiente a los pagos de deuda externa por el volumen que ellos representan dentro del conjunto del presupuesto.

Presupuesto en Educación

Como ya se adelantó, para calcular el *presupuesto público en Educación* se utilizó la suma del presupuesto de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y de la Universidad de la República (UdelaR), sin considerar el presupuesto del Ministerio de Educación y Cultura (MEyC) ni del actual Instituto Nacional del Niño y el Adolescente (INAU).

La serie utilizada no incluye los datos correspondientes a este ítem para el período 1961–1972. El de 1973 es el primer año en que aparecen unificados los datos de presupuesto de primaria y secundaria, con la creación del Consejo Nacional de Educación por la Ley de Educación. En 1985 se crea la ANEP. Para simplificar se hará siempre referencia al Inc. 25 como ANEP.

Obviamente, tampoco se refleja el gasto privado tanto en educación pública como privada. En efecto, es significativo el aporte que realizan a los centros de enseñanza primaria pública las comunidades donde los mismos se insertan (comisiones de padres, etc.).

Servicio de Deuda/Desembolsos Financieros

En algunos cuadros también se incluye, con fines comparativos, la evolución del Inciso 20 del Presupuesto. Hasta 1984 el mismo incluyó los intereses, diferencia de cambio y comisiones pagadas por concepto de deuda interna y externa, así como también las amortizaciones. A partir de 1985 éstas últimas pasan a computarse en el Inc. 30, por lo que ya no son consideradas en este trabajo.

Presupuesto General de la Administración Pública

Por Presupuesto General de la Administración Pública se entiende aquí al ejecutado en los Inc. 01 a 27.

Tabla T.V.1: Denominación de los principales incisos del Presupuesto Nacional

Incisos	Denominación
01	Poder Legislativo
02	Presidencia de la República
03	M. Defensa Nacional
04	M. del Interior
05	M. Economía y Finanzas
06	M. Relaciones Exteriores
07	M. Ganadería, Agricultura y Pesca
08	M. Industria, Energía y Minería
09	M. de Turismo
10	M. Transporte y Obras Públicas
11	M. de Educación y Cultura
12	M. de Salud Pública
13	M. de Trabajo y Seguridad Social
14	M. de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
15	Hasta 2005: M. Deporte y Juventud. Luego, M. Desarrollo Social (L.17.866)
16	Poder Judicial
17	Tribunal de Cuentas
18	Corte Electoral
19	Tribunal de lo Contencioso Administrativo
25	Administración Nacional de Educación Pública
26	Universidad de la República
27	Instituto Nacional del Niño y el Adolescente
20	Desembolsos Financieros del Estado
21	Subsidios y Subvenciones
22	Transf. Financieras a Seguridad Social
23	Partidas a Replicar
24	Diversos Créditos

Fuentes

Todas las series sobre **gasto público** del período 1961–1994 provienen del documento “Estudio de la Evolución Presupuestal”, elaborado por un equipo de Contaduría General de la Nación (Ministerio de Economía y Finanzas), lo que asegura su comparatividad y confiabilidad.

El PBI para esos años se calculó en base a los datos del Presupuesto General de la Administración Pública expresados en términos absolutos y como porcentaje del Producto Bruto Interno, ofrecidos en el mismo documento.

El documento ofrecía los valores “Crédito” y “Compromiso”. En este trabajo se consideraron estos últimos.

Para el gasto público de los años 1995 a 1999 se utilizó la información sobre presupuesto **ejecutado** de las respectivas Rendiciones de Cuentas de CGN, reproducidas en www.fcs.edu.uy/pri.

Para los años 2000 a 2005 se utilizaron directamente las Rendiciones de Cuentas y Balances de Ejecución Presupuestal presentados en www.cgn.gub.uy.

En todos los casos (años 1961 a 2005), se consideró el presupuesto financiado por: Rentas Generales; Fondo de Inversión del Ministerio de Transporte y Obras Públicas; Fondo Nac. de Vivienda y Endeudamiento. Se excluye la Financiación 1.2: Recursos con Afectación Especial (Proventos).

Los datos sobre PBI de 1995 a 2004 se extrajeron de la serie *Cuentas Nacionales* presentada en la página web del Banco Central del Uruguay (www.bcu.gub.uy).

Todos los valores constantes se deflactaron utilizando el promedio anual de la serie mensual del Índice de Precios al Consumo presentada por el Instituto Nacional de Estadística (www.ine.gub.uy), con base Ene. 1995 = 100.

Tal como se indica en el propio trabajo de Contaduría General de la Nación (1996) "Esto constituye de por sí una limitación, ya que lo más conveniente hubiera sido utilizar los índices adecuados a la naturaleza de cada uno de los egresos".

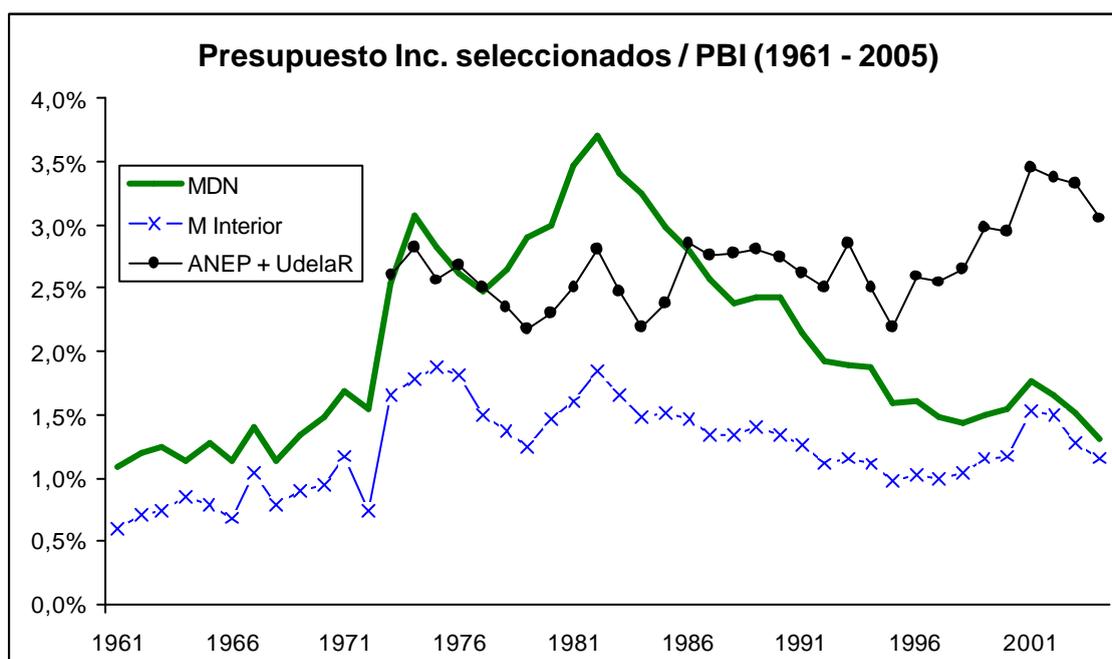
V.III. Presupuesto MDN en relación a Total de Administración Pública y PBI

En primer lugar se presenta una visión sinóptica de la evolución del presupuesto del MDN, para identificar las tendencias de cambio de mediano plazo.

Para ello puede resultar útil, como primera aproximación, realizar las clásicas comparaciones en relación al presupuesto de la Administración Pública (Inc. 01 a 27) y al Producto Bruto Interno.

Al mismo tiempo y con el doble propósito de contextualizar la información aportada sobre el MDN y de brindar una primera aproximación al análisis de la relación entre prioridades políticas de los diferentes gobiernos y composición del presupuesto público, se ofrecen también las series sobre gasto del Ministerio del Interior y Educación (ANEP + UdelaR).

Gráfico G.V.1: Presupuesto de Inc. Selec. / PBI (1961 – 2005)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CGN sobre presupuesto anual ejecutado por Inciso; y de BCU sobre PBI, expresados en moneda nacional a precios Ene.1995 = 100, deflactados por promedio anual del Índice de Precios al Consumidor de INE.

En relación a la comparación entre distintos componentes del presupuesto público, el Gráfico 1 permite observar a primera vista que en 1973 –primer año para el que se cuenta con valores de Educación– al menos hasta 1967, el presupuesto de ANEP y UdelaR prácticamente igualaba al del MDN, superando ambos ampliamente al del Ministerio del Interior

A partir de 1977 y hasta 1985 existe una predominancia clara de la proporción asignada al MDN, mientras que a partir de 1986 el porcentaje ejecutado por ANEP y UdelaR supera y se va distanciando del anterior, hasta alcanzar al final del período una diferencia de 1,73% del PBI.

En relación al presupuesto del Ministerio del Interior(MI) expresado como porcentaje del PBI, puede decirse que en 1961 representa poco más de la mitad del asignado al MDN y *grosso modo*, hasta 1985 acompaña la evolución de este, conservando las proporciones. A partir de 1986 ambos porcentajes comienzan a acercarse gradualmente, porque el asignado al MI tiende a mantenerse relativamente estable.

Observando directamente el presupuesto del MDN, se advierte ya desde 1961 una tendencia de ascenso gradual, que a partir de 1968 se acelera radicalmente, duplicándose los valores entre 1972 (1,54%) y 1974 (3,09%) y alcanzando el máximo de 3,71% en 1982.

A partir de entonces comienza un descenso constante hasta el 1,32% del PBI en 2004. Es decir que cae a poco más de un tercio de su valor máximo, pero sigue siendo un 20% mayor al asignado en 1961.

Podrían así marcarse, a partir de este indicador, dos grandes períodos en la relación entre presupuesto del MDN y PBI. Uno de crecimiento, a distintos ritmos e incluso con fluctuaciones, que se extiende hasta 1982 y a partir de entonces, otro de caída casi continua y a un ritmo homogéneo, hasta 2004.

Pasemos ahora a observar la evolución de los incisos seleccionados en relación al total del gasto público (Inc. 01 a 27).

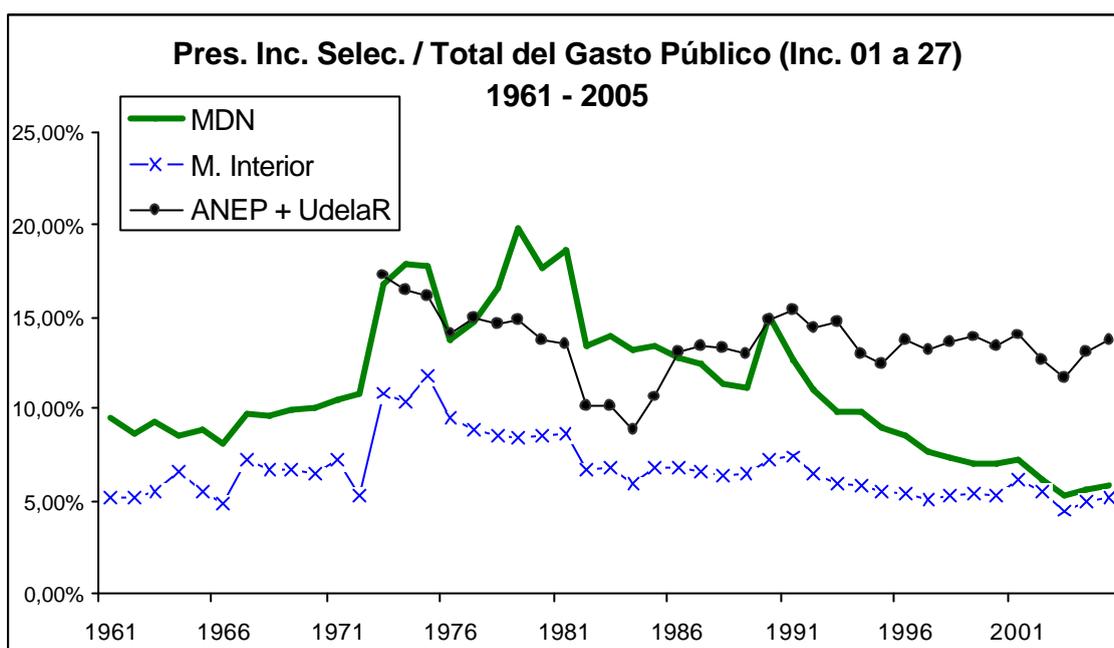
Nuevamente en 1974 y 1975, pero especialmente entre 1978 y 1985 Defensa supera a Educación en un rango de 5 a 2 puntos porcentuales del total. En 1986 las proporciones prácticamente se igualan, lo que sucede también en 1990.

A partir de entonces y a causa del descenso del porcentaje asignado al MDN, la distancia entre dichas proporciones crece –esta vez a favor de Educación– hasta 2005, año en que el porcentaje del Gasto Total ejecutado por ANEP y UdelaR fue más del doble del correspondiente al MDN.

En lo que hace directamente a la evolución del porcentaje del gasto público asignado al MDN, las tendencias son similares aunque menos pronunciadas y constantes que las señaladas en el cuadro anterior. En el período 1961 a 1972 el crecimiento acumulado del MDN no alcanza el 1,5 % del total. Sí queda en evidencia la explosión del período 1973 – 1975 y los picos de 1979 y 1981, que llegan respectivamente al 19,77% y 18,63 % del total del Gasto Público, duplicando los valores de inicio del período.

Luego comienza una primera etapa de caída hasta el 11,15% en 1989, una breve pero importante recuperación al siguiente año y una nueva caída, esta sí, más constante, hasta situarse en un 5,91% del Total en 2005. Esto es, menos de dos tercios del valor para 1961.

Gráfico G.V.2: Presupuesto Inc. Selec. / Total Gasto Público (1961-2005)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CGN sobre presupuesto anual ejecutado por Inciso, en moneda nacional a precios Ene. 1995 = 100, deflactados por promedio anual del Índice de Precios al Consumidor de INE.

V.IV. Presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional: magnitudes absolutas

Resta ahora evaluar las variaciones de los presupuestos considerados, expresados en moneda nacional a valores constantes. Para comenzar, la Tabla V.2 muestra el monto total del presupuesto ejecutado entre 1973 y 2005 por algunos incisos y grupos de incisos seleccionados, lo que da una idea general de las prioridades en el gasto público del período considerado.

Tabla T.V.2: Presupuesto Acumulado 1973 - 2005

	Moneda Nacional (* 1.000.000.000)	% Tot. Inc. 01 a 27
MDN	70,60	11,02 %
M. Interior	42,52	6,64 %
MI. + MDN	113,12	17,66 %
ANEP + UdelaR	85,32	13,32 %
Inc. 20 Desembolsos Financieros	92,45	14,43 %
Total Inc. 01 a 27	640,56	100 %

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CGN sobre presupuesto anual ejecutado por Inciso, en moneda nacional a precios Ene. 1995 = 100, deflactados por promedio anual del Índice de Precios al Consumidor de INE. Los datos en moneda nacional están expresados en miles de millones.

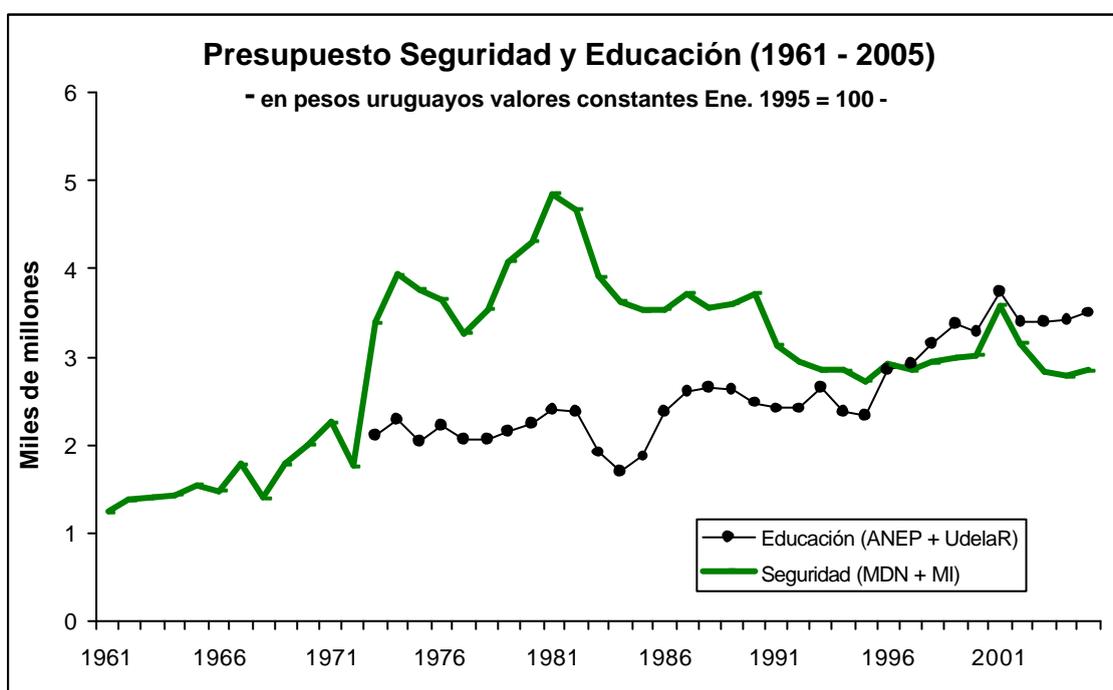
El primer rasgo destacable refiere a la muy significativa magnitud del pago de intereses y amortizaciones –hasta 1984– e intereses de deuda –a partir de 1985– que refleja el Inciso 20, Desembolsos Financieros, al que se dedicó el 14,43% del total del Presupuesto de la Administración Pública.

Después del Inciso 20, el Ministerio de Defensa Nacional es el que, considerado individualmente, acumula el mayor gasto en los 33 años considerados: 11,02%.

Al mismo tiempo, el gasto ejecutado por el Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa (17,66% del total) supera al ejecutado por ANEP y UdelaR (13,32% del total).

En efecto, como muestra el Gráfico 1, el presupuesto de Seguridad (Ministerio del Interior + MDN) fue superior al de Educación (ANEP + UdelaR) al menos desde 1973 hasta 1996, esto es, durante 23 de los 33 años en que se cuenta con datos de ambos grupos de incisos. Y sólo a partir de 2003 comenzó a existir una diferencia más notoria a favor del presupuesto de Educación, que en 2005 era ya un 22,7% mayor que el de Seguridad. (Las verticales marcan quinquenios).

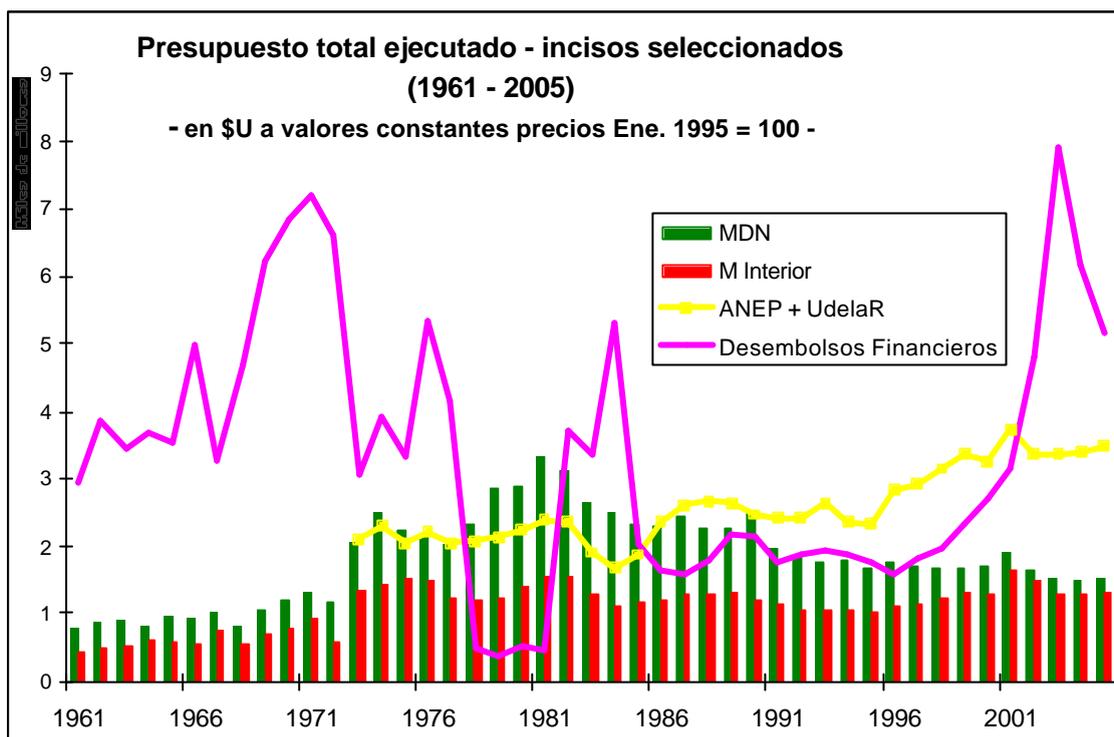
Gráfico G.V.3: Presupuesto de Seguridad y Educación (1961 – 2005)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CGN sobre presupuesto anual ejecutado por Inciso, en moneda nacional a precios Ene. 1995 = 100, deflactados por promedio anual del Índice de Precios al Consumidor de INE.

El Gráfico 4 muestra la evolución del presupuesto ejecutado en todo el período considerado, expresado en moneda nacional a valores constantes (precios de Ene. 1995) para el MDN (Verde), Ministerio del Interior (Rojo), Educación Pública (ANEP + UdelaR, amarillo) y el Inc. 20 (Fuccsia), “Desembolsos financieros”.

Gráfico G.V.4: Presupuesto total ejecutado – incisos seleccionados (1961-2005)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CGN sobre presupuesto anual ejecutado por Inciso, en moneda nacional a precios Ene. 1995 = 100, deflactados por promedio anual del Índice de Precios al Consumidor de INE.

Su presentación en moneda nacional permite apreciar además los violentos saltos que generan en el rubro Desembolsos Financieros las devaluaciones que se sucedieron en el período. Así, los gastos por este concepto se multiplicaron once veces desde 1981 a 1984 (intereses y amortizaciones) y 2,5 veces entre 2001 y 2003 (intereses).

Como se puede apreciar estos gastos superan ampliamente los de cualquiera de los demás grupos e incisos seleccionados –a su vez, los más importantes de todo el presupuesto de la Administración Pública– en 24 de los 45 años considerados (1961 a 1978, 1983 a 1985, y 2002 a 2005). Mientras que en ocho de los restantes sólo son menores al presupuesto de Educación.

Por otra parte, se observa una tendencia de muy lento e inestable ascenso de la suma ANEP + UdelaR, cuyo valor en 2005 es solo un 65% mayor al de 1973. El carácter dramático de esta “evolución” sólo podría transmitirse adecuadamente mostrando al mismo tiempo las cifras del exponencial crecimiento de las matrículas en los tres niveles de educación formal aquí considerados.

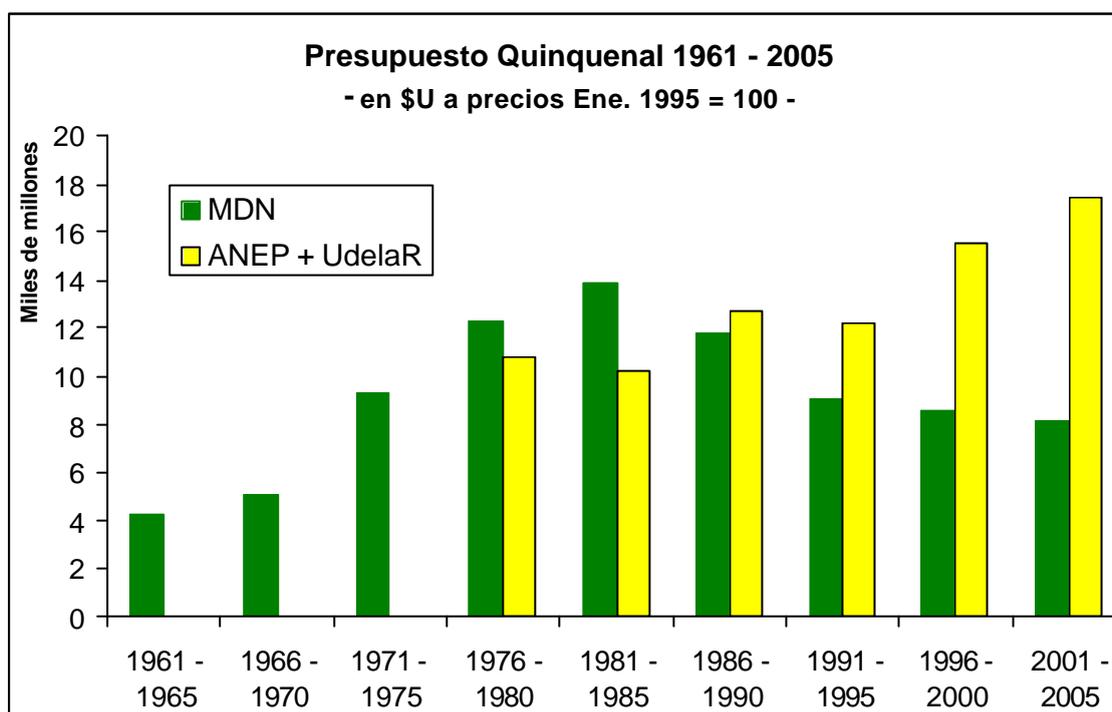
Mientras que el presupuesto del MI creció vertiginosamente desde los 572,5 millones de pesos en 1968 a 1.445,6 en 1974 y a partir de entonces ha fluctuado en un rango de entre 1.037 y poco más de 1.660 millones de pesos. Al final del período considerado, el presupuesto del MI representó más del triple (306%) del ejecutado en 1961.

Sin considerar los Desembolsos Financieros, el Inciso con mayores variaciones fue el MDN. Analicemos entonces, con mayor detalle, ese recorrido.

En primer lugar es evidente un período de crecimiento muy fuerte y rápido, aunque con alguna fluctuación, desde 1961 (particularmente desde 1969) y hasta 1981. Y a partir de 1982 otro de caída casi continúa hasta 2005. Como se dijo, en 1979 llegó a representar el 17,77% del total de la Administración Pública (incisos 01 a 27). Se trata del inciso que más creció hasta mediados de los 80' y el que más cayó desde entonces.

El gráfico 5 y la Tabla 3 muestran el presupuesto de Educación (ANEP + UdelaR) y del Ministerio de Defensa agrupado por quinquenios.

Gráfico V.5: Presupuesto quinquenal – Incisos seleccionados



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CGN sobre presupuesto anual ejecutado por Inciso, en moneda nacional a precios Ene. 1995 = 100, deflactados por promedio anual del Índice de Precios al Consumidor de INE.

Tabla T.V.3. Evolución del Presupuesto del MDN por quinquenios

Etapa I: CRECIMIENTO	1961-1965	66-70	71-75	76-80	81-85
1. MDN En millones \$U (Precios Ene. 1995)	4.306	5.050	9.329	12.287	13.908
2. Variación % respecto quinquenio anterior		17,27	84,73	31,71	13,19
3. Total ejecutado / quinquenio 1961-1965	100	117,27	216,64	285,33	322,98
Etapa II: CAÍDA	81-85	86-90	91-95	96-00	01-05
1. MDN En millones \$U (Precios Ene. 1995)	13.908	11.814	9.083	8.601	8.095
2. Variación % respecto quinquenio anterior	13,19	-15,06	-23,11	-5,31	-5,88
3. Total ejecutado / quinquenio 1961-1965	322,98	274,34	210,94	199,73	187,98
4. Tot. Ejec. /quinquenio mayor gasto (1981-1985)	100	84,94	65,31	61,84	58,20

La fila 1 muestra el monto total ejecutado por el MDN para el respectivo quinquenio, expresado en millones de pesos a precios de Ene. 1995. La fila 2 presenta la variación porcentual del presupuesto ejecutado en esos cinco años respecto del quinquenio anterior. La fila 3 muestra el total ejecutado por quinquenio como porcentaje del total ejecutado entre 1961 y 1965.

La fila 4 presenta el total ejecutado por quinquenio como porcentaje del total del lustro de mayor gasto: 1981 – 1985, mostrando la caída acumulada del presupuesto del MDN luego del fin del período dictatorial.

En referencia a la etapa I, hay que señalar que entre 1961 y 1985 el presupuesto quinquenal en moneda nacional más que se triplica, creciendo un 222,98%. Observando el Gráfico 3 se puede notar incluso que una relación similar existe entre el presupuesto anual de 1968 (\$U 822,8 millones) y el de 1974 (\$U 2.495,5 millones, 203,2% mayor que el de 1968), lo que hace más notorio lo explosivo de esa tendencia al alza.

En relación a la caída que se inicia en el año 1982, vale decir que, aunque menos espectacular que el crecimiento, es también bastante drástica, especialmente en los dos primeros períodos de gobierno post dictadura, representando en el último lustro considerado un 58,2% del presupuesto del quinquenio de mayor gasto.

No obstante ello, en términos absolutos dicha caída es menor a lo que indicarían los cambios en los valores como proporción del PBI y del gasto público para el mismo período⁸.

V.V. Comentarios a manera de cierre

A manera de cierre de este análisis, general y básicamente descriptivo, de la trayectoria histórica del presupuesto del MDN en los últimos 45 años, vale la pena hacer algunas consideraciones sobre el conjunto del período analizado.

En primer lugar, la información presentada conduce a señalar que, más allá de la ausencia de los temas de la defensa y las FF.AA. en la agenda política, el Ministerio de Defensa ha recibido un nivel de atención considerable desde el punto de vista presupuestal durante el período analizado.

En efecto, durante los 33 años para los que se cuenta con series completas de todos los incisos seleccionados, después de Desembolsos Financieros, Defensa es el que, considerado individualmente, acumula el mayor nivel de gasto.

Sólo a partir de 2003 comenzó a existir una diferencia más notoria a favor del presupuesto de Educación, que en 2005 era un 22,7% mayor que el de Seguridad. Y ello a pesar del crecimiento exponencial que ha tenido la matrícula de enseñanza primaria, pero fundamentalmente secundaria y terciaria pública en el mismo período.

Así, como indica la Tabla T.V.2, el Ministerio de Defensa Nacional ejecutó el 11,02% del gasto total de la Administración Pública entre 1973 y 2005, constituyéndose en el Inciso de mayor gasto exceptuando Desembolsos Financieros (14,43% del gasto acumulado). Al mismo tiempo el gasto sumado de ANEP y UdelaR representó el 13,32% de dicho total.

Todo esto sin que se consideren aún los significativos montos que a partir de 1992 han ingresado al Ministerio por concepto de reembolsos de personal y equipo militar aportados a operaciones de paz desarrolladas por ONU.

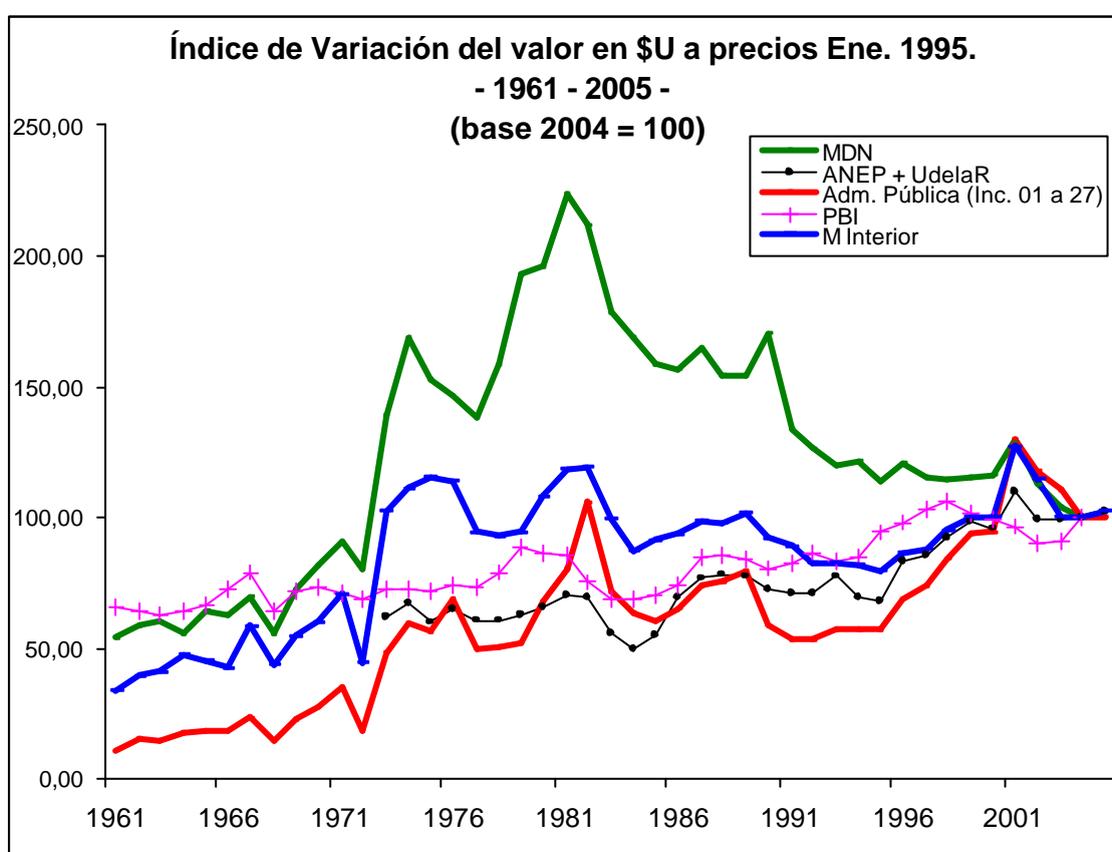
⁸ La razón entre el presupuesto ejecutado en términos absolutos de 2005 y el de 1986 es de 0,65, mientras que la de la participación del MDN en el gasto público para los mismos años es de 0,45, y la del porcentaje del PBI asignado al MDN en 2004 sobre el de 1986 es de 0,47.

Si es cierto que la forma en que se asigna el presupuesto expresa opciones políticas, la evidencia presentada afirma que la omisión de los asuntos de defensa y las FF.AA. de la agenda pública no refleja ausencia de interés de parte de los gobiernos y de buena parte del sistema político.

En todo caso, pone de manifiesto la voluntad no sólo de sustraer estos asuntos del debate público, sino incluso de evitar decisiones políticas expresas. De hecho, los diferentes gobiernos –incluyendo las mayorías parlamentarias– proveyeron recursos presupuestales relativamente importantes al Ministerio de Defensa. Sin embargo, habilitaron márgenes de discrecionalidad significativos a las FF.AA. para determinar el uso de los mismos⁹.

En segundo lugar, pueden hacerse algunas apreciaciones en torno a la evolución del presupuesto en el período.

Gráfico V.6. Índice de variación Presupuesto Público y PBI



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CGN sobre presupuesto anual ejecutado por Inciso, en moneda nacional a precios Ene. 1995 = 100, deflactados por promedio anual del Índice de Precios al Consumidor de INE. Valores PBI hasta 1994 calculados a partir de datos de CGN (1996). A partir de 1995, extractados de la serie Cuentas Nacionales del Banco Central del Uruguay.

El índice de variación del Gráfico 6 permite observar con claridad cómo el gasto ejecutado por los Ministerios del Interior y Defensa Nacional comenzó a crecer marcadamente a partir de 1969 en lo que puede interpretarse *a priori* como una respuesta del gobierno al aumento de la conflictividad social y política.

⁹ Dentro del período analizado se encuentra la dictadura y la escalada autoritaria previa. De todas formas, durante los últimos veinte años desde el Ministerio y las FF.AA. se han escuchado demandas por la escasez presupuestaria.

Con el advenimiento del gobierno militar la tendencia se agudiza y hacia el año 1985 el presupuesto del MDN considerado en base quinquenal en relación a 1961-1965 había acumulado un crecimiento del 222,98%. (Ver Tabla 3). Así, en 1981 el presupuesto del MDN cuadruplicó el ejecutado en 1961, mientras que en 1985 lo triplicaba.

Es común que cuando desde el MDN y desde las propias Fuerzas Armadas se discute su situación económica –generalmente en instancias de negociación presupuestaria–, se evoque mediante diversos indicadores las sucesivas reducciones aplicadas por los gobiernos post-dictatoriales en sus asignaciones presupuestales.

Sin embargo, esas aseveraciones deberían relativizarse tomando en cuenta que dicha disminución se efectuó sobre un presupuesto que se encontraba en sus máximos históricos y que superaba a cualquiera de los demás ítems del presupuesto nacional. Dicho esto sin desconocer la difícil situación salarial de buena parte del funcionariado de las Fuerzas Armadas y los graves problemas de operatividad que genera el históricamente bajo nivel de inversión en el sector.

Tabla T.V.4 Índice de Presupuesto Ejecutado por Incisos (2004 = 100)

	1961	Máximo	2005
MDN	53,94	223,91 (1981)	102
M. Interior	33,48	127,37 (2001)	102,45
MDN + MI	44,35	174,39 (1981)	102,21
ANEP + UdelaR		109,54 (2001)	102,34
Tot. Inc. 01 a 27	10,69	130,46 (2001)	100,08

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CGN sobre presupuesto anual ejecutado por Inciso, en moneda nacional a precios Ene. 1995 = 100, deflactados por promedio anual del Índice de Precios al Consumidor de INE.

Al mismo tiempo, resultaría de particular interés analizar con mucho mayor detalle la composición del presupuesto del MDN en todo el período considerado, lo que no puede realizarse aquí por el nivel de agregación de las series históricas de información con que se ha trabajado.

Ello permitiría establecer concretamente qué rubros crecieron y cuáles cayeron de forma más significativa en las diferentes etapas de cambio consideradas. A manera de ejemplo, sería interesante conocer el impacto relativo del gasto social ejecutado a través del MDN y focalizado en el funcionariado del Ministerio y sus familias, fenómeno al que tampoco son ajenos muchos otros Ministerios y empresas públicas uruguayas¹⁰.

Por otra parte, en la última década, debería valorarse los costos asociados a las múltiples tareas no estrictamente militares que se han encargado a las Fuerzas Armadas, que van desde la guardia perimetral de cárceles a la colaboración en combate a incendios o ante desastres naturales.

Además, cualquier estudio en profundidad sobre estos temas debe intentar contextualizar dichos cambios, integrando al análisis factores múltiples como las percepciones de riesgo de las cúpulas militares y civiles, las relaciones con los principales proveedores de materiales y sistemas de armas de cada momento, así

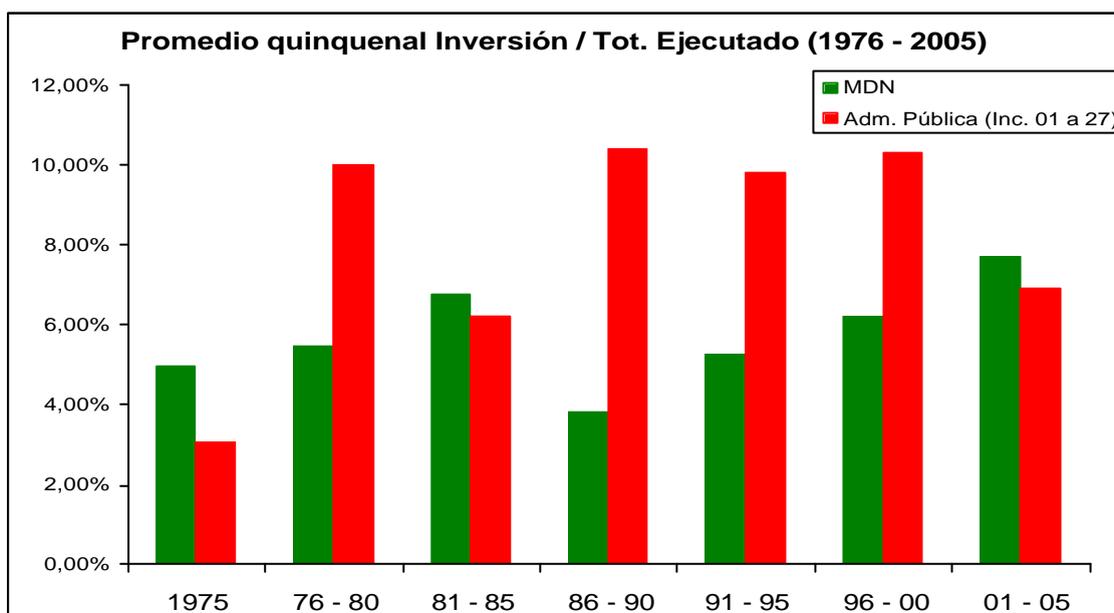
¹⁰ Por mencionar sólo los ejemplos más notorios desde el punto de vista organizativo, vale decir que a través de la Ley Orgánica de las FF.AA. de 1974 el gobierno de la época creó o trasladó a la órbita del MDN diversos e importantes organismos como el Servicio de Retiros y Pensiones, Tutela Social, Viviendas y Dirección Nacional de Sanidad de las FF.AA.

como los intereses extranjeros en la región y en particular en el rol que Uruguay y sus Fuerzas Armadas podrían desempeñar en ella.

Haciendo foco nuevamente en el período post dictatorial, queda claro que el Ministerio de Defensa ha sido relegado en comparación a otros incisos del Presupuesto Nacional. Incluso se ha acortado la distancia que históricamente mantuvo en relación al Ministerio del Interior. Es el MDN el que ha sufrido la mayor caída, fundamentalmente a partir de la “congelación” de gastos de funcionamiento –incluidos los salarios– y el recorte de las partidas de inversión. Justamente se agrava así una tendencia de larga data en la composición del presupuesto del Ministerio, problema del que tampoco escapa el resto de la Administración Pública.

El Gráfico 7 ilustra la relación entre inversión y presupuesto total por quinquenios en el MDN (Verde) y el total de la Administración Pública (Inc. 01 a 27, Rojo). –Lamentablemente no se cuenta con datos desagregados anteriores a 1975–. Durante el gobierno dictatorial ese porcentaje evidencia una importante mejora, cae drásticamente en el quinquenio 1985-1989 y se va recuperando luego lentamente, aunque no alcanza el 8% en el último quinquenio considerado. Esa debilidad del rubro inversiones explica en buena medida los actuales problemas de operatividad de las Fuerzas Armadas uruguayas.

Gráfico V.7. Inversión / Total del Presupuesto Ejecutado



Finalmente, una de las lecturas posibles sobre los problemas presupuestarios del MDN en la etapa posterior a 1985, que habrá que contrastar mediante estudios más profundos, es la de la falta de correspondencia entre las tareas –incluyendo al personal formado y contratado y al material disponible– y el presupuesto asignado.

En efecto, puede decirse que en este período la elaboración del presupuesto del Ministerio –como el de buena parte del resto del aparato estatal– fue claramente incrementalista (más relacionada con el presupuesto del año anterior que con los objetivos a futuro) y feudalizada; esto es, carente de una mirada armonizadora y global. Así cada organismo y en particular cada Fuerza generó sus propios planes de desarrollo y sus propias estrategias de supervivencia.

De hecho, más allá de que este fenómeno no se puede reducir definiéndolo como una simple búsqueda de ingresos suplementarios, el creciente involucramiento en Operaciones de Paz de ONU a partir de los años 90' no puede dejar de ser visto

desde esta óptica. Es decir, como estrategia de supervivencia promovida por las instituciones militares y aprobada por las autoridades políticas.

Sobre dichos planes de desarrollo/supervivencia aludidos se aplicaron muchas veces restricciones muy fuertes y poco selectivas impuestas desde el Ministerio de Economía con el objetivo central de bajar el déficit fiscal¹¹.

Por otra parte, también puede concluirse que la realidad presupuestal del Ministerio de Defensa y las FF.AA. es resultado de una lógica perversa, fruto de dos fenómenos igualmente inconvenientes. Un Ministerio de Economía que, en función de la preeminencia absoluta de los equilibrios macro-económicos como principio rector de la actividad gubernamental, fue convertido en *super-ministerio*. Un Ministerio de Defensa Nacional sin capacidad ni voluntad política de cumplir su cometido de organismo rector de las políticas públicas del sector.

De esta forma y de manera muy genérica, la dinámica que prevaleció durante las últimas dos décadas podría caracterizarse diciendo que las instituciones militares definieron de manera autónoma la manera de *absorber* las sucesivas restricciones presupuestales definidas por el Ministerio de Economía. Un proceso de tales características conduce inevitablemente a privilegiar intereses corporativos por encima de las necesidades o intereses generales.

Este diagnóstico conduce nuevamente a la *raíz política* del problema y señala escenarios futuros. El contexto general conduce a establecer que las condiciones de restricción presupuestal y urgente necesidad de inversión en planes sociales se mantendrá. Por ello, la perspectiva de asignaciones significativas para el sector defensa parece tan poco probable como deseable.

Esto conduce a aceptar como un dato de la realidad que la proporción del gasto público dedicada al sector probablemente no sufra grandes modificaciones en el largo plazo. Es más factible que su volumen absoluto acompañe *grosso modo* esa evolución, influida al mismo tiempo por la del Producto Nacional.

La incongruencia entre misiones y presupuesto, en teoría, plantea tres posibles cursos de acción. El primero, un aumento del presupuesto para posibilitar el desarrollo de las actividades definidas según las estrategias actualmente definidas.

El segundo, en grandes líneas, se ha recorrido desde 1985 hasta el presente: que las diversas unidades ejecutoras del Ministerio definan de manera relativamente autónoma cómo administran la restricción de recursos.

El tercer curso de acción –coherente con una *normalización democrática* del sector defensa del estado- conduce a su reestructura gradual, en base a directivas precisas de las autoridades de gobierno en función del posible y/o probable uso del instrumento militar. Esto incluye en particular reconsiderar, en función de las restricciones presupuestarias, los diversos aspectos que definen las características de las fuerzas armadas.

La generación de planes de desarrollo y gestión de mediano plazo supone dotar a la “Administración Central” del Ministerio de las capacidades institucionales necesarias para apoyar este proceso superando las fuertes tendencias tradicionales a la compartimentación de organismos y Fuerzas.

* * *

¹¹ En una entrevista reciente sobre la crisis del sector de control de tráfico aéreo en Brasil, el académico Eliécer Rizzo califica a los Ministerios de Planificación y Hacienda de “semidictadores” por este tipo de acciones.

Capítulo VI. Procesos de toma de decisión en materia de política exterior y política de defensa: algunas inferencias a partir de la participación uruguaya en Misiones de Paz de ONU

Contenidos del Capítulo

Introducción	2
VI.I ONU y Misiones de Paz. Atribuciones del Consejo de Seguridad. Capítulos VI y VII.	
Misiones Políticas, <i>Peacekeeping</i>, y <i>Peacebuilding</i>	4
VI.I.I Atribuciones del Consejo de Seguridad. Capítulos VI y VII	4
VI.I.II. Breve historia de las misiones de paz.	6
Tabla VI.1. Operaciones de Mantenimiento de la Paz de ONU (1948 – 2006)	9
Tabla VI.2. Misiones <i>Políticas</i> y de <i>Peacebuilding</i> de ONU en curso (dic.-2006)	12
VI.II. Breve reseña de las intervenciones internacionales en la República de Haití	13
VI.II.I MINUSTAH. Efectivos y Mandato	15
VI.III. Cuestiones asociadas a la participación en Misiones de Paz	16
VI.III.I. Soberanía del país contribuyente.....	16
VI.III.II. Principio de No intervención	17
VI.III.III. Multilateralismo.....	18
VI.III.IV. Beneficios económicos de la participación en procesos de ayuda humanitaria y reconstrucción	19
VI.III.V. Incidencia sobre presupuesto de las FF.AA.....	20
Tabla VI.3. Haberes generados por reembolso al personal – misiones seleccionadas. (2005)	21
Tabla VI.4. Haberes generados por reembolso al personal – misiones seleccionadas (abril 2006)	21
VI.III.VI. Capacidad de las FF.AA. para desarrollar las tareas asignadas en territorio nacional	23
VI.III.VII.. Efectos sobre la sociedad del país intervenido	24
VI.IV. Estructura formal y capacidades institucionales para la toma de decisiones en materia de participación en MPO en Uruguay	26
VI.V. El Poder Ejecutivo y la definición de la participación en operaciones de paz	29
VI.V.I. Instalación de la Misión y definición de sus objetivos	29
VI.V.II. Financiamiento / remuneraciones para los contribuyentes	30
VI.V.III. Planificación operativa de la misión. Composición de los contingentes, asignación de tareas específicas y lugares de despliegue.	35
VI.V.IV. Aporte militar uruguayo a operaciones de paz	39
Tabla VI.5. Aporte de tropas uruguayas a operaciones de paz	41
Tabla VI.6. Aporte de efectivos uruguayos a operaciones de paz de ONU	42
Tabla VI.7. Evolución de efectivos uruguayos en MONUC y MINUSTAH	43
Tabla VI.8. Evolución Fuerzas de ONU en MONUC y MINUSTAH	44
Tabla VI.9 Evolución efectivos FAU en Misiones de Paz de ONU	45
Tabla VI.10. Participación de cada Fuerza en Misiones de Paz (1949-2007)	46
Tabla VI. 11. Militares uruguayos en Misiones de Paz Febrero 2007	47
Tabla VI.12. RESUMEN Militares uruguayos en Misiones de Paz Feb. 2007	47
Tabla VI.13. Otros funcionarios públicos uruguayos en MPO. Feb. 2007	48
VI.V.V. Envío de los contingentes	49
Canal diplomático	49
Canal militar	50
VI.V.VI. Criterios del DAE y las FF.AA. para definir la participación en misiones de paz	53
VI.V.VII. Traslado Haití – Congo / Conformación del contingente enviado a MINUSTAH.....	58
VI.V.VIII. Colaboración inter agencias	60
VI.VI. El Poder Legislativo y la definición de la participación en la MINUSTAH.	64
VI.VII. Conclusiones	76

Introducción

En la presentación inicial de este proyecto de investigación, así como en el capítulo dedicado a explicitar y fundamentar la definición de los problemas de investigación, se estableció la necesidad de generar información y análisis sobre las áreas de toma de decisión gubernamental relacionadas con la defensa y las Fuerzas Armadas como áreas de políticas públicas.

Se propuso entonces explorar la incidencia relativa de distintos actores relevantes, de las tradiciones políticas y las capacidades institucionales de los actores que intervienen en el proceso de diseño, implementación y gestión de las políticas públicas en que participan las Fuerzas Armadas.

En el marco de dicho objetivo general, se describe y analiza la *estructura* y *proceso* decisorio que conducen al despliegue de contingentes uruguayos como parte de Misiones de Paz de ONU (MPO).

Como *proceso decisorio* se alude aquí a la “...*secuencia temporal que se inicia a partir del momento en que una conjunción de estímulos externos e internos requiere la toma de una decisión determinada hasta que la misma es efectivamente adoptada*”. Mientras que la *estructura* está “...*integrada por uno o varios actores gubernamentales domésticos que tienen a un tiempo la capacidad de comprometer los recursos de una sociedad y de evitar que la decisión adoptada pueda ser fácilmente revertida*”. (Russell, 1990: 255).

La elección de esta política como caso de estudio se justifica, a nuestro juicio, debido al excepcional nivel de compromiso con esta línea de acción de ONU. El mismo es usualmente ilustrado recordando que aún con FF.AA. mucho menos numerosas que las de otros países Uruguay es uno de los diez mayores contribuyentes de personal militar en términos absolutos.¹ Al mismo tiempo, como se analizará con mayor detalle más adelante, los 2.591 efectivos que se mantienen desplegados en julio de 2007 –sin contar los integrantes de MFO-Sinaí– equivalen a alrededor del 10% del total de las FF.AA. nacionales.² Estas cifras representan indicios claros de la enorme relevancia que en la práctica ha adquirido la participación en MPO para las organizaciones militares uruguayas. Por otra parte esta actividad pone claramente de relieve el vínculo estrecho –pero frecuentemente poco considerado– que existe entre las políticas exterior y de defensa³. Pese a ello, todavía son escasos y fragmentarios los análisis académicos nacionales sobre el tema.

En particular se pretende aquí responder:

¿Cuál es la incidencia relativa de cada uno de los actores relevantes en el proceso de definición de la participación uruguaya en una misión de paz de ONU?

¿Cómo se definieron el problema decisorio y las alternativas a las que se enfrentaron finalmente el Poder Ejecutivo –Presidente y Ministros– y el Poder Legislativo a la hora de tomar la decisión?

Para ello se utiliza como referencia central, aunque no exclusiva, el envío de tropas a la Misión de Estabilización de ONU en Haití (MINUSTAH), cuya primera etapa

¹ En efecto, en julio de 2007 Uruguay ocupa el 7º lugar en este ranking con 2.591 efectivos, después de Pakistán, Bangladesh, India, Nepal, Jordania y Ghana. Nigeria, Italia y Senegal completan el *top ten*, mientras que el siguiente país latinoamericano es Brasil, en el 16º puesto, con 1.280 efectivos. (DPKO, en línea).

² Total de efectivos militares de Uruguay en 2006: 25.415. (Resdal, 2007)

³ Roberto Russell (1990: 255) entiende a la política exterior como “...*el área particular de la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables –político-diplomática, militar-estratégica y económica– y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones(...) tanto en el plano bilateral como multilateral*”.

se completó entre julio y agosto de 2004. Al tiempo que, en la medida de lo posible, se hacen apreciaciones válidas para el conjunto de las contribuciones militares a MPO.

En primer lugar, se repasan brevemente las características de las misiones de paz de ONU y cuáles son las atribuciones del Consejo de Seguridad para decidir intervenciones de este tipo, definidas genéricamente en los Capítulos VI y VII de la Carta de ese organismo.

También se describen sumariamente los tipos de misiones que actualmente reconoce Naciones Unidas, así como su evolución cuantitativa y cualitativa a lo largo de la historia de la organización (1948 – 2006).

Al mismo tiempo, se analiza la política uruguaya en relación a las MPO, aportando información acerca de las misiones en las que ha participado, el Capítulo de la Carta de ONU en que se enmarcaron, así como el número y tipo de personal asignado a cada una de ellas.

En segundo lugar, se hace una resumida semblanza de las intervenciones extranjeras en Haití para mostrar su trayectoria histórica, así como la magnitud de la crisis del país en 2004, además de resumir el mandato político definido para la MINUSTAH.

Posteriormente, se discuten los grandes temas de fondo relacionados con la participación militar de un país como Uruguay en operaciones de Paz de ONU.

Luego se describe la estructura formal de toma de decisión para la participación en misiones de paz actualmente vigente en el país.

A continuación se observa el proceso durante el cual el Poder Ejecutivo uruguayo conoce la posibilidad de participar en una nueva operación de paz, evalúa y toma decisión al respecto. Al mismo tiempo, se analiza cuáles son los actores institucionales involucrados y su incidencia relativa en la definición de las condiciones específicas en que se hará efectiva dicha participación.

Se hace hincapié en este punto en conocer el rol jugado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa, así como en estimar la capacidad de trabajo conjunto de ambas agencias.

Luego, se revisa la discusión procesada en el Poder Legislativo en torno al envío de tropas a Haití.

Finalmente se presentan las principales conclusiones del capítulo.

VI.I ONU y Misiones de Paz. Atribuciones del Consejo de Seguridad. Capítulos VI y VII. Misiones Políticas, *Peacekeeping*, y *Peacebuilding*

VI.I.I Atribuciones del Consejo de Seguridad. Capítulos VI y VII

El Artículo 1º de la Carta de Naciones Unidas⁴ señala como primer propósito de la organización *“Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz”*.

En el Art. 24 se confiere al Consejo de Seguridad *“...la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales...”*. Al tiempo que en los Capítulos VI (Arts. 33 a 38) y VII (Arts. 39 a 51) se alude a las obligaciones de los estados miembros y de la propia Organización en relación al *“Arreglo pacífico de controversias”* y a la *“Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión”*, respectivamente. Concretamente, en el Capítulo VI se establece la obligación de los estados miembros de buscar solución pacífica para las *“...controversias cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales...”* (Art. 36)

El Consejo de Seguridad puede instar a las partes a tomar medidas de este tipo, *“...recomendar procedimientos o métodos de ajuste...”* y actuar como árbitro de las diferencias que hayan sido *“llevadas a su atención”* por la Asamblea General, por Estados miembros, o por Estados que, no siéndolo, acepten los compromisos de arreglo pacífico que rigen para los miembros.

Por otra parte, en el Cap. VII, Art. 41, se señala que: *“El Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los Miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas”*. Mientras que el Art. 42 indica que *“Si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el Artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas”*.

Más adelante se señala que las eventuales fuerzas militares a movilizar provendrán de los Estados miembros, a invitación de ONU. Cuando el proveedor de fuerzas sea un miembro no representado en el Consejo, el mismo será invitado *“...a participar en las decisiones del Consejo de Seguridad relativas al empleo de contingentes de fuerzas armadas de dicho Miembro”*. (Art. 45).

Como se desprende de lo antedicho –y en contra de lo que puede suponerse en función de las recurrentes referencias al Capítulo en el que se enmarca una Misión que ocurren en los debates públicos– la Carta redactada en 1945 no alude a las MP tal como se implementan actualmente. En efecto, como lo señalan Hansen, Ramsbotham y Woodhouse (2001: 2, trad. propia) *“El concepto de peacekeeping no puede ser fácilmente definido, desde que no está explícitamente consignado en la Carta de ONU, sino que fue establecido a través de demandas situacionales y precedentes”*. *“El*

⁴ Se consultó la versión digital disponible en la página web de ONU.

Capítulo VI refiere a las técnicas que el Consejo de Seguridad puede adoptar como la mediación, arbitraje, negociación e investigación, en busca del arreglo pacífico de disputas. El Capítulo VII otorga al Consejo de Seguridad el poder de imponer sus decisiones, incluyendo el uso de fuerzas armadas cuando sea necesario para mantener o restaurar la paz y seguridad internacionales”.

En particular, no se hacen referencias demasiado precisas o detalladas acerca de cómo debe expresarse el consentimiento de las partes en conflicto para que el Consejo autorice el despliegue de tropas, ni qué alcance debe tener ese acuerdo en caso de que “las partes” sean más de dos. Caso que, por otra parte, se ha vuelto sumamente frecuente en tanto la mayor parte de las modernas intervenciones de ONU se desarrollan en el marco de complejos conflictos intraestatales. Tampoco se determinan las condiciones concretas que deben cumplirse ni las características que debe tener el conflicto para que el Consejo pueda o deba ordenar una intervención armada cuando definitivamente no existe consentimiento de las partes. Mucho menos se regulan las formas o condiciones en las que las tropas desplegadas pueden hacer uso efectivo de la fuerza –cuestión que, como se verá más adelante, está reglada en otros documentos de ONU referidos a operaciones de mantenimiento de la paz.

De todo ello se deriva que el Capítulo que sirve de marco para cada misión es en realidad un indicador primario e impreciso del grado de apoyo que concita cada intervención militar entre las partes en conflicto, e indirectamente, de lo reñida que puede estar o no con el principio de no intervención en asuntos internos de los estados implicados. Además, sólo permite prever indirectamente el tipo de acción armada/coercitiva que desarrollarán las tropas de ONU para disuadir y/o neutralizar a los beligerantes. Por lo tanto, resulta insuficiente centrar la discusión respecto a la conveniencia y/o legitimidad de una misión exclusivamente en la consideración de su estatuto institucional y específicamente, del Capítulo que el Consejo de Seguridad invoca en cada caso. La propia distinción analítica entre “*mantenimiento*” e “*imposición*” de la paz se vuelve en la práctica inútil y engañosa si se funda únicamente en dicho Capítulo.

Para desentrañar estas cuestiones es necesario analizar detenidamente, caso por caso, por un lado cuáles son esas partes, por qué entraron en conflicto y en qué medida cada una de ellas apoya la intervención militar de ONU. Por otro, observar la composición del personal que integra cada misión. En particular, el peso relativo de los Observadores Militares y/o Policiales, de los contingentes militares y/o policiales y del funcionariado civil. También será importante conocer el mandato asignado por la Secretaría General y el Consejo de Seguridad para cada MP, así como las *reglas de empeñamiento (rules of engagement)* que guían la acción de las fuerzas de seguridad y finalmente, el grado en que ellas se respetan en el terreno de operaciones.

VI.I.II. Breve historia de las misiones de paz.

En función de los objetivos y atribuciones arriba reseñados, desde 1948 el Consejo de Seguridad de ONU ha decidido e instrumentado directamente múltiples Misiones, así como ha amparado y apoyado otras implementadas por coaliciones de estados miembros. Vale la pena entonces mostrar la lista de esas intervenciones y hacer una rápida referencia a la diversidad de formatos que han adoptado. La Tabla VI.1 incluye todas las Misiones de Paz realizadas hasta la fecha por las Naciones Unidas. Excluye aquellas catalogadas por la Organización como *Misiones Políticas*, como las intervenciones realizadas por fuerzas multinacionales y organismos regionales con la anuencia del Consejo de Seguridad.

En la columna “Tipo de Misión / Capítulo Carta ONU” se indica el Capítulo de la Carta de ONU que amparó cada misión, sólo cuando ello fue mencionado en la respectiva Resolución del Consejo de Seguridad que la instauró o si se consignó en documentos que aparecen en el sitio web oficial de ONU. Cuando ese dato no estaba disponible se las catalogó según su objetivo central declarado en los respectivos “mandatos”. Así, la categoría “Observación” refiere a aquellas misiones donde se indica como objetivo principal la vigilancia de la evolución de la situación política y militar en determinada zona o la verificación del cumplimiento de determinados acuerdos. “Administración Provisional” alude a la instalación en determinado territorio de pequeñas estructuras de gobierno directamente a cargo de personal de ONU o de autoridades locales apoyadas por la Organización. “Apoyo Policial” refiere a las misiones centradas en el envío de contingentes policiales, tanto para actuar directamente en tareas de seguridad ciudadana, como para apoyar la formación o reconstrucción de cuerpos policiales locales.

La columna “Composición del Personal de la Misión” pretende agregar más información acerca de la composición de la misión, e indirectamente, también sobre sus objetivos concretos, más allá de lo declarado en los mandatos. Para ello, a título indicativo se ordenan en las columnas 1 a 4 las diferentes categorías de personal – Tropas militares, Observadores Militares, personal Policial y Civil– en orden decreciente según su importancia numérica en el total de integrantes de la misión. En la última columna se indica el tipo de contribución principal realizado por Uruguay a cada misión según se consigna en las fuentes referidas⁵.

Parece necesario destacar la diferencia central que marca el hecho de que las MPO estén integradas sólo por observadores militares (grupos reducidos de oficiales usualmente desarmados), o lo estén por contingentes, (esto es, unidades militares completas). En el primer caso se trata fundamentalmente de establecer un canal que brinda al CS y a la Secretaría General información precisa sobre la evolución de determinada situación. En el segundo se trata de ejercer coerción sobre los actores en conflicto, sea mediante la sola presencia militar (disuasión) o mediante el uso directo de la fuerza (coacción).

Por otra parte, en la tabla VI.2 se muestran todas las Misiones catalogadas por ONU como *Políticas* o *Peacebuilding*, actualmente en curso (dic. de 2006).

Según datos consignados en su página web, ONU registra 60 intervenciones definidas como Misiones de Paz de las cuales 14 están actualmente en curso, a las que se agregan 12 *Misiones Políticas* o de *Construcción de la Paz (Peacebuilding)* también en curso. La tabla VI.1 permite observar un notable incremento en el número de intervenciones dirigidas directamente por la ONU fundamentalmente a partir de

⁵ Cabe aclarar que en la mayoría de los casos en que se envían contingentes (Tropas), van acompañados por Observadores Militares y en algunas ocasiones por personal civil. También pueden existir misiones de Observación, donde se envían pequeños contingentes para prestar apoyo logístico a los Observadores.

1988. En efecto, durante los primeros 40 años del período considerado (1948–1988) la Organización inició 13 operaciones, mientras que en los 18 años restantes (1989–2006) inició unas 47. Así, el promedio se elevó de aproximadamente una misión cada tres años a unas 5 misiones nuevas cada dos años.

Esa verdadera explosión cuantitativa fue acompañada de importantes cambios cualitativos en las intervenciones. Las Misiones de Paz desplegadas en el primer período estuvieron fundamentalmente dedicadas a gestionar conflictos interestatales o referidos a los procesos de descolonización. En estos casos existía un compromiso previo claro entre las partes en conflicto de respetar el cese al fuego y aceptar la mediación de ONU, que se ejercía en el marco de potestades que otorga el Capítulo VI de la Carta. Se trataba de misiones integradas casi enteramente por observadores y/o contingentes militares dedicados a monitorear fronteras, establecer zonas de separación y hacer cumplir planes de repliegue luego de acuerdos de cese al fuego.

A partir del debilitamiento y posterior caída de la Unión Soviética, que tuvo como corolario la desestructuración del orden bipolar que encuadró las relaciones interestatales en el período anterior, emergieron con más fuerza y se expresaron con nuevas modalidades diversos conflictos intraestatales. Conflictos con múltiples partes involucradas y en los que resulta casi imposible alcanzar un acuerdo suficientemente amplio entre los actores locales acerca de la conveniencia de que ONU intervenga, así como que habilite un cese al fuego estable.

En buena medida como respuesta a estos procesos, las misiones comenzaron a diversificarse y complejizarse. Por un lado, de forma cada vez más frecuente incluyeron una cuota mayor y/o más explícita de imposición mediante la fuerza militar de disposiciones no aceptadas ni solicitadas por las partes en conflicto. Ello se expresó en la creciente invocación a las potestades conferidas al Consejo por el Capítulo VII de la Carta. Por otro, fue ganando terreno la noción de que las misiones no sólo debían contener la violencia y la expresión bélica de los conflictos, sino también colaborar en la construcción de condiciones para que la futura estabilidad fuera perdurable.

En este sentido, se asignaron nuevas tareas al componente militar⁶. Las misiones sumaron componentes policiales encargados de controlar multitudes (*crowd control*) y de colaborar en el mejoramiento de las fuerzas policiales locales en lo relativo a su capacidad de hacer cumplir la normativa jurídica, asistir al Poder Judicial y actuar respetando los derechos humanos de la población. Se fortaleció también el componente civil de estas misiones. Se incorporaron elementos de apoyo político, guiando los procesos de paz y asistiendo a la construcción o reconstrucción de instituciones políticas generalmente colapsadas o muy débiles. Se brindó especial atención a la organización de procesos electorales y activación del electorado. Al mismo tiempo, se profundizó la ayuda en términos de monitoreo y promoción del respeto a los DD.HH. y de programas de ayuda humanitaria en sus diversas formas. Surgieron también con mayor fuerza y frecuencia los esfuerzos por canalizar ayuda internacional financiera y técnica a las zonas afectadas. Ella se expresa usualmente en forma de proyectos de cooperación seleccionados y coordinados por los países donantes, programas de ONU y otras organizaciones regionales, que generalmente no forman parte estrictamente de la Misión de Paz.

En algunos territorios, ante el retiro o virtual desaparición de las estructuras estatales preexistentes, se han instalado autoridades “transicionales” o “provisionales” constituidas directamente por funcionarios de ONU, o por autoridades locales seleccionadas por el Consejo de Seguridad. En regiones particularmente inestables, se establecieron oficinas de representantes especiales, dedicadas a hacer un seguimiento más directo y a tomar acciones diplomáticas más rápidas ante eventuales

⁶ Se sigue en este tramo el análisis desarrollado en Hansen, Ramsbotham y Woodhouse. (2001).

procesos de deterioro humanitario y/o político. A estos dos grupos corresponden fundamentalmente las llamadas *Misiones Políticas*, compuestas mayoritariamente por funcionarios civiles y que muchas veces se superponen en el tiempo y espacio, preceden o suceden a la instalación de Misiones de Paz clásicas o a intervenciones decididas y dirigidas por estados miembros (Ver ejemplos en Tabla VI.2).

A efectos de este trabajo, es de interés destacar particularmente una de las consecuencias de estos cambios cualitativos de las intervenciones promovidas desde ONU de los años 90': la multiplicación de las modalidades y posibilidades de participación para los países dispuestos a ser "contribuyentes" de las Misiones de Paz y de los procesos posteriores de reconstrucción. Además de la clásica contribución de observadores militares y tropas, se abren progresivamente espacios para la intervención de observadores y equipos policiales, así como de una amplísima gama de recursos humanos dedicados a la atención humanitaria (salud/educación) y/o fortalecimiento institucional (políticas públicas, procesos electorales, procesos judiciales) y de la sociedad civil. A esto hay que agregar las oportunidades económicas que abren los programas de reconstrucción –por ejemplo, de infraestructura pública– financiados por ONU y diversos actores de la comunidad internacional.

Esta compleja realidad y el notable desarrollo de las Misiones de Paz de ONU en la post-guerra fría han tenido un impacto muy significativo sobre el derecho internacional determinado un progresivo decaecimiento de la vigencia y el respeto del principio de no intervención. Replantean de hecho el propio concepto de estado-nación y ponen sobre el tapete profundos problemas referidos a la posibilidad/derecho/legitimidad de la intervención externa en los procesos de construcción, reconstrucción y/o fortalecimiento estatal. Estos temas se discuten un poco más adelante y también, desde una perspectiva algo diferente, al analizar la dimensión militar del Mercosur. (Cap. VII)

Para finalizar este apartado, vale la pena hacer una pequeña síntesis de las ideas hasta aquí manejadas, que serán de utilidad para el resto del análisis. En primer lugar, enfatizar, por su relevancia política, que dentro de lo que ONU denomina genéricamente como Operaciones de Mantenimiento de la Paz y Misiones Políticas se engloba una variadísima gama de intervenciones, por lo que puede afirmarse que ninguna misión es igual a otra. Y esto porque, en primer lugar, cada una se aplica sobre una particular situación socio-política con una específica trayectoria histórica que la constituye y explica.

En segundo lugar, porque cada intervención responde a una compleja y también particular trama de intereses y presiones, en la que obviamente pesan con fuerza desequilibrante las voluntades de los gobiernos con status de miembros permanentes del Consejo de Seguridad y las pugnas de poder que establecen entre sí o con terceros estados.

En tercer lugar, porque involucra diferentes combinaciones de medidas e instrumentos como presiones diplomáticas, disuasión, uso directo de la fuerza –fundamentalmente militar, pero también policial, ejercida también en forma disímil por contingentes de diferentes nacionalidades–, ayuda humanitaria, ayuda financiera, programas de reconstrucción, etc.

Como puede suponerse, este conjunto de variables condiciona en buena medida los efectos finales de cada intervención sobre la población de las regiones involucradas. Por todo esto y por otras razones que se desarrollan más adelante, desde el punto de vista de un potencial contribuyente, cualquier tipo de respuesta inercial a las propuestas de participación representa una muy mala opción, en tanto una respuesta automática y homogénea a propuestas en definitiva disímiles tiene altas probabilidades de ser inadecuada.

Tabla VI.1. Operaciones de Mantenimiento de la Paz de ONU (1948 – 2006)

Tabla VI.1										
Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas (1948 – 2006)										
Sigla	País/ Región	Inicio	Fin	Tipo Misión	Nombre Misión	Composición del Personal				Part. UY
						1	2	3	4	
ONUVT	Oriente Medio	1948	En curso	Observación	Organismo de UN para la vigilancia de la tregua	Policial	Civiles	Obs. Mil.		
UNMOGIP	India / Pakistán	1949	en curso	VI	Grupo de Obs. Mil. De las UN en India y Pakistán	Obs. Mil.	Civiles			Obs. Mil. Desde 1952
FENU I	Oriente Medio	1956	1967	s/d	I Fuerza de Emergencia de Naciones Unidas	Tropas	Obs. Mil.	Civiles		
UNOGIL	Líbano / Siria	1958	1958	Observación	Grupo de Observación de las UN en el Líbano	Tropas	Obs. Mil.	Civiles		
ONUC	Congo	1960	1964	s/d	Misión de las UN en el Congo	Tropas				
UNSF	N. Guinea Ec.	1962	1963	s/d	Fuerza de Seguridad de las UN en Nueva Guinea Ecuatorial	Tropas	Civiles			
UNYOM	Yemen	1963	1964	Observación	Misión de Observación de la ONU en Yemen	Tropas	Obs. Mil.	Civiles		
UNFICYP	Chipre	1964	en curso	VI	Fuerza de las UN para el Mantenimiento de la Paz en Chipre	Tropas	Obs. Mil.	Policial	Civ.	Obs. Mil. ¹ Desde 1993
UNIPOM	India / Pakistán	1965	1966		Misión de Observación de las UN para la India y Pakistán	Obs. Mil.	Civiles			
DOMREP	Rep. Dominicana	1965	1966	Observación	Misión del Rep. Especial del Sec. Gral. en la Rep. Dominicana	Obs. Mil.				
FENU II	Oriente Medio	1974	1975	s/d	II Fuerza de Emergencia de ONU	Tropas	Obs. Mil.	Civiles		
FNUOS	El Golán	1974	en curso	Observación	Fuerza de las UN de Obs. De la Separación	Tropas	Obs. Mil.	Civiles		
FPNUL	Líbano	1978	en curso	Observación	Fuerza Prov. De UN en el Líbano	Tropas	Civiles	Obs. Mil.		
UNAVEM I	Angola	1988	1991	VI	Misión de Verificación de las UN en Angola I					
UNGOMAP	Afg. / Pakistán	1988	1990	Observación	Misión de Buenos Oficios de las UN en Afganistán y Pakistán	Obs. Mil.	Civiles			
UNIIMOG	Irán / Irak	1988	1991	Observación	Grupo de Observadores Militares de las UN para Irán e Irak	Tropas	Obs. Mil.	Civiles		Obs. Mil.
GANUPT	Namibia	1989	1990	s/d	Grupo de Asistencia de las UN para el período de transición	Tropas	Policial	Civiles		

Sigla	País/ Región	Inicio	Fin	Tipo Misión Cap. Carta UN	Nombre Misión	Composición del Personal de la Misión				Part. UY
						1	2	3	4	
ONUCA	Centro América ²	1989	1992	s/d	Grupo de Observadores de las UN en Centroamérica	Tropas	Obs. Mil.	Civiles		Obs. Mil. Desde 1994
UNAVEM II	Angola	1991	1995	VI	Misión de Verificación de las UN en Angola II					
ONUSAL	El Salvador	1991	1995	Observación	Misión de Obs. De las UN en El Salvador	Obs. Pol.	Obs. Mil	Civiles		
UNAMIC	Camboya	1991	1992		Misión de Avanzada a Camboya	Tropas	Civiles			
UNIKOM	Irak / Kuwait	1991	2003	VII	Misión de Observación de la ONU para Irak y Kuwait	Tropas	Obs. Mil.	Civiles		Obs. Mil.
MINURSO	Sahara Occidental	1991	en curso	Observación	Misión de las UN para el referéndum del SO	Obs. Mil.	Civiles	Tropas	Pol.	Obs. Mil.
ONUMOZ	Mozambique	1992	1994	VI	Operación de las UN en Mozambique	Tropas	Policial	Obs. Mil		Tropas
APRONUC (UNTAC)	Camboya	1992	1993	VI	Autoridad Provisional de las UN en Camboya	Tropas	Civiles			Tropas
UNPROFOR	Ex Yugoslavia	1992	1995	VII	Fuerza de Protección de las UN	Tropas	Civiles	Policial		Obs. Mil.
UNOSMOM I	Somalia	1992	1993	VII	Operación de las UN en Somalia I	Tropas	Obs. Mil.	Civiles		
UNOMIL	Liberia	1993	1997	Observación	Misión de Observadores de las UN en Liberia	Obs. Mil.				Obs. Mil.
UNAMIR	Ruanda	1993	1996	VI – VII desde 1994	Misión de Asistencia de las UN a Ruanda	Tropas	Obs. Mil.	Policía		Obs. Mil. Desde 1994
UNOMUR	Ruanda / Uganda	1993	1994	Observación	Misión de Observadores de las UN para Uganda y Ruanda	Obs. Mil.				
UNMIH	Haití	1993	1996	VII	Misión de las UN en Haití	Tropas	Policial	Civiles		
UNOMIG	Georgia	1993	en curso	Observación	Misión de Obs. De las UN en Georgia	Obs. Mil.	Civiles	Policial		Obs. Mil.
UNOSMOM II	Somalia	1993	1995	VII	Operación de las UN en Somalia II	Tropas	Policías	Civiles		
UNASOG	Chad / Libia	1994	1994	Observación	Grupo de Observadores de las UN en la Faja de Aouzou					
MONUT	Tayikistán	1994	2000		Misión de Observadores de las UN en Tayikistán	Obs. Mil.	Civiles	Obs. Pol.		Obs. Mil.
UNAVEM III	Angola	1995	1997	VI	Misión de Verificación de las UN en Angola III					Tropas
ONURC	Croacia	1995	1996	s/d	Op. de Rest. de la Confianza Croacia	Tropas	Policial	Obs. Mil	Civ.	

Sigla	País/ Región	Inicio	Fin	Tipo Misión	Nombre Misión	Composición Personal Misión				Part. UY
						1	2	3	4	
UNPREDEP	Macedonia	1995	1999	VII	Fuerza de Despliegue Preventivo de las UN	Tropas	Obs. Mil.	Policial	Civ.	
UNMIBH	Bosnia y Herzegovina	1995	2002	Apoyo Policial	Misión de las UN en Bosnia y Herzegovina	Policial	Obs. Mil	Civiles		
UNSMIH	Haití	1996	1997	s/d	Misión de Apoyo de las UN en Haití	Tropas	Policial	Civiles		
UNTAES	Croacia	1996	1998	VII	Adm.de Transición de UN en E. Eslovenia, Baranja y W. Srijem	Tropas	Obs. Mil.	Policial	Civ.	
MONUP	Croacia / Yugoslavia	1996	2002	Obs.	Misión de Observadores de las UN en Prevlaka	Obs. Mil.	Civiles			
MONUA	Angola	1997	1999	Obs.	Misión de Observadores de las UN en Angola					Obs. Mil.
MINUGUA	Guatemala	1997	1997	Obs.	Misión de Verificación de las UN en Guatemala	Obs. Mil.	Obs. Pol.			Obs. Mil.
UNTMIH	Haití	1997	1997	VI	Misión de Transición de las UN en Haití	Policial	Tropas			
MIPONUH	Haití	1997	2000	VI	Misión de Policía Civil de las UN en Haití	Policial	Civiles			
MINURCA	Rep. Centrafricana	1998	2000	VII	Misión de las UN en la Rep. Centrafricana					
UNPSG	Croacia	1998	1998	Apoyo Policial	Grupo de Apoyo de la Policía de UN	Policial	Civiles			
UNOMSIL	Sierra Leona	1998	1999	VI	Misión de Observadores de las UN en S. Leona					
UNAMSIL	Sierra Leona	1999	En curso	VI + VII	Misión de las UN en Sierra Leona					Obs. Mil.
UNTAET	Timor Oriental	1999	2002	VII	Administración de Transición de las UN para Timor Oriental	Tropas	Policial			Obs. Mil.
MONUC	Congo	1999	en curso	VI - VII	Misión de las UN en la Rep. Dem. Del Congo	Tropas	Policial	Obs. Mil.	Civ.	Tropas desde 2001
UNMK	Kosovo	1999	en curso	Adm. Provisi onal	Misión de Adm. Prov. De las UN en Kosovo	Civil				
MINUEE	Etiopía / Eritrea	2000	en curso	VII	Misión de las UN en Etiopía y Eritrea	Tropas	Obs. Mil.	Civiles		Tropas
UNMISSET	Timor Oriental	2002	2005	VII	Misión de Apoyo de las UN en Timor Oriental	Policial	Tropas	Civiles		Obs. Mil. ³
ONUB	Burundi	2004	2006	VII	Operación de las UN en Burundi					Obs. Mil.
ONUCI	Costa de Marfil	2004	en curso	VII	Operación de las UN en Costa de Marfil	Tropas	Policial	Obs. Mil	Civ.	Obs. Mil. / Policial
MINUSTAH	Haití	2004	en curso	VII	Misión de Estabilización de las UN en Haití	Tropas	Policial	Civiles		Tropas / Policial
UNMIS	Sudán	2005	en curso	VII	Misión de las UN para Sudán	Tropas	Obs. Mil.	Policial	Civ.	Policial
UNMIL	Liberia	2006	en curso	VII	Misión de las UN en Liberia	Tropas	Policial	Obs. Mil.	Civ.	Policial

Fuente: Elaboración propia en base a información de página web oficial de la Organización de Naciones Unidas (<http://www.un.org/spanish/peace/dpko/index.asp>), y Esteyro (2004). Incluye las Misiones de Paz realizadas desde 1948 hasta la fecha, no así las catalogadas por ONU como "Misiones Políticas". **Referencias:** ¹Obs. Militares uruguayos participan de la UNFICYP como invitados del contingente argentino. Un Gral. uruguayo actuó como Jefe de Misión entre enero de 2004 y enero de 2006. ² C.Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. ³La página oficial de la UNMISSET no registra la participación uruguaya, que es consignada por J. Esteyro (2004: 139).

Tabla VI.2. Misiones Políticas y de Peacebuilding de ONU en curso (dic.-2006)

Tabla VI.2. Misiones Políticas y de Peacebuilding de ONU en curso (dic.-2006)									
Sigla	País / Región	Inicio	Fin	Nombre Completo	Composición Personal de Misión ¹			Part. UY	Depto UN ²
					1	2	3		
UNPOS	Somalia	1995	en curso	Oficina de UN para Somalia	Civiles				DAP
	Grandes Lagos	1997	en curso	Of. del Rep. Esp. del Sec. Gral. para Región Grandes Lagos	Civiles				DAP
UNOGBIS	Guinea - Bissau	1999	en curso	UN Peacebuilding Support Office in Guinea - Bissau	Civiles	Cons. Mil.	Cons. Pol.		DAP
UNSCO	Oriente Medio	1999	en curso	Of. del Coord. Esp. de UN para Oriente Medio	Civiles				DAP
BONUCA	Rep. Centro Africana	2000	en curso	UN Peacebuilding Office in the Central African Republic	Civiles	Cons. Mil.	Cons. Pol.		DAP
UNTOP	Tajikistan	2000	en curso	UN Tajikistan Office of Peacebuilding	Civiles	Cons. Pol.			DAP
	Líbano	2000	en curso	Oficina del Rep. Personal del Sec. Gral. para el Líbano	Civiles				DAP
UNOWA	África Occidental	2001	en curso	Oficina del Rep. Esp. Del Sec. Gral. para África Occidental	Civiles				DAP
UNAMA	Afganistán	2002	en curso	Misión de Asistencia de UN en Afganistán	Civiles	Obs. Mil.	Cons. Pol.	Obs. Mil.	DPKO
UNAMI	Irak	2003	en curso	Misión de Asistencia de UN para Irak	Civiles	Tropas	Obs. Mil.		DAP
UNIOSIL	Sierra Leona	2006	en curso	Oficina Integrada de UN en Sierra Leona	Civiles	Obs. Mil.	Obs. Pol.		DPKO
UNOTIL	Timor Oriental	2005	2006	Oficina de UN en Timor Oriental	s/d				DPA

Fuente: Elaboración propia en base a información de la página web oficial de la Organización de Naciones Unidas (<http://www.un.org/spanish/peace/dpko/index.asp>). Se incluyeron en esta lista todas las Misiones catalogadas por ONU como Políticas o Peacebuilding actualmente en curso (dic. de 2006). **Referencias:** ¹Se ordenan en las columnas 1 a 4 las diferentes categorías de personal –Tropas militares, Observadores o Consejeros Militares, personal Policial y Civil– en orden decreciente según importancia numérica en el total de integrantes de la misión. ² Departamento de ONU que dirige la Misión. DAP: Depto. Asuntos Políticos. DPKO: Depto. Op. de Mant. de la Paz.

VI.II. Breve reseña de las intervenciones internacionales en la República de Haití⁷

Haití obtuvo su independencia en 1804 a través de un proceso revolucionario liderado por ex esclavos negros. Como República negra que abolió la esclavitud, la mayoría de las potencias del momento le negó reconocimiento. Uno de sus primeros Presidentes, Jean-Paul Boyer, contrajo un préstamo con los EE.UU. para comprar el reconocimiento de su independencia a Francia. Sin embargo, EE.UU. sólo reconoció a la República de Haití en 1862. En 1914 tropas de este país invadieron Haití para controlar los ingresos aduaneros y así cobrar el empréstito. Continuaron ocupando el país hasta 1935, con el pretexto de contener la influencia alemana en el Caribe.

En 1957 accedió al gobierno François Duvalier, cuya dictadura familiar se perpetuó hasta que un levantamiento forzó el exilio de su hijo Jean Claude, en 1986. Luego de la sucesión de varios gobiernos militares, en 1990 se organizaron elecciones generales. Los principales candidatos a la presidencia fueron Jean Bertrand Aristide, – sacerdote salesiano con fuerte apoyo de sectores populares– y Marc Bazin, ex funcionario del Banco Mundial apoyado por los EE.UU. Aristide ganó con más del 67% de los votos, pero siete meses después de asumir fue derrocado por un levantamiento militar encabezado por el Gral. Raoul Cedrés. El régimen de Cedrés desató un fuerte proceso de represión sobre las organizaciones que habían apoyado a Aristide. Mientras tanto, el Presidente se exilió en EE.UU. En junio de 1992, Marc Bazin pasó a formar parte del gobierno haitiano.

En julio de 1993, bajo el auspicio de ONU, Aristide y Cedrés firmaron un “acuerdo de unidad nacional” que incluyó la restitución del primero y la renuncia del segundo. Al mismo tiempo el Consejo de Seguridad, actuando en virtud de las potestades que le asigna el Capítulo VII de la Carta de ONU, decidió la instalación de la UNMIH (Misión de Naciones Unidas en Haití), compuesta de un contingente de 1200 efectivos militares, 300 oficiales de policía y más de 300 funcionarios civiles. El mandato de la misión fue ayudar a aplicar algunas de las disposiciones del acuerdo firmado por Aristide y Cedrés, prestar asistencia en la modernización de las Fuerzas Armadas de Haití y establecer una nueva fuerza de policía. No obstante, fuerzas del régimen militar local impidieron el despliegue de la Misión, hasta que el 19 de setiembre de 1994 una fuerza multinacional de más de 20.000 efectivos, liderada por EE.UU., desembarcó en Haití con la anuencia del Consejo de Seguridad, entre otras cosas, para permitir el despliegue de la UNMIH. El mandato de la Misión se modificó incluyendo, entre otras tareas, la de colaborar en la organización de nuevas elecciones legislativas. Durante ese año, Aristide decidió la disolución de la Fuerzas Armadas nacionales.

En 1995 se celebraron elecciones legislativas y luego presidenciales, donde resultó electo René Préval, con cerca del 90% de los votos. Hacia mediados de 1996 culminó el mandato de la UNMIH y el Consejo de Seguridad, con el apoyo del “Grupo de Amigos del Secretario General para la cuestión de Haití”, –compuesto por Argentina, Canadá, Chile, Francia, EE.UU. y Venezuela– resolvió instalar la UNSMIH⁸.

La UNSMIH contó con unos 300 funcionarios policiales y 1300 efectivos militares y tuvo el mandato de “*garantizar un entorno seguro y estable*”. Entorno que la recientemente creada Policía Nacional Haitiana aún no estaba en condiciones de asegurar frente al desafío que imponían los grupos militares desmovilizados y paramilitares con capacidad de desestabilizar el proceso. El mandato de esta misión

⁷ La presente reseña histórica fue elaborada a partir de la información de la página web oficial sobre misiones de paz de ONU, así como de los artículos periodísticos de H. Dieterich (2004), J. Louis (2004) y G. Bidegain (2004).

⁸ Los primeros 5 miembros de este grupo siguieron siendo los países más directamente relacionados con las intervenciones internacionales en Haití, tanto a través de los contingentes formados por ONU, como mediante contribuciones y acuerdos bilaterales.

se fue prorrogando sucesivamente hasta el 31 de julio de 1997, fecha en que se aprobó la instalación por cuatro meses de la Misión de Transición UNTMIH.

Compuesta por unos 250 policías y 50 efectivos militares, además de otros contingentes desplegados por países contribuyentes, la UNTMIH tuvo por objetivo generar y entrenar unidades de elite en la Policía Nacional: una unidad antimotín, una fuerza de reacción rápida y un cuerpo de seguridad del Palacio Presidencial.

Desde diciembre de 1997 a marzo de 2000 actuó la Misión de Policía Civil de las UN en Haití (MIPONUH), establecida para continuar el proceso de profesionalización de la policía haitiana: formación, asistencia y supervisión de la actuación del personal local.

A fines de 1999 la Asamblea General aprobó la creación de la Misión Civil Internacional de Apoyo en Haití (MICAH), que continuaría el trabajo de la anterior Misión Civil Internacional en Haití (MICIVIH), organizada por ONU y OEA. Su objetivo declarado fue continuar fomentando el respeto a los DD.HH. y fortalecer la efectividad de la policía y el sistema judicial del país, así como coordinar y facilitar el diálogo de la comunidad internacional con los agentes políticos y sociales locales. La MICAH no incluía tropas militares, aunque sí un componente de 300 oficiales de policía, más funcionarios civiles.

En mayo y noviembre de 2000 se celebraron elecciones legislativas y presidenciales respectivamente. En ambas instancias hubo graves acusaciones de fraude, mientras que buena parte de la oposición no participó de las segundas en las que Jean Bertrand Aristide volvió a ser electo Presidente.

Hacia fines de 2003 cristalizó un fuerte movimiento de oposición al gobierno, acusado de violaciones masivas a los DD.HH. Paralelo a ese movimiento, en enero de 2004 comenzaron a actuar en la isla grupos paramilitares liderados por ex miembros del movimiento de Cedrás y de los cuerpos de seguridad de anteriores gobiernos, muchos de ellos también acusados de graves violaciones a los DD.HH.

El Presidente Aristide solicitó ayuda a la comunidad internacional para controlar el movimiento insurgente. La Comunidad del Caribe (CARICOM) presentó un Plan de Acción Previo, seguido en febrero de un plan de aplicación elaborado por el Grupo de los Seis, en el que participaron Bahamas por el CARICOM, Canadá, EE.UU., Francia, la OEA y la Unión Europea. Ambos planes, que buscaban encontrar una salida política al conflicto, fueron aceptados por Aristide pero no por la oposición.

Mientras el movimiento anti Aristide seguía sumando fuerzas y se señalaba que los grupos paramilitares se fortalecían fundamentalmente con ex jefes militares y paramilitares exiliados que retornaban al país, el 19 de febrero se enviaron marines estadounidenses a proteger intereses de ese país en la isla. El 28 de febrero el gobierno de EE.UU. responsabilizó al Presidente Aristide de generar las condiciones que habilitaron la aparición del movimiento insurgente y le exigió la renuncia. El 29 de febrero Aristide abandonó Haití, siendo conducido por tropas de EEUU hacia República Centroafricana. Las versiones respecto a este hecho son encontradas, pero es indudable que tropas norteamericanas intervinieron decisivamente en el *affaire* y que, más allá de los severos cuestionamientos a su legitimidad, Aristide era Presidente constitucional y su desalojo con intervención de tropas extranjeras fue irregular.

Al mismo tiempo, los embajadores de EE.UU. y Francia anunciaron el envío de tropas para pacificar el país bajo la forma de una Fuerza Multinacional Provisional. Envío que fue avalado el mismo día, aunque *a posteriori*, por la resolución 1529/2004 del Consejo de Seguridad. De esa fuerza de intervención militar participaron además efectivos de Chile y Canadá. En la misma resolución se expresaba la intención de establecer una nueva misión de paz en Haití con el fin de “*mantener un entorno seguro y estable*” y apoyar un proceso político pacífico.

Mientras el Secretario General de la OEA y la ONU dieron por válida la versión de la renuncia, el CARICOM, la Unión Africana (UA), la Comunidad de Embajadores de África, Asia y Pacífico (ACP) y los gobiernos de Cuba, Venezuela y Sudáfrica anunciaron que no aceptarían al nuevo gobierno por haberse originado mediante un golpe de Estado.

El nuevo gobierno de transición, –del que participaron personalidades vinculadas a los gobiernos militares previos a la primera presidencia de Aristide y que lo derrocaron luego, así como el hermano del ex candidato presidencial Marc Bazin– decidió, entre las primeras medidas de gobierno, reinstaurar las FF.AA. haitianas y dejar sin efecto la histórica demanda de que Francia devolviese a Haití el dinero que recibió en el Siglo XIX por el reconocimiento a la entonces recién creada República.

VI.II.I MINUSTAH. Efectivos y Mandato

Finalmente, el 30 de abril de 2004 el Consejo de Seguridad dio a conocer la Resolución 1542/2004 mediante la cual se estableció, en el marco de las disposiciones del Capítulo VII de la Carta de ONU, la Misión para la Estabilización de Haití (MINUSTAH).

La misma estaría compuesta de *“...un máximo de 1.622 miembros de la policía civil, incluidos los asesores y las unidades constituidas, y un componente militar, que constará de un máximo de 6.700 efectivos, entre oficiales y tropa... directamente subordinado al Representante Especial por conducto del comandante de la fuerza”*. (Resolución 1542/2004 Art. 5)

También se *“Pide que en el desempeño de su mandato la MINUSTAH coopere y se coordine con la OEA y la CARICOM”*. (Art. 6)

El “mandato” de la misión se desarrolla en los Arts. 7 a 9 de la resolución:

I. Entorno seguro y estable:

“Establecer un entorno seguro y estable en el que se pueda desarrollar el proceso político y constitucional...”

*“Ayudar al Gobierno de transición en la supervisión, reestructuración y reforma de la Policía Nacional de Haití...”*⁹

“Prestar asistencia... mediante programas amplios y sostenibles de desarme, desmovilización y reinserción para todos los grupos armados... así como medidas de seguridad pública y control de armas”.

“Prestar asistencia en el restablecimiento y mantenimiento del Estado de derecho, la seguridad pública y el orden público... prestando... apoyo operacional a la Policía... y el Servicio de Guardacostas de Haití... incluido el sistema penitenciario”.

“Proteger a los civiles... sobre los que se cierna una amenaza inminente de ataque físico...”

II. Proceso político

“...fomentar los principios del gobierno democrático y el desarrollo institucional...”

“Ayudar al Gobierno de transición en sus esfuerzos por entablar un proceso de diálogo y reconciliación nacional...”

⁹ Vale hacer notar que este fue un objetivo planteado desde la primera intervención ONU, la UNMIH, desplegada efectivamente en 1995, y en cada una de las intervenciones posteriores. No obstante ello, 9 años después, la Policía Nacional Haitiana era una institución prácticamente inexistente.

“Ayudar al Gobierno... en la tarea de organizar, supervisar y llevar a cabo elecciones municipales, parlamentarias y presidenciales libres y limpias...”

“Ayudar... a extender la autoridad del Estado por todo Haití...”

III. Derechos Humanos

“Apoyar al Gobierno... y grupos haitianos de derechos humanos en sus esfuerzos por promover y proteger los derechos humanos... a fin de asegurar la responsabilidad individual por los abusos...”

“Apoyar... la formulación de una estrategia de reforma y fortalecimiento del poder judicial...” así como *“...facilitar el suministro y la coordinación de la asistencia humanitaria...”*

VI.III. Cuestiones asociadas a la participación en Misiones de Paz

Como se planteó al principio, en este capítulo se pretende describir y mostrar la incidencia relativa de distintos actores en el proceso decisorio que llevó a que contingentes militares, efectivos policiales y algunos civiles uruguayos participaran en la MINUSTAH.

Para ello resulta imprescindible reflexionar un poco más acerca de la sustancia e implicaciones de la decisión que se analiza, independientemente del nivel de conciencia que sobre las mismas tengan los sujetos decisores.

En otras palabras, definir qué cuestiones están en juego para un país como Uruguay cuando se le propone participar en una misión de paz en general y en la MINUSTAH en particular.

Explicitar estas cuestiones permitirá entender y evaluar mejor cómo construyen los sujetos implicados el *problema decisorio* al que se enfrentan, teniendo en cuenta además que tal como señalan Hammond, Keeney y Raiffa (2000): *“La manera como se exprese el problema enmarca la decisión, determina las alternativas que hay que considerar y la manera como se deben evaluar”* (p 25). Y que *“Si el problema se plantea en forma creativa, se puede transformar por lo general en una oportunidad, abriendo nuevas alternativas útiles y atractivas”* (p 27).

Al mismo tiempo, debe servir para aportar elementos, interrogantes y revitalizar el debate público de fondo sobre los fundamentos y efectos de la participación en Misiones de Paz. Debate absolutamente necesario en un país donde la misma ha adquirido una magnitud muy considerable luego de una trayectoria de casi 15 años¹⁰ y a partir del cambio de carácter que ellas han tenido en la post-guerra fría. Además, como en cualquier otra área de políticas públicas, un análisis de este tipo resulta imprescindible para evaluar la eficacia de las acciones adoptadas y/o la medida en que ellas se corresponden con los objetivos declarados.

VI.III.I. Soberanía del país contribuyente

En primer lugar, aparece el problema de la soberanía nacional del país contribuyente, cuestionada o reafirmada en relación con la participación en una Misión de Paz de ONU. En repetidas oportunidades se ha fundamentado la participación como una consecuencia inexorable de la condición de estado miembro de la Organización de Naciones Unidas. Es necesario enfatizar que dicha condición no

¹⁰ Contabilizados a partir de 1992, año en que se envían contingentes a Mozambique (ONUMOZ) y Camboya (UNTAC).

supone el acatamiento automático de las reglas instituidas en las Naciones Unidas. De modo que el carácter de estado miembro no supone acompañar todas y cada una de sus regulaciones y pedidos.

Así, el acompañamiento que se realice a cualquier regulación y/o acuerdo internacional adquiere a la hora del análisis un estatuto relevante, porque indica el modo en que se concibe la política exterior del país, pero también cómo ésta se articula con las reglas políticas internacionales. De allí que pueda afirmarse que la participación y el modo en que esta se efectiviza constituyen un analizador de doble vía: la primera vinculada al país en cuestión y la segunda articulada con la perspectiva simbólica de presentación del país con respecto a otros países. Tal proceso objetiva al país en cuestión, lo muestra en su relacionamiento internacional a través de los compromisos políticos contraídos. Y evidentemente, las formas que elige para fundar tal objetivación lo distinguen como país independiente y soberano o todo lo contrario.

Al discutirse acuerdos y regulaciones vinculados a la paz y la guerra, la actitud de los diferentes Estados da cuenta de sus filiaciones y/o resistencias a las lógicas resolutorias dominantes con respecto a esas cuestiones. Inevitablemente, esto supone el análisis inmediato de lo que se entiende por paz, así como lo que un estado está dispuesto a aceptar con vistas a su consecución efectiva. Ello incluye tanto la aceptación formal de los acuerdos así como del modo en que se materializan. Desde esta perspectiva, la participación como contribuyente resulta un analizador por excelencia del acuerdo del país con respecto a la concepción de la paz y a cómo alcanzarla.

Un análisis en esta dirección sugiere la discusión con relación al alcance que tienen las lógicas de la política internacional con respecto al impacto que producen en las políticas nacionales. Para decirlo con otras palabras, qué tipo de formato conceptual de soberanía conforma la política exterior de los países en cuestión. Sin embargo, ello conduce a la pregunta acerca de las formas en que cada país ha construido históricamente su formato de soberanía a partir del referente institucional, esto es: ¿qué nivel de dependencia aparece ya en la constitución histórica de la soberanía?, habida cuenta que esta se constituye como la forma simbólica con que los países se distinguen unos de los otros, para ser reconocidos.

Cuando se acepta este tipo de formato analítico, la discusión en torno a la participación del país en los diferentes capítulos instituidos para las Misiones de Paz adquiere una dimensión diferente, se convierte en una discusión con respecto a la condición y ejercicio de la soberanía del país. Así, todo análisis profundo de esta cuestión supone tomar en consideración cuáles son los contenidos que dan forma a la agenda de seguridad y defensa internacional y/o continental y de qué manera los países miembros adoptan o resisten la inclusión de los mismos en sus agendas nacionales. En efecto, si bien los Estados Unidos no son las Naciones Unidas, para nadie constituye un secreto el carácter relevante que las definiciones y contenidos producidos por éste tienen en el funcionamiento y el modo internacional de operar ante los conflictos internacionales.

En el caso particular de Uruguay –y de buena parte de los países latinoamericanos– en la coyuntura en la que le tocó tomar posición en relación a la intervención en Haití, la pugna histórica por la definición de las mencionadas agendas se expresaba, a partir de los acontecimientos de 2001, particularmente en las discusiones a nivel de las Conferencias de Seguridad Hemisférica y otros organismos que conforman la arquitectura institucional de seguridad y defensa en el continente.

VI.III.II. Principio de No intervención

Claramente vinculados a las cuestiones de la paz y las modalidades de resolución de conflictos que se intentan imponer internacionalmente, aparecen los

dilemas relativos al principio de no intervención en asuntos internos de otros estados y a la medida en que este es respetado o no en cada situación concreta en que se aplican medidas de fuerza invocando la Carta de ONU. También, el de cuáles son las razones válidas para definir límites a dicho principio y justificar así una intervención no solicitada por las partes involucradas en un conflicto. O el de quién puede juzgar si dichas razones se presentan en cada caso concreto.

Dilemas cuyas respuestas no sólo son vitalmente importantes para el país intervenido, sino para cualquier otro susceptible de serlo en un futuro más o menos remoto. De hecho, cada intervención realizada a través de ONU legitima las razones y el *modus operandi* de quienes las impulsan con mayor fuerza, sentando importantes precedentes entre la “comunidad internacional”. El concepto de *estado fallido*, fuertemente vinculado a las concepciones sobre la paz y modalidades de resolución de conflictos promovidas desde ONU aparece actualmente en el centro de estas discusiones¹¹.

Las respuestas a estas preguntas no sólo son vitalmente importantes para el país intervenido, sino para cualquier otro susceptible de serlo en un futuro más o menos remoto. De hecho, cada intervención realizada a través de ONU legitima las razones y el *modus operandi* de quienes las impulsan con mayor fuerza, particularmente desde el Consejo de Seguridad (CS), sentando importantes –y en ocasiones, graves– precedentes entre la “comunidad internacional”.

En el caso de Haití (2004), las controvertidas circunstancias en que el presidente Aristide abandonó el país, pero particularmente la decisión del Consejo de Seguridad de no autorizar la intervención de la Fuerza Provisional que contendría la violenta revuelta hasta tanto esa salida no se concretara, muestran que de hecho la crisis política se resolvió mediante un golpe de Estado con la anuencia de dicho Consejo, que juzgó esta medida como la más conveniente. Queda claro entonces que aún al apoyar a la ONU como lo hizo –entre otros– Uruguay se puede estar avalando decisiones que en la práctica cuestionan, o al menos flexibilizan en extremo el referido principio de no intervención.

VI.III.III. Multilateralismo

Otra discusión muy relacionada con los asuntos hasta aquí expuestos es la referida al verdadero alcance o significado del multilateralismo que permiten ejercer los ámbitos multinacionales de toma de decisión, en este caso, la ONU. En efecto, en Uruguay se ha sostenido frecuentemente que la acción en el marco de los organismos multilaterales afianza prácticas internacionales deseables como el respeto a las normas del derecho internacional y la resolución de conflictos en función de decisiones adoptadas sobre bases de legitimidad. Se fortalecería así la posición y se brindarían garantías para los países con menor poder militar y/o económico. (Diario de Sesiones del Senado, 02/06/04)

A este razonamiento no cabe menos que contraponer el que ha cuestionado fuertemente la verdadera “multilateralidad” de los mecanismos de toma de decisión de ONU, en particular en materia de seguridad internacional. Cuestionamientos que se basan en las consabidas prerrogativas del Consejo de Seguridad y de sus miembros permanentes, en relación a la Asamblea General. Pero también en análisis que evidencian cómo las prioridades de la ONU en materia de seguridad coinciden, en los hechos, con las de esos miembros y en particular con las de EE.UU que ha desconocido ciertos acuerdos internacionales (Kyoto, Tribunal Penal Internacional, etc.)

¹¹ Para una interesante revisión crítica de este concepto y a las estrategias de “*post- conflict peacebuilding*” promovidas por ONU ver R. Schwarz, (2005).

y ha consumado medidas de fuerza de manera unilateral (intervención militar en Irak)

¹²

En definitiva, es necesario señalar que el alineamiento automático a las decisiones emanadas de la ONU, no supone siempre una reafirmación de mecanismos colectivos de resolución de conflictos. No obstante, aún se puede argumentar que la ONU u otras instancias multinacionales son foros donde un país relativamente débil puede tomar acciones, tejer alianzas e intentar consagrar modos de acción que fortalezcan o resguarden su posición. Y que la contribución de recursos humanos para llevar adelante las intervenciones es una buena manera de ganar espacio en ellos. En cualquier caso, una acción coherente con esa convicción debe asegurar que tal aporte de recursos humanos sea debidamente respaldado y capitalizado con una fuerte presencia y acción de tipo diplomático, orientada a construir capacidad de influencia política efectiva en el sentido recién indicado.

De lo dicho hasta aquí se desprende la necesidad de que el estado contribuyente a una misión de paz tenga un conocimiento lo más detallado posible acerca de las condiciones que condujeron a su creación tanto en el país intervenido como en el seno del Consejo de Seguridad, a fin de formar un juicio propio sobre el significado y consecuencias de su participación. Ello exige, entre otras cosas, un fino análisis y comprensión de la situación conflictiva sobre la que se pretende intervenir y de los intereses en juego, en particular atendiendo a la dimensión histórica de estos procesos.

VI.III.IV. Beneficios económicos de la participación en procesos de ayuda humanitaria y reconstrucción

Otro de los argumentos manejados para impulsar la participación en MPO refiere a la promoción de intereses económicos y comerciales. Se alude fundamentalmente a la venta de bienes y servicios, así como el aporte de recursos humanos en el marco de programas de alivio de crisis, apoyo a la sociedad civil o reconstrucción estatal, financiados por donantes externos.

En efecto, como se indicó más arriba, la progresiva diversificación de las estrategias de reconstrucción post-conflicto de ONU impulsada bajo el concepto de *peacebuilding* habilita nuevas modalidades de contribución remunerada, además de la militar. (Hansen et al, 2001). Ello incluye grandes contratos de reconstrucción de infraestructura, generalmente reservados a empresas con fuertes lazos con los países miembros permanentes del Consejo de Seguridad o de activa participación en la definición de la intervención. Empresas cuya mano de obra no especializada es usualmente contratada en el mismo lugar de la intervención.

Pero también genera oportunidades para una amplia gama de profesionales de las áreas de la salud, educación, planificación de políticas públicas y sistemas judiciales, entre otros. Esta opción de conseguir espacios rentados para utilizar y desarrollar recursos humanos usualmente sub-aprovechados en el país puede resultar particularmente llamativa para Uruguay.

Al respecto vale la pena señalar, primero, que las autoridades políticas deberían definir claramente la prioridad relativa que le dan a este tipo de motivos entre un conjunto mayor de razones de distinta índole a favor y en contra de la participación. Segundo, que en cada caso deberán analizarse previamente las probabilidades reales de captar el apoyo financiero de los donantes internacionales hacia los proyectos nacionales, –lo que exige entre otras cosas, nuevamente, una importante capacidad de acción diplomática. También las de generar en el país estructuras que identifiquen

¹² Para una interesante revisión crítica del surgimiento del multilateralismo como práctica diplomática en el Siglo XX ver Moreau-Defarges (2004)

y organicen los recursos humanos y materiales requeridos. Si no se cumplen esas condiciones, la alusión a dichas oportunidades como justificación de la participación en MPO no es más que un ejercicio de retórica.

VI.III.V. Incidencia sobre presupuesto de las FF.AA.

Otro de los argumentos recurrentes en Uruguay para fundamentar la conveniencia de la participación de contingentes militares nacionales en operaciones de paz es el de que el rédito económico que se obtiene implica un importante complemento del presupuesto de Defensa. ONU paga un monto total por concepto de salario a los participantes de misiones de paz. Cada Estado instrumenta políticas específicas en este asunto. En el caso de Uruguay, los pagos por este concepto son íntegramente transferidos al personal de los contingentes de paz, lo que representa para ellos ingresos muy relevantes¹³. Además, también reembolsa dinero al país por concepto de desgaste del equipo que se utiliza en la misión. Dado que los *standards* de ONU no son los mismos de Uruguay, las Fuerzas logran por esta vía cierto nivel de re-equipamiento que de otra forma les resultaría inaccesible.

Sólo a modo indicativo –y ante la ausencia de balances públicos oficiales sobre este tema–, vale mencionar que según datos aportados por el M.RR.EE. entre enero de 2005 y junio de 2006 ONU pagó al Estado uruguayo un total de US\$ 57:481.617, correspondientes a los reembolsos por los servicios prestados por el personal desplegado en: MINUSTAH (por el período Oct.-04 a Abr.-06), UNMEE (Nov.-04 a Abr.-06), UNOCI (Oct.-04 a Abr.-06) y MONUC (Jul-04 a Abr.-06). Hay que resaltar que estas cifras no incluyen los reembolsos por equipamiento aportado a esas misiones, ni por salario de observadores militares destacados en otras.

Así, según la misma fuente entre enero y diciembre de 2005 el personal militar uruguayo de esas 4 misiones generó reembolsos por un total de US\$ 32:230.487, equivalente al 14,4% del presupuesto total ejecutado por el MDN ese año. Sólo en abril de 2006 –dato más reciente de la serie consultada– se generaron un total de US\$ 2:958.733, equivalente a un 15,47% del presupuesto mensual promedio ejecutado por el MDN en 2005. En julio de 2006 el contingente uruguayo en MINUSTAH aumentó nuevamente, por lo que a partir de ese mes el haber generado también creció.

¹³ Debe agregarse que esos efectivos continúan recibiendo sus retribuciones normales, a las que se suman algunas otras mejoras salariales –que pasan a engrosar el presupuesto general del MDN– además de ciertas ventajas en el cálculo del haber de retiro y en el cómputo de los tiempos necesarios para acceder al mismo. Estos beneficios están previstos en la Ley Orgánica de las FF.AA. como forma de compensar el servicio “en tiempos de guerra”. Por otra parte, la participación en misiones de paz constituye un mérito a la hora de los ascensos y asignación de destinos.

Tabla VI.3. Haberes generados por reembolso al personal – misiones seleccionadas. (2005)

Tabla VI.3		
Haberes generados por concepto de reembolso al personal militar uruguayo enero a diciembre de 2005 – Misiones seleccionadas		
Misión	Total (en US\$)	Como % total ejecutado MDN 2005
MONUC (Congo)	21:676.556	9,44 %
MINUSTAH (Haití)	10:028.974	4,37 %
UNMEE (Etiopía – Eritrea)	511.385	0,22 %
ONUCI (Costa de Marfil)	13.572	0,01 %
Total	32:230.487	14,04 %

Fuente: Elaboración propia en base a datos aportados por M.RR.EE.. No incluye reembolsos por Equipo Mayor aportado. Presupuesto total MDN ejecutado en 2005 = US\$ 229:511.990 (CEPRE-OPP).

Tabla VI.4. Haberes generados por reembolso al personal – misiones seleccionadas (abril 2006)

Tabla VI.4		
Haberes generados por concepto de reembolso al personal militar uruguayo (Abril 2006)		
Misión	Total en US\$	Como % prom. Ejecución mensual MDN 2005
MONUC (Congo)	1:504.438	7,87 %
MINUSTAH (Haití)	1:410.937	7,38 %
UNMEE (Etiopía – Eritrea)	42.227	0,22 %
ONUCI (Costa de Marfil)	1.131	0,006 %
Total	2:958.733	15,47 %

Fuente: Elaboración propia en base a datos aportados por M.RR.EE.. No incluye reembolsos por Equipo Mayor aportado. Presupuesto total MDN ejecutado en 2005 = US\$ 229:511.990 (Síntesis informativa del Inciso 03. CEPRE-OPP).

Estos ingresos extra presupuestarios representan una notoria mejora de la situación salarial de los oficiales destinados a las misiones, así como una importantísima inyección de recursos en los hogares del personal subalterno, que se encuentran en su enorme mayoría cerca o por debajo de la línea de pobreza. En efecto, esa cifra de US\$ 32,23 millones podría compararse con los montos inicialmente aprobados para financiar los diversos programas del Plan de Atención Nacional de la Emergencia Social en el mismo año (2005), de aprox. US\$ 74,04 millones, o en el año 2007, de aprox. US\$ 31,30 millones, según la Ley N° 17.869 de 20 de mayo de 2005. Resulta así más clara la importancia política de estos ingresos.

Estas afirmaciones deben complementarse, sin embargo, con otros datos de la realidad. Primero, las autoridades políticas del Ministerio de Defensa no cuentan con estimaciones más o menos precisas acerca de las inversiones que el país realiza en entrenamiento y sanidad del personal desplegado en misiones de paz. Particularmente en el plano de la sanidad, vale hacer notar que el costo de vacunación para enfermedades tropicales inexistentes en Uruguay es significativo¹⁴. La información sobre personal que contrajo enfermedades exóticas y muy especialmente VIH-SIDA se maneja bajo estricta reserva. Por otra parte, ello supone un riesgo para la salud pública.

¹⁴ El personal desplegado en zonas como Haití o Congo puede llegar a recibir alrededor de 15 vacunas como parte de su preparación sanitaria previa.

Tampoco puede dejar de mencionarse que la importante participación de fuerzas militares uruguayas en Misiones de Paz ha obligado a la creación de un área especializada en medicina tropical en el Hospital Central de las FF.AA. y de programas de atención psicológica y familiar, particularmente a nivel del Ejército. En definitiva, la atención sanitaria de contingentes y observadores militares, tanto durante su despliegue como previa y posteriormente, requiere fuertes inversiones.

Segundo, ONU ha incurrido en recurrentes atrasos en las partidas salariales y de mantenimiento y reposición de materiales, que si bien se han venido reduciendo progresivamente, llegaron a alcanzar en mayo de 2005 los U\$S 28 millones¹⁵.

Tercero, no obstante su relevancia y tal como sucede en varios organismos públicos uruguayos con otras fuentes de financiamiento –fundamentalmente de organismos internacionales de cooperación– los fondos pagos por ONU por concepto de operaciones de paz no se incluyen en el presupuesto general del Ministerio de Defensa y por lo tanto no aparecen en el Presupuesto Nacional ni en las Rendiciones de Cuentas anuales. De esta manera, tampoco están sujetos a control parlamentario. Usualmente, este “recurso” es utilizado por las autoridades de dichos organismos para gozar de una libertad mayor en la asignación de tales fondos.

Al menos desde fines de 2004 la contabilidad y distribución entre las tres Fuerzas de los pagos de ONU –de acuerdo con los aportes de efectivos y material efectuados por cada una– se realiza desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto del Comando General del Ejército Nacional y no desde la Dirección Financiero Contable del MDN, como sería intuitivamente esperable en tanto se trata de actividades desarrolladas por las tres Fuerzas¹⁶. Las autoridades políticas del Ministerio de Defensa Nacional y del Ministerio de Economía y Finanzas pueden revisar en cualquier momento los movimientos de fondos de esas cuentas bancarias. No obstante, de acuerdo a la información que ha sido posible obtener no existen canales de acceso oficial y sistemático a la documentación sobre el manejo que de ellos hacen las FF.AA.

Para completar estas observaciones debe reconocerse que las normas vigentes respecto al uso de los recursos públicos representan, por su complejidad, un incentivo para que los organismos oficiales busquen mecanismos para no *blanquear* ingresos extra-presupuestales como los reembolsos por desgaste de equipo militar que realiza la ONU. De hecho, las actuales autoridades políticas han optado por obviar este asunto permitiendo que sean las FF.AA. quienes administren dichos fondos. Aun admitiendo que se ejercen controles *ad hoc* sobre la forma en que se gestionan esos dineros, la solución no aparece la más adecuada.

En definitiva, el peso del argumento de la conveniencia económica de la participación en misiones de paz para el presupuesto de Defensa necesita ser sopesado en al menos tres sentidos. En primer lugar es necesario presentar públicamente análisis de costo-beneficio económico suficientemente comprensivos y profundos, que integren al cálculo los costos de entrenamiento y atención sanitaria específica anterior y posterior al despliegue, así como cualquier otro costo asociado a la participación y no cubierto por Naciones Unidas. En segundo lugar, presentar también información oficial detallada sobre la cuantía efectiva de los ingresos brutos recibidos por participación en operaciones de paz y su utilización concreta. En tercer lugar, sería saludable discutir en qué medida es conveniente que la decisión de participar en estas misiones pueda estar determinada o condicionada por las

¹⁵ Ver diario La República, sección POLÍTICA, 25/05/05. (*en prensa*).

¹⁶ A modo de adelanto de un tema que se analizará luego, este hecho puede entenderse como un indicador primario pero nada menor del rol preponderante del Ejército en la planificación y gestión de la política de participación en misiones de paz. Preponderancia que se ejerce no solo hacia las otras dos Fuerzas, sino incluso también en relación al propio Ministerio.

necesidades presupuestarias del aparato militar del país, en detrimento de otros criterios aquí enunciados.

VI.III.VI. Capacidad de las FF.AA. para desarrollar las tareas asignadas en territorio nacional

Una de las razones manejadas frecuentemente a favor de la participación de contingentes militares en misiones de paz es que ellas representan una excelente oportunidad para poner a prueba y mejorar las aptitudes profesionales del personal. En este sentido, por un lado es claro que cualesquiera sean las tareas que los contingentes desarrollen durante la misión, ellas aportan experiencia profesional: ponen a prueba la capacidad de mando, planificación y trabajo en conjunto bajo situaciones de riesgo real, etc. A través del seguimiento de la actuación de los enviados a estas misiones cada Fuerza adquiere también mayor conocimiento en torno a las características y capacidades de su personal. Al mismo tiempo y especialmente a nivel de los oficiales que participan en Estados Mayores combinados, se generan oportunidades de intercambio de experiencias con militares extranjeros.

Por otro, parece necesario repensar la dimensión y calidad de ese aporte desde que en algunos sentidos podría cuestionarse la correspondencia entre las tareas realizadas en el exterior y las específicamente requeridas para la defensa nacional militar. En efecto, durante las Misiones de Paz los contingentes militares realizan básicamente patrullajes, supervisión de actividades y desarme de grupos irregulares, apoyo comunitario y –de hecho- *control social*, ya que operan típicamente en *áreas sin Estado*.

Si se acepta que las funciones que una institución desarrolla y el tipo de equipamiento que posee determinan en buena medida sus capacidades, parece válido interrogarse sobre el *riesgo de desnaturalización funcional* que el gran desarrollo de este tipo de *tareas accesorias* supone. Tal efecto también podría surgir a partir de la falta de coincidencia entre el tipo de equipamiento requerido para participar en misiones de paz y el necesario para cumplir con la estrategia de defensa militar del país.

Otra variante de este problema puede aparecer cuando se conforman contingentes conjuntos, esto es, con personal de diferentes Fuerzas. El caso más típico es el de los Batallones de Infantería –uno de los tipos de unidad más requeridos por el DPKO, que cumple funciones eminentemente propias del Ejército– que se integran con compañías de la Armada y personal de la Fuerza Aérea. Podría argumentarse que la Armada Nacional tiene compañías de infantería de marina – Fusileros Navales– que pueden acoplarse perfectamente a un Batallón de este tipo. No obstante, en situaciones como la actual, en que las Fuerzas se encuentran al límite de sus posibilidades de aporte de tropas, se puede dar el caso de que esos Fusileros Navales no sean suficientes y sea necesario completar el cupo con personal originalmente entrenado para trabajar en unidades flotantes.

Por otra parte, la capacidad de acción conjunta es considerada en la actualidad como un requisito indispensable para obtener un nivel de eficacia bélica mínimamente aceptable en las FF.AA. de cualquier país. En el caso uruguayo, alcanzarla se ha planteado como objetivo estratégico para la defensa militar en reiteradas oportunidades, tanto desde tiendas militares como político partidarias. También se ha argumentado, en algunos casos, que las misiones de paz ofrecen buenas oportunidades para su desarrollo.

No obstante, debe tenerse presente que una unidad militar no funciona en forma conjunta simplemente por estar conformada por efectivos de más de una Fuerza. Esto sólo sucede cuando los componentes de cada Fuerza desarrollan tareas que les son específicas, pero actuando coordinadamente con las demás de forma de

alcanzar un objetivo común. En la historia de la participación uruguaya en MPO, muchas veces sucede que personal de diferentes Fuerzas conforma una misma unidad pero desarrollando idénticas tareas, como en el ejemplo recién mencionado. Este tipo de ejercicios puede mejorar el nivel de entendimiento y conocimiento de prácticas operativas entre el personal de las tres Fuerzas, pero rara vez implica formas de acción verdaderamente conjunta.

Tales preocupaciones adquieren relevancia dado el desarrollo alcanzado por este tipo de misiones, que puede evaluarse por la cantidad de personal de cada Fuerza desplegado en el exterior. Como se mostrará con más detalle en la siguiente sección, ya en enero de 2006 el total de efectivos uruguayos desplegados en operaciones de ONU superó el 10% del total de efectivos de las tres Fuerzas. La cifra aumenta si se considera que por cada efectivo en el exterior, otro deberá dedicar entre 2 y 4 meses –dependiendo la Fuerza, su experiencia anterior y las tareas que vaya a desarrollar– a prepararse para relevarlo. Además quienes regresan deben observar un período de recuperación¹⁷.

Vale agregar que aunque el contexto actual de Uruguay no haga en absoluto prever la necesidad de movilización urgente de un contingente significativo, no se debe menospreciar el hecho de que la extensiva participación en misiones de paz compromete una parte sustantiva de los recursos humanos y materiales de las FF.AA.¹⁸

VI.III.VII.. Efectos sobre la sociedad del país intervenido

Por otra parte, también se puede analizar la participación en MPO desde la óptica del interés por favorecer efectivamente las posibilidades de desarrollo autónomo y sustentable de las poblaciones que padecen la situación sobre la que se pretende intervenir. De hecho la obligación moral de aportar solidariamente al bienestar y velar por la protección de los DD.HH. en sociedades en crisis ha sido esgrimida reiteradamente en Uruguay como argumento para apoyar la intervención militar a través de ONU¹⁹.

Efectivamente, resulta razonable admitir que en la mayoría de las MPO la intervención logra poner fin, al menos en lo inmediato, a situaciones de violación o riesgo de violación de los DD.HH. Esto es más claro aún en aquellos casos en que la intervención es admitida, o incluso solicitada, por el o los Estados involucrados

Así, una vez aceptada esa razón, se entiende que resultaría lógico y necesario buscar respuestas a preguntas como: ¿Qué tipo de paz o situación posterior se pretende imponer/ayudar a alcanzar a la sociedad intervenida? ¿En qué sentido es mejor que la situación anterior? ¿Tiene la misión de paz, tal como está concebida y planteada, alguna probabilidad de sentar bases para un posterior desarrollo autónomo

¹⁷ A modo de ejemplo, si los efectivos requieren 3 meses de entrenamiento y los relevos se producen cada 6 meses, una Fuerza que pretenda mantener desplegado durante un año un contingente de 100 personas, esto es, prestar 1200 meses/hombre de servicio en misión, deberá invertir 1800 meses/hombre. Dicho de otro modo, durante 12 meses contará con 100 hombres menos para realizar las tareas habituales, cifra que se duplicará durante los tres meses que dure el período de entrenamiento del segundo contingente.

¹⁸ De hecho, en caso de un ataque imprevisto por parte de fuerzas militares regulares extranjeras, la vuelta al país de los contingentes desplegados sería casi indefectiblemente impedida. Aún ante la probabilidad –también remota– de que se planteara un conflicto con alguna posibilidad de derivar en un enfrentamiento armado, la vuelta de las tropas no sólo sería irremediadamente lenta y dificultosa, sino que implicaría una señal política que podría complicar innecesariamente las negociaciones establecidas.

¹⁹ Por citar sólo uno de múltiples ejemplos, en ocasión del primer envío de tropas, el Senador Pablo Millor (Partido Colorado) defendió la participación uruguaya en la MINUSTAH alegando que con ella “...se establece la cooperación en la investigación de las infracciones de los DD.HH. y del Derecho Internacional con el objeto de poner fin a la impunidad”. (Diario de Sesiones del Senado, 02/06/04).

de esa comunidad? ¿O la “estabilidad” generada durará simplemente hasta el retiro de los cascos azules? ¿En qué medida la propia intervención no tiende a generar dinámicas que perpetúen la situación de dependencia en relación a la “ayuda” extranjera? ¿Es el envío de tropas el único/ mejor aporte que el país “contribuyente” puede hacer? Y aún, ¿Qué tipo de acciones diplomáticas complementarias puede tomar ese contribuyente para que dicha intervención sea verdaderamente efectiva en este sentido?

Estas últimas preguntas parecen particularmente válidas para un país como Haití, que vivió a lo largo del Siglo XX diversas intervenciones extranjeras –con y sin presencia de tropas en su territorio– y que hasta 2004 llevaba ya unos 10 años ininterrumpidos de intervención por parte de Naciones Unidas.

Para todo país que admita a la solidaridad como motivo de su participación en MPO, parece importante entonces mantener canales de producción y análisis de información adecuados que habiliten un seguimiento continuo de la situación del país intervenido, así como tratar de influenciar el proceso de reconstrucción post-conflicto en la forma que se considere más adecuada según los objetivos planteados.

A modo de cierre de este apartado, vale la pena, por un lado, insistir en la enorme complejidad y significación de la decisión de participar en misiones de paz. Cada uno de los dilemas reseñados obliga a tomar posición y a definir objetivos que pueden ser parcialmente contrapuestos entre sí y a los que, por lo tanto, es necesario dar un orden de prioridad. Esa ordenación de objetivos condiciona de alguna manera los cursos de acción a adoptar, cada una de los cuales plantea a su vez oportunidades, riesgos y consecuencias que también habrá que evaluar.

Cada actor u organismo nacional involucrado en el proceso decisorio tendrá posiblemente nociones diferentes de lo que significa participar en una misión de paz, de cuáles son los objetivos que se deben perseguir y cuáles los cursos de acción más recomendables para alcanzarlos. Diferencias que estarán condicionadas por los puntos de vista ideológicos y políticos adoptados, por la influencia que ejerzan los intereses personales o de la organización a la que se pertenece, así como por los sesgos profesionales en la interpretación de los problemas y sus posibles soluciones. No obstante, idealmente deberían ser las autoridades electas en el Poder Ejecutivo y Legislativo las que, de forma consciente e informada, definieran la posición del país en cada caso concreto.

VI.IV. Estructura formal y capacidades institucionales para la toma de decisiones en materia de participación en MPO en Uruguay

Según lo establece el inciso 2 del Art. 168 de la Constitución Nacional, el Presidente de la República actuando en acuerdo con el Ministro de Defensa Nacional, ejerce el Mando Superior de las FF.AA., ocupando la cima de la cadena de mando. Por otra parte, el Art. 85 inciso 12 de la Constitución señala que *“A la Asamblea General compete... Negar o conceder la salida de fuerzas nacionales fuera de la República, señalando, para este caso, el tiempo de su regreso a ella”*.

En la práctica, esto significa que la salida de tropas nacionales del territorio uruguayo requiere la aprobación de una Ley y por ende, el visto bueno de ambas Cámaras. No están sujetas a dicha aprobación las salidas de personal militar para actuar en diferentes representaciones diplomáticas, viajes de perfeccionamiento, etc., o como Observadores Militares, las que sólo requieren aprobación del Presidente de la República y el Ministro de Defensa.

A su vez, el Dec. Nº 560/994, de 21/12/1994 y sus modificativos establecen la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Apoyo a las Operaciones de Paz (SINOMAPA), organismo del Ministerio de Defensa Nacional. Al SINOMAPA se le asigna como cometidos *“...coordinar con los organismos estatales e internacionales en lo concerniente a la participación de los contingentes en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, planificar dichas operaciones, asesorar al Poder Ejecutivo en dicha materia e instruir al personal que participará en cada misión que se apruebe, proponiendo los programas de enseñanza respectivos”*.

El SINOMAPA es dirigido por el Oficial General que se desempeña como Jefe de Estado Mayor del Ejército, quien, en tanto Director General del SINOMAPA, depende directamente del Ministro de Defensa. Es a él a quien se asigna formalmente, entre otras, la responsabilidad de: *“...coordinar los esfuerzos de todos los organismos del Estado, y en su caso si los hubiera, de Instituciones privadas en apoyo a estas operaciones”*; asesorar a los Ministros de RR.EE., Economía y Finanzas y Defensa Nacional en esta materia; planificar *“...la participación del país en dichas operaciones teniendo en cuenta las posibilidades, necesidades, limitaciones de los Organismos integrantes del Sistema”*; así como *“...dirigir la evaluación de la participación de contingentes en dichas operaciones”*. (Reglamento de Org. y Funcionamiento del SINOMAPA).

Es asistido en sus tareas por un Estado Mayor del SINOMAPA, formado por oficiales de las FF.AA. También por una Junta Nacional de Apoyo a las MPO, con funciones netamente asesoras, que debe reunirse bajo su dirección al menos una vez al mes. Están habilitados a participar de ella delegados de los Ministerios de RR.EE., Interior, Economía y Finanzas; la Oficina Nacional de Servicio Civil; los Comandos Generales de cada Fuerza –a través de los Centros Coordinadores de Misiones de Paz (CECOMAPA) insertos en los respectivos Estados Mayores Generales– y de la Dirección Nacional de Sanidad de las FF.AA. Pueden sumarse, a pedido del Dir. Gral, representantes de otros organismos. Entre otras, se le asigna a la Junta la tarea de *“Asesorar al Director General en todo aspecto que sea necesario para determinar la conveniencia de participar en una Operación de Mantenimiento de la Paz”*.

Por otra parte, la representación y comunicación oficial de Uruguay ante todos los organismos y foros del sistema de Naciones Unidas y para todos los asuntos que se discutan en esos ámbitos –incluidos naturalmente los referidos a las MPO– se encarga a la Delegación Permanente de Uruguay ante ONU, con sede en Nueva York. La misma está dirigida y conformada mayoritariamente por personal del Ministerio de RR.EE., que está en contacto permanente con dicho Ministerio y actúa en función de los lineamientos allí definidos. En ella se asignan funcionarios diplomáticos para el

seguimiento de los temas del Plenario y de las 6 principales Comisiones asesoras de la Asamblea General²⁰ según el siguiente esquema: un funcionario a la 1ª y 4ª Comisión, otro al Plenario y la 6ª Comisión de la Asamblea, así como un funcionario para cada una de las 3 restantes Comisiones (2ª, 3ª y 5ª).

Al mismo tiempo, existe una agregaduría militar en la Delegación Permanente de Uruguay ante ONU. Hasta 2004, la misma era ejercida exclusivamente por un Oficial Superior del Ejército. A partir de ese año se agregaron un Oficial Superior de la Armada y otro de la Fuerza Aérea, aunque el Ejército retuvo la “titularidad” de dicha agregaduría. Esa representación se refuerza eventualmente con asesores y oficiales de las FF.AA. que viajan desde Montevideo cuando ocurren negociaciones que así lo exigen, como es el caso de las reuniones del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

Los agregados militares son designados a proposición del Dir. Gral. del SINOMAPA. Son formalmente responsables de “...asesorar al Jefe de Misión en los aspectos militares de estas operaciones, de participar a requerimiento del mismo en negociaciones, reuniones, seminarios y simposios convocados por la organización mundial u otras instituciones, centros de enseñanza sobre Operación de Mantenimiento de la Paz, u otros temas militares y será el nexo entre la Delegación y el Ministerio de Defensa Nacional”. (Reglamento de Org. y Funcionamiento del SINOMAPA).

Dentro de Cancillería en Montevideo el Departamento de Asuntos Especiales (DAE) dependiente de la Dir. de Asuntos Multilaterales en la órbita de la Dir. General de Asuntos Políticos, es la repartición encargada de hacer el seguimiento de todos los temas relacionados a la participación en misiones de paz, elaborar instrucciones sobre los mismos para los funcionarios de la Delegación Permanente y participar en las reuniones de la Junta Nacional del SINOMAPA. El DAE cuenta con dos funcionarios diplomáticos y un funcionario administrativo. Además de las cuestiones referidas a operaciones de paz coordina el relacionamiento con organismos internacionales y las actividades de organismos nacionales en una larga lista de asuntos²¹. Con el Departamento colaboran usualmente los funcionarios de la Delegación Permanente ante ONU (Nueva York) –que a su vez tienen otras tareas asignadas– y eventualmente se reciben aportes puntuales de personal de alguna de las tres Direcciones Regionales –correspondientes a África, Asia y Oceanía; América; o Europa–, de Asuntos Económicos Internacionales, o de Cooperación Internacional, entre otras. Se estima así que alrededor de unos 20 funcionarios diplomáticos –de un total de aproximadamente 260²²– trabajan en forma parcial en asuntos referidos a la participación en operaciones de paz.

En síntesis, la normativa vigente establece que el Poder Ejecutivo –a través del Ministerio de Defensa– es el encargado de autorizar en último término cualquier salida de personal militar al extranjero. Cuando se trata de contingentes armados, se

²⁰ Estas son: 1ª: Comisión de Desarme y Seguridad Internacional. 2ª: Comisión de asuntos Económicos y Financieros. 3ª Comisión de asuntos Sociales, Humanitarios y Culturales. 4º Comisión Especial para la Política y la Descolonización, que incluye el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (C-34). 5ª: Comisión de asuntos Administrativos y Presupuestarios. 6ª: Comisión de Asuntos Legales.

²¹ A saber, en el ámbito de ONU: desarme, minas antipersonales, tráfico de armas ligeras, drogas, terrorismo, corrupción, delincuencia transnacional organizada, seguridad, lavado de activos. En el ámbito de OEA: Comité Interamericano Contra Terrorismo (CICTE), Comité Interamericano Contra Abuso Drogas (CICAD), seguridad hemisférica. Además: Sistema del Tratado Antártico (a través del Instituto Antártico Uruguayo); Organización Prohibición de Armas Químicas (OPAQ, a través de la Comisión Interministerial Armas Químicas, CIPAQ). Org. Internacional de Energía Atómica (OIEA). Tratado de No Proliferación. Organización Prohibición Armas Nucleares América Latina (OPANAL). Organización Marítima Internacional (OMI), así como temas relativos a la Sociedad de la Información.

²² El Escalafón M estaba compuesto en diciembre de 2005 de 261 funcionarios, según “Perfil Etario, De Género y Antigüedad de los Rec. Humanos de la Adm. Central e INAU”. Área RR.HH. del CEPRE-OPP.

requiere además la promulgación de una Ley específica, con la consecuente intervención de las Cámaras de Representantes y Senadores. El canal oficial de comunicación y relacionamiento entre el gobierno uruguayo y el sistema de ONU se establece a través del Ministerio de RR.EE. y la Delegación Permanente de Uruguay en Nueva York. Al mismo tiempo, se le encomienda al Ministerio de Defensa a través del SINOMAPA: planificar la participación del país en estas operaciones, asesorar a los demás Ministerios en esta materia, coordinar esfuerzos con organismos nacionales estatales y privados, así como dirigir la evaluación de la participación de contingentes en dichas operaciones.

VI.V. El Poder Ejecutivo y la definición de la participación en operaciones de paz

La decisión de comprometer un contingente en una MPO debería implicar idealmente, como ya se indicó, realizar una amplia serie de consideraciones relativas a la conveniencia política, militar y hasta comercial que ella tiene para el país contribuyente, así como de sus efectos para la región que recibe la intervención.

Al mismo tiempo, supone considerar un importante grupo de aspectos más concretos que van desde el número de efectivos que se está dispuesto a enviar, su especialización y equipamiento, las tareas que realizarán, el lugar donde se desplegarán. También las condiciones en que podrán/deberán hacer uso de la fuerza; las reglas de comportamiento y relación con la comunidad que deberán respetar; las condiciones de alojamiento, alimentación, esparcimiento, atención sanitaria. Así como el tiempo de permanencia de cada contingente; e incluso las remuneraciones que se recibirán por el aporte de recursos humanos y materiales realizado.

Uno de los objetivos de esta sección es mostrar en qué medida y en qué instancias el Estado uruguayo puede influir en esas múltiples variables que hacen a las condiciones en que participará y a los efectos concretos de la Misión tanto para el contribuyente como para el país intervenido.

VI.V.I. Instalación de la Misión y definición de sus objetivos

Como se señaló anteriormente, de acuerdo con los Capítulos VI y VII de la Carta de ONU, la potestad de determinar si existe una amenaza a la paz y seguridad internacional y en definitiva, de recomendar o decidir el despliegue de una misión de paz recae exclusivamente en el Consejo de Seguridad de ONU. Esto más allá de que la Asamblea General y/o algunos de sus miembros puedan llamar la atención del Consejo, solicitar su mediación o recomendar acciones en situaciones en que esté en juego dicha estabilidad.

De la misma forma, compete al Consejo la definición de los grandes objetivos políticos de cada Misión –que se expresan en el “Mandato”–, así como del número global de personal militar y civil que se desplegará en la zona y del Capítulo de la Carta de ONU que la ampara. El Mandato sólo puede ser modificado por el Consejo de Seguridad, generalmente en función de cambios en la situación sobre la que se decidió intervenir o en la apreciación de los efectos que la Misión está produciendo. También es revisado cada vez que se debe prolongar su duración.

La capacidad de autonomía decisoria que otorgan al Consejo las prerrogativas formales establecidas en la Carta de ONU se refuerza en la práctica porque sus miembros permanentes aportan la mayor parte del financiamiento de las Misiones de Paz. En definitiva, la única vía que un país que no sea miembro del Consejo tiene de influir en la formulación de ese Mandato es justamente intentar ejercer *lobby* o presiones sobre los países miembros.

Por su parte, cuando así lo entiende conveniente, la Cancillería uruguayo trata de establecer contactos o busca apoyo a sus posiciones en el marco del Grupo de Río o el Grupo de los 77, para que alguno de sus miembros que eventualmente ocupe uno de los puestos transitorios en el Consejo de Seguridad las presente en ese ámbito. Además, representantes de los países contribuyentes de tropas de cada misión mantienen reuniones periódicas, de las que participan también miembros del Consejo. No obstante, este diálogo no ha sido tan fluido y fructífero como pretenden los

contribuyentes, a juzgar por las reiteradas críticas que han hecho en este sentido en grupos de trabajo sobre el tema²³.

En el caso de Haití, aprovechando que en 2004 Chile y Brasil eran miembros no permanentes del Consejo, 9 países contribuyentes latinoamericanos establecieron un mecanismo de coordinación mediante reuniones de sus Sub Secretarios de Defensa y RR.EE. (mecanismo 9x2)²⁴, en las que se discute la marcha de la misión y eventualmente, modificaciones al mandato. En la actualidad (diciembre de 2006) Perú es el vínculo más directo del “9x2” con el Consejo. Así, la capacidad de influencia sobre los términos del mandato de un país como Uruguay es obviamente muy relativa y está mediatizada por las instancias recién mencionadas.

VI.V.II. Financiamiento / remuneraciones para los contribuyentes

Las Misiones de Paz se financian con fondos a los que contribuyen todos los países miembros, en función de porcentajes estipulados por ONU, así como con fondos especiales generados por grupos de países donantes para determinadas misiones. Según datos oficiales, en 2006 los 5 miembros permanentes del Consejo de Seguridad habían aportado el 45,3% de los fondos “ordinarios”, siendo EE.UU el mayor donante, con 26,9% del total. (Doc. A/61/139, Anexo IV). En enero de 2007 los 10 mayores contribuyentes financieros eran EE.UU., Japón, Alemania, Reino Unido, Francia, Italia, China, Canadá, España y Corea.²⁵ El total de recursos aprobado por la Asamblea General para las operaciones de mantenimiento de la Paz en el período 1/07/06 a 30/06/07 fue de más de US\$ 5.245 millones. A esa cifra hay que agregar las contribuciones de esos países a través de fondos especiales conformados para cada misión, así como los recursos humanos y materiales comprometidos por los que no se cobra la correspondiente retribución.

Por otra parte, desde el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, dependiente de la Secretaría General de ONU (DPKO, por sus siglas en inglés) se señala que su presupuesto representa menos de un 0,5% del gasto militar mundial anual. Se destaca también que *“Un estudio de la Oficina de Contabilidad del Gobierno de los Estados Unidos estimó que le costaría a ese país cerca del doble de lo que le cuesta a ONU llevar adelante una operación de mantenimiento de la paz similar a la MINUSTAH...”* (Trad. propia en base a <http://www.un.org/Depts/dpko/factsheet.pdf>).

El presupuesto de cada nueva misión es elaborado por el DPKO en función de los objetivos planteados por el Consejo de Seguridad y presentado a la Asamblea General por el Secretario General. La Asamblea, que puede modificarlo, debe revisarlo y aprobarlo, así como mantener el control sobre el presupuesto de todas las misiones en curso. Para ello se apoya en su principal organismo de fiscalización administrativo-financiero: la Comisión de asuntos Administrativos y Presupuestarios (5ª Comisión).

Un tema particularmente sensible para los países contribuyentes de tropas es, obviamente, el de la fijación de las tasas de remuneración que recibirán por los recursos materiales y humanos que ponen a disposición del DPKO.

Esa remuneración se efectúa en función de tres grandes rubros:

- **Equipo Mayor** (básicamente vehículos, artillería, ingeniería mayor);

²³ Ver referencias en Docs. A/58/19 y A/60/19 (disponibles a través de www.un.org), correspondientes a las reuniones de 2004 y 2006 del Comité Especial para Asuntos de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, de la 4ª Comisión de la Asamblea General de ONU.

²⁴ El mecanismo de coordinación comenzó como “4x2” (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay) y fue incorporando a los demás países de la región que enviaron personal a la Minustah

²⁵ Ver <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/financing.html>

- **Auto-sostenimiento** (entre otros: cocina, raciones y comida, comunicaciones, oficina, lavandería y limpieza, alojamiento, muebles, recreación, servicio médico y municiones)²⁶
- **Tropas**. (sueldos, vestimenta, armamento personal).

Cada uno de ellos está integrado por una enorme cantidad de ítems que requieren una tasa de remuneración específica, calculada a partir de un valor de mercado ficto en el caso de los recursos materiales y sobre un cálculo de costos de equipamiento personal y salario, en el caso del personal. Al mismo tiempo, algunas de esas tasas –las referidas a ítems del rubro Equipo Mayor y Autosostenimiento– se ponderan en función de variables como Factor Ambiente (terreno, clima y condiciones de las carreteras), Factor Operacional (duración de las actividades logísticas, dimensión del área de operaciones), Factor de Acciones Hostiles, etc., según las condiciones específicas que enfrentará cada contingente. (Doc. A/C.5/60/26 Cap. 9)

En el caso de los sueldos del personal, además de la tasa básica se agregan partidas por concepto de armamento personal, munición, vestimenta y recreación. También se pagan porcentajes extra sobre el importe básico si determinada proporción del contingente tiene una especialización particular²⁷.

A excepción de algunos tipos de vehículos y equipos cuyo cálculo de costo de mantenimiento es más complejo y por tanto debe ser negociado en cada caso concreto –como por ejemplo, lanchas y aeronaves– las demás tasas y ponderaciones no se discuten cuando se inicia cada nueva misión ni cuando se invita a cada potencial contribuyente. Por el contrario son revisadas por los Estados Miembros cada tres años en el ámbito del Grupo de Trabajo sobre Equipo Propiedad del Contingente (COE, por sus siglas en inglés). Ese Grupo eleva sus recomendaciones a la 5ª Comisión para que a su vez sean sometidas a la aprobación final de la Asamblea General.

Una vez definidas, las tasas se plasman en los anexos del modelo a partir del cual se elabora el Memorando de Entendimiento que debe firmar cada país contribuyente para confirmar formalmente su participación en determinada misión.

La última sesión ordinaria de ese Grupo de Trabajo se celebró en febrero / marzo de 2004 –esto es, justo antes del inicio de la MINUSTAH– y de ella participaron representantes de unos 25 Estados Miembros. Al mismo tiempo, está prevista una nueva reunión ordinaria en marzo de 2007. La representación uruguaya en el mencionado Grupo de Trabajo en las sesiones de 2001 y 2004 estuvo a cargo del funcionario diplomático entonces representante de la Delegación uruguaya ante la 5ª Comisión –actual jefe del Dpto. de Asuntos Especiales– y en cada caso del Coronel del Ejército designado como agregado militar ante ONU y algunos asistentes.

²⁶ En algunos casos, ONU contrata empresas que brindan estos servicios. En otros, paga por ellos al propio contingente.

²⁷ El sueldo básico se fijó, a partir de enero de 2002, en US\$ 1028 por efectivo por mes. A ello se agregan US\$ 68 por persona por mes para ropa y equipo personal, US\$ 5 por persona por mes para armamento personal y munición de entrenamiento. Además unos US\$ 1,28 diarios para gastos personales (“daily allowance”), más US\$ 73,5 por persona cada seis meses por concepto de “salario vacacional” (“recreational allowance”), ambos rubros pagados directamente por la misión al personal. También se pagan US\$ 303 extras para el 25% del total de efectivos de las unidades de logística y para el 10% del total de efectivos de unidades de infantería, policía o fuerzas de cuartel general, por concepto de remuneración al personal especializado. (Doc. A/C.5/60/26: 156 - 157). Vale hacer notar que ni de los documentos oficiales de ONU ni de los detalles de pagos enviados a la Misión Permanente de Uruguay ante ONU se desprende que la Organización defina la escala de sueldos para los distintos grados de oficiales y personal subalterno, ni discrimine la composición de cada contingente por Fuerza. Por todo ello, los correspondientes cálculos y redistribución de recursos se realizan a nivel nacional. En el caso uruguayo, concretamente desde las propias FF.AA.

Por lo general, en la mayoría de las reuniones de este Grupo de Trabajo se expresan dos tendencias contrapuestas. Una que pretende mantener estables las tasas de remuneración de personal y equipo y otra que busca elevarlas. *Grosso modo*, puede decirse que la primera es promovida por los financiadores netos de las operaciones de paz y la segunda por los países que mediante su contribución militar ganan más dinero del que deben aportar a los fondos antes mencionados. En ese marco y ante la falta de interés o diferencias en la posición adoptada por miembros de otras coaliciones cuyo apoyo busca Uruguay en el ámbito de la 5ª Comisión –como el Grupo de Río o el G 77 + China– los delegados nacionales intentaron establecer contactos con los miembros del Movimiento de Países no Alineados, o más precisamente con los grandes aportantes de tropas y equipo.

En 2001 se logró modificar en ese ámbito las tasas de reembolso al personal – que no se alteraban desde hacía más de 15 años– alcanzando los niveles actuales (diciembre de 2006). Variación que implicó un aumento general de alrededor del 5% en ese rubro. En 2004, por el contrario, los montos permanecieron incambiados y en buena medida en virtud de los reclamos de países como India y Uruguay el informe elevado a la 5ª Comisión (documento A/C.5/58/37) reflejó claramente posiciones dicotómicas que no pudieron conciliarse.

Vale la pena en este punto hacer una digresión para analizar brevemente las discusiones entabladas ese año, en tanto aportan información relevante para esclarecer los debates que se producen a nivel nacional sobre la cuestión de la conveniencia económica de las misiones de paz. En primer lugar, las relatorías de dichas reuniones evidencian que en el caso de los rubros de Equipo Mayor y Autosostenimiento, por un lado, un grupo de miembros –aquellos cuya relación entre ingresos por aporte de tropas y egresos por aportes a los fondos de financiamiento es positiva– pretendía hacer respetar la metodología de cálculo acordada previamente. La misma indicaba la necesidad de aplicar aumentos con un impacto global de alrededor del 5% en el presupuesto de ONU para operaciones de paz. Al tiempo que otro grupo –financiadores netos de las misiones– criticaron dicha metodología y propusieron tasas de aumento no respaldadas por cálculo alguno, que harían crecer el mencionado presupuesto en alrededor de medio punto porcentual (Doc. A/C.5/58/37 Anexos I y II).

En el caso del rubro Tropas, las discusiones se centraron en cómo definir los costos específicos que implica para el país contribuyente su envío. Y ello en tanto se partía del consenso en torno al principio de que *“Ningún gobierno debería recibir un reembolso mayor a sus costos efectivos”*²⁸ (Doc. A/C.5/58/37 Anexos IV). Hubo acuerdo general en que los militares que participan en misiones de paz cumplen un rol específico no necesariamente idéntico al que desarrollan en el marco de las tareas de defensa de su país. Esto es, los cascos azules requieren un entrenamiento específico, adecuado a la doctrina militar, las reglas de empeño y de relacionamiento con la comunidad propias de las operaciones de paz de ONU. A veces incluso se requiere un entrenamiento específico para cada misión y cada tarea a cumplir.

Partiendo de ese diagnóstico común, por un lado algunas delegaciones señalaron que ONU ya se hace cargo adecuadamente del problema al desarrollar manuales de entrenamiento y ofrecer cursos cortos –de 5 a 10 días– para instructores nacionales que luego son los encargados de entrenar al resto del contingente nacional. Entre otros argumentos, se afirmó que muchos países ya han incorporado a

²⁸ *“Los delegados reafirmaron los siguientes principios contenidos en el documento A/9822, de 30 de Octubre de 1974, cuando las tasas comunes de reembolso fueron establecidas: (a) Las tropas que sirven lado a lado deberían ser remuneradas sobre la misma base por idénticos servicios; (b) Ningún gobierno debería recibir un reembolso mayor a sus costos efectivos; (c) Los gobiernos que no sean completamente retribuidos en base a la fórmula de remuneración standard deberían recibir al menos el monto que pagaron a sus tropas por prestar servicio en el exterior”.* (A/C.5/58/37 Anexo IV Pár. 2)

su propia formación doctrinaria regular capítulos referentes a la doctrina de misiones de paz, por lo que en realidad no incurren en costos específicos al preparar a sus contingentes para servir a ONU. Otorgar una remuneración especial a tales efectos implicaría violar el principio antes referido de que el reembolso debe ser igual a los costos.

Desde otra posición, se sostuvo que los costos de entrenamiento específico para misiones de paz no sólo existen sino que se han incrementado significativamente a lo largo de los años, por lo que resulta crecientemente difícil para los países contribuyentes asumirlos individualmente. Así, dicho costo debería incorporarse a la fórmula que se utiliza para definir las tasas de reembolso del personal.

Paralelamente, se discutió en torno a la existencia de costos específicos de sanidad del personal, previos y posteriores al despliegue en misiones de paz. Actualmente, ONU no asume responsabilidad por ellos, salvo en lo que respecta a los seguros de vida e incapacidad.

Quienes pretendían que esta situación no cambiara manejaron diversos argumentos. Entre otros, que el alistamiento de las tropas incluía el deber de los gobiernos contribuyentes de asegurar que el personal se encontrara en adecuado estado de salud al momento de ser desplegado. También, que los costos médicos post despliegue –esto es, los que derivan estrictamente de la participación previa de un efectivo en una misión de paz– no pueden ser debidamente identificados y probados, por lo que resulta imposible establecer un método efectivo de evaluación y retribución. O que los costos previos dependen en todo caso de las condiciones sanitarias particulares de cada contingente y de cada misión, por lo que no pueden ser incorporados al cálculo de reembolso mediante una fórmula general aplicable a todas las misiones.

Por el contrario, se argumentó que es responsabilidad de ONU asegurar el regreso de los efectivos en buenas condiciones físicas y que sí es posible implementar mecanismos eficientes para cuantificar dichos costos sanitarios. Finalmente, en ninguno de los dos casos –costos de entrenamiento y sanitarios– se alcanzaron acuerdos ni se realizaron recomendaciones sustantivas.

Un segundo tema relacionado con la dimensión financiera de las misiones es el del seguimiento de la deuda que ONU genera con los contribuyentes de tropas. Como ya se dijo, el Ministerio de RR.EE. uruguayo asigna a un funcionario de su Delegación Permanente ante ONU como representante ante la 5^o Comisión, –encargada del análisis de todos los temas presupuestarios del sistema de ONU– y otro ante la 4^a Comisión, que incluye a la Comisión Especial sobre Operaciones de Mantenimiento de la Paz (C-34).

Son justamente estos funcionarios del Ministerio de RR.EE. con el apoyo del Departamento de Asuntos Especiales quienes se encargan de atender y hacer gestiones para reducir los retrasos con que usualmente se efectúan los pagos a los países contribuyentes de tropas y equipos. Retrasos que se explican por las demoras en los pagos de los estados miembros a los fondos de financiamiento y cuya normalización depende entonces en buena medida de negociaciones políticas. En el caso uruguayo, si se consideran los pagos del rubro Tropas de las misiones más recientes, luego de haber sido de cerca de un año en 2004, ese retraso se había reducido a alrededor de 3 meses en 2006. No obstante, persisten algunas deudas muy antiguas, como la de más de US\$ 1 millón generada a partir de la participación de tropas uruguayas en UNTAC (Camboya 1992 – 1993).

Resulta pertinente ahora remarcar algunas de las ideas explícita o implícitamente manejadas en este apartado. En lo relativo al “motivo económico” para la participación en misiones de paz, el principio de que *“Ningún gobierno debería recibir un reembolso mayor a sus costos efectivos”* supone que a nivel de ONU estas

no se conciben como una oportunidad de que los contribuyentes refuercen sus presupuestos de defensa. Sólo un país con niveles de equipamiento y remuneraciones personales inferiores a los estándares definidos por ONU y al que además correspondan bajos aportes al fondo de financiamiento –como es el caso de Uruguay– está en condiciones de sacar réditos económicos netos de esta prestación de servicios.

Pero aún en estas circunstancias es necesario cuantificar cuidadosamente los costos específicamente ligados a esa participación en que se incurre de forma previa y posterior al despliegue, que hasta el momento ONU no amortiza. Es el caso de los costos de entrenamiento y sanidad mencionados antes. Algunos ejemplos son, a nivel nacional, la existencia de la Escuela de Operaciones de Mantenimiento de la Paz del Ejército²⁹ y del “Programa de atención al personal en operaciones de mantenimiento de la paz y sus familias” impulsado por el Ejército³⁰.

Además de cuantificarlos correctamente, habrá que ver si podrán ser en un futuro próximo cubiertos por ONU, o si se justifican por ejemplo a cambio del entrenamiento recibido por el personal. En este sentido, nuevamente se hacen necesarios análisis detenidos en torno al nivel de coincidencia efectiva entre dicho “entrenamiento” y las capacidades requeridas para realizar las tareas de defensa nacional. Máxime cuando se reconoce la especificidad de la función y doctrina del “casco azul”.

En lo referente al proceso de toma de decisiones que se analiza aquí, queda claro entonces que las tasas de remuneración de la mayor parte de los recursos militares que se pondrán a disposición de ONU ya están previamente definidas cuando se hace el ofrecimiento de participación en una misión puntual. En ese momento, el Estado uruguayo puede hacer variar la relación costo-beneficio económico de su participación negociando las cantidades o el tipo –por ejemplo de equipo– pero no los precios de los recursos invertidos. La “negociación de los precios” ocurre entonces cada tres años en el Grupo de Trabajo especial del 5º Comité, en el que Uruguay es representado por personal del M.RR.EE. y de las FF.AA.

Resultaría de vital importancia en este sentido asegurar una presencia continua y suficientemente fuerte antes y durante ese foro, dedicada a tejer alianzas con los demás contribuyentes de tropas que esperan conseguir réditos económicos de su participación. Todo ello para enfrentar la fuerte presión que imponen los “financiadores netos” de las misiones para mantener la estabilidad de los mencionados precios.

²⁹ Allí se entrena fundamentalmente a personal superior que se desempeñará como Observadores Militares o que dirigirá a los contingentes de ONU. Por otra parte, por lo menos en el caso del Ejército el personal subalterno recibe la mayor parte de su entrenamiento en sus unidades de origen. Se intenta generar “secciones orgánicas” de alrededor de 100 hombres en cada Batallón de Infantería o Regimiento de Caballería –armas que realizan el mayor aporte numérico– que se preparan junto a sus respectivos jefes, para luego reunirse y conformar los contingentes que efectivamente se despliegan. Por otra parte, está planteado el pase de la EOPE a la órbita del Ministerio de Defensa Nacional y su transformación en un organismo conjunto, que formalice y potencie la participación que actualmente tienen en ella la Armada Nacional y la Fuerza Aérea.

³⁰ Además de haber comenzado a incorporar desde hace algunos años a psicólogos para prestar asistencia y analizar los efectos de la participación en misiones de paz sobre sus efectivos, el Ejército habilitó recientemente (noviembre de 2006) un centro de consultas telefónico en el que una asistente social y una psicóloga dan orientación a militares y sus familias. Ello ante la constatación de las problemáticas familiares desatadas a partir de dicha participación. (OCS, Informe Uruguay N° 271). Por las mismas razones se ha anunciado que se intentará reducir el tiempo de permanencia en misión de cada efectivo de 9 a 6 meses.

VI.V.III. Planificación operativa de la misión. Composición de los contingentes, asignación de tareas específicas y lugares de despliegue.

Como se señaló más arriba, el número total de militares y policías que participarán en cada misión es estipulado por el Consejo de Seguridad y debe ser aprobado por la Asamblea General. En ambas instancias se tienen en cuenta en particular los límites presupuestarios establecidos en buena medida por los grandes contribuyentes financieros.

La planificación de todos los aspectos que hacen a la implementación concreta de los mandatos del Consejo es realizada por el DPKO³¹. Eso incluye la definición del número, país de origen, características y equipamiento de las fuerzas requeridas, las tareas específicas y el lugar donde se desplegará cada contingente dentro de una Misión –el cual a su vez implica variaciones en el nivel de seguridad del que gozarán las tropas–, así como de las reglas de empeño (*rules of engagement*) que deberá respetar, etc.

Para agilizar estas tareas se ha generado un sistema de registro y acuerdos previos conocido como Sistema de Acuerdos Stand-By (UNSAS, por sus siglas en inglés) mediante el cual cada país que pretenda contribuir mantiene actualizados los datos sobre personal y equipamiento que está dispuesto a movilizar a requerimiento de ONU. Según se describe en el Manual Militar editado en 2003 por el DPKO (DPKO, 2003), los ofrecimientos de personal se clasifican en dos grandes categorías: “Individuos” y “Personal Agrupado”. “Individuos” incluye a oficiales que pueden formar parte de los Cuarteles Generales de cada misión (Mission HQ), a los observadores militares (UNMOs) y a los oficiales que pueden trabajar como asesores en el equipo regular de las diferentes oficinas del DPKO en Nueva York. “Personal Agrupado” incluye distintos tipos de unidades.

Al mismo tiempo esos ofrecimientos se ordenan en cuatro niveles de compromiso: 3 niveles “convencionales” y un Nivel de Despliegue Rápido. Este último implica fundamentalmente que, siempre que el país contribuyente lo apruebe, los recursos comprometidos están en condiciones de ser desplegados entre los 30 y 90 días posteriores a la fecha en que el Consejo de Seguridad decide la instalación de una Misión³².

La confirmación de la inclusión en el registro de nivel 3 y “de Despliegue Rápido” se realiza a través de la firma de un Memorando de Entendimiento entre el gobierno contribuyente y el DPKO. (DPKO 2003: 6). En dicho documento se establece que el país cuenta con individuos y/o con al menos una unidad en condiciones de ser desplegados en determinado período de tiempo.³³ Es importante destacar que ese personal debe estar libre de obligaciones específicas en su país de origen que puedan impedirle desarrollar un eventual despliegue. La composición concreta de los contingentes comprometidos en el UNSAS o efectivamente enviados a las misiones – esto es, el número de personal que aportará cada Fuerza Armada o de Seguridad de cada país– no es definido por ONU, sino que se decide a nivel nacional.

³¹ “El DPKO (planifica, prepara, gestiona y) dirige políticamente las operaciones de paz de ONU y mantiene contacto con el Consejo de Seguridad, los contribuyentes financieros y de tropas, así como con las partes en conflicto...” (<http://www.un.org/Depts/dpko>).

³² Cabe hacer notar también que, al igual que en la categoría anterior, “El Estado Miembro asume todos los costos en tanto los recursos permanezcan en stand-by en su territorio” y que “Todos los contingentes formados deben llevar al área de despliegue provisiones para un mínimo de 90 días”. (Trad. propia de DPKO 2003: 5)

³³ Por unidad se define un conjunto acordado de equipamiento y personal debidamente entrenado y que por ello es capaz de cumplir determinadas tareas, por sí misma o como parte de un grupo más amplio (DPKO 2003: 7)

También según el Manual recién citado, cuando se advierte la posibilidad de surgimiento de una nueva misión, el DPKO convoca a un primer grupo de 9 oficiales disponibles según la lista de personal individual del UNSAS, que pasan a colaborar con el staff permanente del Departamento en la planificación de aspectos operacionales y tácticos. (DPKO 2003: 9 y ss.). Posteriormente, cuando se conoce que el Consejo de Seguridad considerará un reporte del Secretario General sugiriendo su instalación, se convoca un segundo grupo de oficiales que, junto con el primero, constituirán el Cuartel General de la nueva misión y se instalarán en el propio terreno de operaciones. En adelante este Cuartel General organizará y dirigirá el despliegue de las tropas según los lineamientos elaborados en el DPKO.

Para mantener actualizada la información del UNSAS, cada país contribuyente completa varias veces al año formularios donde debe indicar la disponibilidad efectiva de los recursos comprometidos³⁴. Según los últimos registros accesibles, en abril de 2005, 83 países mantenían a disposición de ONU personal militar "Stand-By". De ellos, 50 tenían un compromiso de nivel 3, 10 de nivel 2 y 23 de nivel 1.³⁵

Uruguay se ha caracterizado por un fuerte grado de compromiso con el sistema, casi desde su misma creación. El Ejército fue pionero en este sentido. En 1997 puso a disposición del UNSAS, en los términos definidos para el Nivel 3, un batallón de infantería y cierto número de observadores militares. Luego, en el año 2000 conformó en su Estado Mayor General una comisión que trabajó durante 3 meses analizando el "Informe Brahimi"³⁶, buscando definir la política a seguir por la Fuerza en materia de participación en MPO.

Entre otras recomendaciones, se indicó la conveniencia de diversificar la oferta a través del UNSAS, por lo que tiempo después efectivamente se comprometieron otros tipos de unidades, además del mencionado batallón. Así, en base a estas directivas hacia fines de 2002 Uruguay pasó a ser junto a Rumania, India, Jordania, Canadá y Argentina uno de los primeros países en poseer al menos una unidad en el Nivel de Despliegue Rápido, hecho que fue destacado y saludado desde ONU³⁷.

Por su parte, la Armada ingresó al UNSAS casi al mismo tiempo que comenzaba su despliegue como parte de la MONUC, en el año 2001. Actualmente mantiene comprometidas algunas unidades flotantes con su correspondiente personal. A manera de ejemplo puede mencionarse un buque con capacidades de relevamiento oceanográfico, que se supone puede ser requerido en el caso de Haití u otros países, para delimitar zonas de soberanía económica en el mar.

Vale la pena hacer una pausa en este punto para resaltar que el Ejército y la Armada han asumido estos importantes niveles de compromiso sin que esté formalmente definido por parte de ONU que los mismos sean condición necesaria para obtener algún tipo de precedencia a la hora de las invitaciones a participar en operaciones de paz.

En la práctica la capacidad de un país para decidir en cuáles operaciones o en qué número y condiciones participa depende en gran medida de los recursos de poder que pueda movilizar en negociaciones frente al DPKO y en particular frente al Sub

³⁴ *"De tiempo en tiempo las contribuciones al sistema pueden quedar temporalmente no disponibles debido a otros compromisos. Esas contribuciones no pueden permanecer como parte del sistema, por lo que tal situación debe ser reportada en los formularios, a menos que se mencione la fecha en que esa unidad (o individuo) estará nuevamente disponible"*. (DPKO, 2003: 6)

³⁵ Ver www.un.org/Depts/dpko/rapid/.

³⁶ El "Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas" o "Informe Brahimi" recoge las recomendaciones de un grupo de trabajo convocado por el entonces Secretario General de ONU, Kofi Annan, para que realizara "...un examen a fondo de las actividades de las Naciones Unidas relativas a la paz y la seguridad..." (ONU A/55/305). Fue publicado en agosto de 2000.

³⁷ Ver http://www.un.org/Depts/dpko/milad/fgs2/unsas_files/rapid_deployment.

Secretario General para Operaciones de Mantenimiento de la Paz. En tales negociaciones, los miembros del Consejo de Seguridad y/o los grandes financiadores de las MPO hacen pesar esos recursos en forma contundente.

Por el contrario, en el caso uruguayo, un mayor nivel de compromiso con el UNSAS representa, –junto a la trayectoria anterior en estas operaciones y a la neutralidad política y religiosa de los contingentes nacionales, altamente valorada–, uno de los recursos más importantes a los que se puede apelar tanto para intentar mantener o aumentar el volumen de efectivos desplegados como para negociar en mejor forma las condiciones de su participación. Así, la actitud uruguaya ante el UNSAS no debe interpretarse como el simple cumplimiento de requisitos planteados por ONU, sino más bien como producto de acciones autónomas adoptadas a nivel nacional, tendientes a afianzar y/o aumentar la presencia militar en las MPO.

Más concretamente, todos los asuntos relativos a los compromisos adoptados en el marco del UNSAS, –en lo que refiere a personal y equipo militar– son decididos y manejados por oficiales militares. Es decir, cada Fuerza define su política de compromisos, en función del nivel de participación en misiones de paz que pretenda mantener. La actividad del personal diplomático se limita a la revisión y firma del acuerdo marco –Memorando de Entendimiento– para la adopción de los compromisos de Nivel 3 o “de Despliegue Rápido”, rubricado por el Sub Secretario General para Operaciones de Mantenimiento de la Paz de ONU y el Jefe de la Delegación Permanente de Uruguay ante la Organización. Ni este acuerdo ni los informes de actualización que se entregan trimestralmente son revisados por el Departamento de Asuntos Especiales o personal diplomático de la Delegación Permanente, en el entendido de que se trata de cuestiones técnicas cuyo manejo es competencia del personal militar.

Con estas precisiones no se pretende poner en duda que las autoridades políticas del Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio de RR.EE. estén enteradas o presten la debida autorización formal a los posicionamientos uruguayos ante el UNSAS. Pero sí subrayar que el centro de planificación y toma de decisiones en este tema radica en los Comandos Generales de las FFAA. Es allí donde se decide asumir importantes compromisos frente a ONU.

Porque si bien todo envío de recursos materiales y humanos debe ser finalmente refrendado por las autoridades políticas, su inclusión en el UNSAS genera en el DPKO la expectativa de que los mismos estarán disponibles cuando se los convoque. Eventuales negativas implicarían entonces contradicciones en la posición adoptada “por el estado uruguayo”³⁸. Cabe destacar también que esos compromisos que definen las FF.AA. constituyen señales significativas sobre los objetivos uruguayos en materia de MPO. Es decir, son susceptibles de ser analizados desde el extranjero como parte de la estrategia de inserción internacional del país.

Por otra parte, como se indicó más arriba, la planificación operativa de las misiones y la conformación de los “Cuarteles Generales” centrales y regionales que las conducirán “en el terreno” está a cargo del DPKO. Para estas tareas se contratan civiles pero también militares de los países miembros, que trabajan allí en calidad de asesores técnicos con contratos a término, generalmente, de dos años de duración. Los oficiales interesados presentan su candidatura a los distintos llamados realizados desde ONU, siempre que cuenten con el respaldo de su respectiva Fuerza y gobierno. Si superan el proceso de selección –organizado por el DPKO, basado en la evaluación

³⁸ En este sentido argumentaban fuentes del Ejército Nacional consultadas por el matutino *El País* cuando en agosto de 2007 se conoció que las autoridades políticas del MDN decidieron que la Fuerza no aportara tropas a la Misión en Sudán. (El País Sección NACIONAL 29/08/07).

de méritos profesionales– dejan de prestar servicio en las FF.AA. mientras dure su contrato y se reintegran cuando este finaliza.³⁹

Formalmente, ninguno de ellos está habilitado a influir esa planificación en favor de intereses nacionales, en tanto se desempeñan en esos espacios como funcionarios de ONU y no como representantes de su país. No obstante, es innegable que cuentan con un acceso privilegiado a información sobre la posible creación de nuevas Misiones, el conflicto que las antecede, las condiciones reales en el terreno, sus características, el equipo y personal que será requerido, etc. Información que a su vez es de enorme valor para quienes desde el país contribuyente deben decidir si se participará o no, con qué recursos y en qué condiciones.

La FF.AA. uruguayas son absolutamente conscientes del rol que pueden desempeñar estos oficiales. En particular el Ejército y la Armada se plantean como objetivo que su personal ocupe este tipo de cargos. Desde la década de 1990' el Ejército ha logrado mantener ocupados entre 2 y 3 puestos en el DPKO. Al mismo tiempo, otros oficiales de estas dos Fuerzas han sido reclutados para conformar los “Cuarteles Generales” centrales o regionales de cada misión. En la actualidad desde la Armada se entiende que se ha alcanzado el tope numérico y se aspira a mejorar la calidad de este tipo de inserción, ocupando cargos de mayor relevancia.

Así, cada Fuerza aprovecha a sus oficiales que actúan –dentro de determinados límites– como verdaderos agentes de *lobby*, haciendo lo posible para que el DPKO “invite” a sus países a participar de las misiones que se entiendan más atractivas, o intentando hacer compatibles los requerimientos en materia de equipo y personal de determinada misión con las posibilidades de su Fuerza, cuando se considera conveniente⁴⁰. Además su presencia permite seguir de cerca la evolución de los requisitos del DPKO en materia de formación, entrenamiento y doctrinas de empleo de los cascos azules. Esto hace posible mantener a los recursos humanos nacionales en mejores condiciones para cumplirlos. Paralelamente y con el mismo fin, cada Fuerza establece y cultiva contactos con oficiales y funcionarios civiles extranjeros que ocupan puestos de responsabilidad en el DPKO y las diferentes misiones.

Vale hacer notar que en la mayoría de los casos esos flujos de información y acciones de *lobby* se promueven fundamentalmente desde los Comandos Generales y en favor de los objetivos que cada Fuerza fija en torno a su participación en MPO. El SINOMAPA no juega un rol relevante en este sentido. Además, los niveles de colaboración y coordinación que se alcanzan entre las tres Fuerzas en este sentido son variables y dependen muchas veces de las características personales de quienes ocupan los cargos clave en cada momento.

Por último cabe señalar que, a instancias de la Secretaría y la Asamblea General de ONU se ha pretendido promover formalmente la participación de los países contribuyentes de tropas “*en todas las etapas de las operaciones de mantenimiento de la paz*”, incluida la planificación previa al despliegue. El “Comité Especial sobre operaciones de mantenimiento de la Paz” (C-34), del cual participan usualmente representantes diplomáticos y militares uruguayos, ha sido definido como posible marco de dicha participación. No obstante, a juzgar por los reportes anuales de dicho Comité, la brecha explícitamente reconocida entre “...*aquellos que planifican*,

³⁹ Hasta fines de los años 90' la permanencia de estos oficiales en NY estaba económicamente a cargo de los países de los que provenían. Luego el DPKO pasó a ofrecer salarios, equivalentes a los de otros funcionarios de ONU. Para los oficiales uruguayos estos puestos representan así destinos particularmente interesantes desde el punto de vista profesional y económico, a los que es posible acceder en virtud del fuerte involucramiento de las FF.AA. nacionales en las operaciones de paz de ONU.

⁴⁰ A veces incluso el DPKO no define exhaustivamente el tipo de personal y en particular, de equipos que enviará a una misión, sino que recibe sugerencias de parte de los posibles contribuyentes.

mandatan y gestionan operaciones de paz de ONU y aquellos que implementan los mandatos...” no se ha podido acortar significativamente. (A/60/19: p. 25)⁴¹.

Antes de pasar al siguiente apartado, resulta conveniente realizar una breve síntesis de la información vertida en el presente. En primer lugar, que en principio puede señalarse que la planificación y dirección militar de cada misión queda a cargo, en sus aspectos más generales –número total de efectivos, presupuesto– del CS y en los más puntuales –conformación de la fuerza, lugares de despliegue y tareas, dirección operativa– del DPKO. Esto es, de ámbitos donde los contribuyentes de tropas no tiene representación formal.

Luego, es necesario puntualizar que el Ejército –al menos a partir de la segunda mitad de los 90’– y la Armada –al menos desde el año 2000– han actuado proactivamente buscando asegurar que la “invitación” de ONU y su Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO, por sus siglas en inglés) se produzca y además corresponda en lo posible a misiones en las que les resulta conveniente participar.

Para ello han comprometido recursos en el marco del UNSAS, han promovido que sus integrantes sean contratados por el DPKO o para conformar los Comandos Generales de las misiones, al tiempo que cultivan y explotan sus contactos con oficiales extranjeros en esos puestos. La participación de las autoridades políticas del MDN y M.RR.EE. así como de los funcionarios diplomáticos en la definición o concreción de estas acciones es, en el mejor de los casos, acotada.

Parece importante por último dejar en claro que el hecho de que la Fuerza Aérea no adopte una actitud proactiva en este sentido no debe en absoluto leerse como una falencia o demérito. Como se intentará explicar con mayor detenimiento más adelante, debido en parte al menor número de personal con que cuenta, la FAU ha decidido que incrementar su participación en MPO afectaría negativamente el cumplimiento de sus misiones en el país. De esa forma la Fuerza actúa responsablemente priorizando sus tareas en territorio nacional.

VI.V.IV. Aporte militar uruguayo a operaciones de paz⁴²

Uruguay ha tenido presencia militar en 23 MPO, comenzando en 1952. En efecto, aquel año oficiales del Ejército se unieron como observadores a la segunda misión de paz de ONU, la UNMOGIP, desplegada en 1949 en la frontera entre India y Pakistán. Pese a ese temprano inicio, hasta 1988 esta fue la única presencia nacional en intervenciones militares organizadas por ONU. Ese año se enviaron nuevamente observadores, esta vez a la frontera entre Irán e Irak (UNIMOG).

Fue recién durante la Presidencia de Luis A. Lacalle (1990-1995) que dicha presencia se hizo más numerosa. Así, entre 1991 y 1995 se enviaron observadores a nueve nuevas MPO. Se generó también un cambio cualitativo central: en 1992 (y hasta 1993) se autorizó el primer envío de tropas a misiones de ONU, esta vez a Camboya. Luego se enviarían también a Mozambique (1993-1994) y Angola (1995-1997).

Mientras el número de observadores militares uruguayos desplegados en estas misiones se mantuvo en el rango de los 60 a 90 oficiales desde entonces hasta 2006, luego de la finalización de UNAVEM III (Angola) en 1997 y hasta el surgimiento de la MINUEE (Etiopía-Eritrea) en el año 2000 Uruguay pasó un lapso de más de dos años

⁴¹ Ver también A/58/19: pp.11 y 12).

⁴² La redacción del primer tramo de este apartado se beneficia del intercambio realizado con Diego Hernández Nilson, a quien se agradece por ello.

sin aportar tropas a MPO. La lista de misiones donde se desplegaron contingentes uruguayos se completa con la MONUC (Congo, desde 2001) y MINUSTAH (Haití, desde 2004). Cabe hacer notar además que en todos estos casos se trata de intervenciones sobre conflictos con componentes predominantemente intraestatales.

Otro cambio cualitativo relevante ocurrió en abril de 2003, cuando a pedido del Poder Ejecutivo el Parlamento autorizó la permanencia de las tropas uruguayas en la MONUC. Esto a pesar de que el cambio de mandato de esa misión decidido por el CS implicaba que la misma pasaría a enmarcarse bajo el Capítulo VII de la Carta, cambiando también las *reglas de empeño*. Hasta el momento, las tropas nacionales habían actuado exclusivamente bajo Capítulo VI. Sí se habían desplegado bajo Capítulo VII observadores militares, en la UNAMIR II (Ruanda), desde 1994.

Pueden señalarse entonces tres grandes puntos de inflexión en la evolución de la participación uruguaya en MPO: 1952, 1992 y 2003. En la primera etapa se trata entonces únicamente de observadores militares, actuando sobre conflictos predominantemente interestatales y donde se había logrado previamente el acuerdo de las partes en torno a la necesidad de intervención de ONU. Las misiones en Cachemira (UNMOGYP, 1952 a la fecha) o el Golfo Pérsico (UNIIMOG –Irán/Irak–, 1988-1991; y UNIKOM, –Irak/Kuwait– 1991 a la fecha) son ejemplos típicos de esta etapa⁴³.

En la segunda etapa comienzan los envíos de tropas, que también intervienen en regiones donde se alcanzaron acuerdos relativamente amplios en torno a aceptar la presencia de los cascos azules así como a respetar el cese al fuego. No obstante, el ejemplo más claro de la precariedad y limitaciones que suelen tener tales situaciones lo representa la misión en Congo, cuya involución, ocurrida aún con la MPO ya instalada, forzó un cambio de mandato.

Finalmente, a partir del año 2003 Uruguay comenzó también a desplegar tropas en misiones enmarcadas en el Cap. VII, esto es, donde no existe acuerdo de cese al fuego ni consenso local en torno a la necesidad de que ONU intervenga. Justamente en MONUC y MINUSTAH trabajan actualmente más del 95% de los cascos azules uruguayos, contando a tropas y observadores.

Vale en este punto hacer una breve digresión para mencionar la integración de efectivos del Ejército Nacional en dos “misiones de paz” no establecidas por el CS de ONU. La primera fue la participación de observadores en la Comisión Militar Neutral que debía controlar el respeto al armisticio que puso fin a la Guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay, en el año 1935 (es decir, antes de la fundación de la ONU).

La segunda es la participación en la Fuerza Multinacional de Paz en Sinaí. (MFO – Sinaí). Se trata de una misión iniciada en 1982 en la frontera entre Egipto e Israel, que no fue organizada por la ONU debido al veto impuesto por la URSS y que por lo tanto quedó bajo el patrocinio de EE.UU., en el marco del Tratado de Camp David (1979). En este contexto, en 1981, autoridades de dicho país “*en conversaciones directas*” con el Comandante en Jefe del Ejército acordaron el envío de una sección de Ingenieros militares uruguayos. Los detalles de esa participación se resolvieron finalmente en un acuerdo celebrado en la sede del Comando General del Ejército entre una delegación estadounidense y una uruguaya (J. Esteyro, 2004: 55).

Como se señaló en otro trabajo, “...*algunos elementos de la participación en la MFO-Sinaí (...) habilitan el desarrollo de ciertas líneas de interpretación diferentes a las que se sugieren para el común de las misiones en las que se involucra el país. En*

⁴³ Si bien en general coincide que sean misiones de observadores, que intervengan en conflictos interestatales, y que el mandato sea por el Cap. VI, existen excepciones que corresponden exactamente a este “tipo ideal”. La resolución que crea la UNIKOM (frontera Irak-Kuwait) se basa en el Capítulo VII; así como la misión UNFICYP (Chipre) no se enmarca en un conflicto interestatal en sentido estricto.

primer lugar el hecho de que la única misión internacional de paz no organizada desde ONU en la que Uruguay participa haya sido resuelta durante la última dictadura cívico militar. Y viceversa, la única misión de la que se decidió participar durante ese período fue justamente una no organizada por ONU, sino promovida fundamentalmente por EUA. En segundo lugar, se destaca por ser la primera vez en la historia en que Uruguay envía tropas, adelantándose en 10 años a la misión en Camboya (primera en la que esto se hace en el marco de una Misión de Paz de ONU). Por último, debe señalarse que la participación se mantiene hasta la actualidad, no contándose con datos respecto a si la misma fue revisada y/o reevaluada por alguno de los gobiernos constitucionales posteriores. Estos elementos y en especial la participación enmarcada en un acuerdo multilateral ad hoc, por fuera de ONU y alineado claramente a una iniciativa de EUA, pueden interpretarse como un ajuste de la política exterior en el contexto de un régimen político distinto y en sintonía con la orientación ideológica del gobierno dictatorial". (Gonnet y Hernández Nilson, 2007: 10)

Las tablas VI.5 y VI.6 pretenden dar una idea de la evolución cuantitativa de la participación militar uruguaya en MPO en los últimos 25 años, es decir, a partir del envío del primer contingente, que si se considera la misión en Sinaí, ocurrió en el año 1982. Por las razones expresadas en las referencias, los datos de la Tabla VI.5 tienen un valor estrictamente indicativo. No obstante, en comparación con los datos de la Tabla VI.6 permiten observar que durante la década de los 80's el despliegue de contingentes se limitó a la referida participación en Sinaí. En los 90's, el número de efectivos desplegados como parte de contingentes creció significativa pero puntualmente durante los años 1992 y 1996 (Misiones en Camboya, Mozambique y Angola), esto es, no se sostuvo ni siguió una línea de progresión constante.

Tabla VI.5. Aporte de tropas uruguayas a operaciones de paz (1982 – 1999)

Tabla VI.5.	
Aporte de tropas uruguayas a operaciones de paz (1982-1999)	
- VALORES ESTIMADOS ⁽¹⁾ -	
Fecha	Tropas
1982 – 1991	75
1992 - 1993	977
1994	75
1995 - 1996	875
1997	75
1999	83

Fuente: Elaboración propia en base a datos de J. Esteyro (2004). Dec.-Ley N° 15.248 y Leyes N° 16.256, 16.259, 16.347 y 16.695. **Referencias:** (1) **Los valores reflejados no son exactos.** Corresponden a estimaciones del número total de efectivos uruguayos que formaba parte de contingentes en operaciones de paz de ONU y otras organizaciones y tratados internacionales al final de cada año. Dicha estimación se realizó en base al número de efectivos autorizados por el Consejo de Estado y el Poder Legislativo en los envíos iniciales a cada operación. Usualmente, los contingentes varían en número e incluyen a más personal del establecido en las respectivas normas legales. No se tiene en cuenta el efecto de superposición temporal de las misiones en Camboya y Mozambique. Por todo ello estos valores posiblemente sean inferiores a los reales. No incluye observadores militares ni personal policial.

Tabla VI.6. Aporte de efectivos uruguayos a operaciones de paz de ONU (2000-2007)

Tabla VI.6				
Aporte de efectivos uruguayos a Operaciones de Paz de ONU (2000-2007)				
Fecha	Obs. Militares	Tropas	Tot. Militares	Policía
dic-00	61	1	62	-
jun-01	70	420	490	-
dic-01	69	785	854	-
jun-02	71	1494	1565	-
dic-02	60	1591	1651	-
jun-03	59	1744	1803	-
dic-03	60	1820	1880	-
jun-04	59	1839	1898	10
dic-04	56	2414	2470	22
jun-05	55	2360	2415	22
dic-05	67	2345	2412	16
jun-06	65	2478	2543	14
dic-06	67	2505	2572	14
feb-07	68	2506	2574	9
jun-07	68	2508	2576	13

Fuente: Elaboración propia en base a datos de <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/>. *Referencias:* Incluye únicamente las catalogadas como “Operaciones de mantenimiento de la paz” organizadas y dirigidas por ONU. No están disponibles en dicho sitio web registros del aporte de cada país a operaciones anteriores al año 2000.

En lo que va transcurrido de la década actual se evidencia una tendencia notoriamente diferente. En efecto, luego de la finalización de UNAVEM III en 1997 y hasta la incorporación a MONUC en 2001 Uruguay pasó un lapso de más de tres años sin aportar tropas a misiones de paz de ONU, discontinuando un ciclo iniciado en 1992. Así, en ese tramo sólo se mantuvo la participación en la MFO-Sinaí, que como ya se dijo, no fue decidida ni organizada por ONU. No obstante, sí se enviaron observadores militares a casi todas las operaciones que surgieron en ese período.

Como se indicó más arriba, desde 1997 Uruguay mantenía a disposición del UNSAS, en los términos definidos para el nivel 3, un Batallón completo. En 2001 la oferta del Ejército se diversificó, agregándose la de la Armada. En diciembre de 2002 pasó a ser uno de los primeros países que ofreció cumplir las exigencias del Nivel de Despliegue Rápido, dando claras señales de su intención de mantener y/o aumentar el volumen de aporte de personal a misiones de paz. Los sucesivos incrementos en el contingente desplegado en Congo determinaron que la participación efectiva superara con creces los números de personal comprometidos en el UNSAS.

Hacia fines de 2001 las tropas uruguayas en MPO ascendían a 1.591 efectivos en su inmensa mayoría participantes de la MONUC, mientras que el número de Observadores Militares se mantenía en el entorno de los 60. A fines de 2003 se aceleró el deterioro de la situación política haitiana y surgió con fuerza la probabilidad de una pronta intervención de ONU. En Febrero de 2004, cuando el Consejo de Seguridad anunció la creación de la MINUSTAH, Uruguay tenía desplegados sólo en operaciones de paz de ONU un total de 1.879 efectivos militares: 119 oficiales que

actuaban como Observadores Militares en varias Misiones, un contingente de 44 personas en Etiopía/Eritrea (MINUEE) y 1.772 efectivos en la MONUC⁴⁴.

La Tabla VI.7 muestra la evolución de los contingentes militares y policiales uruguayos en MONUC y MINUSTAH desde mayo de 2004, así como el número total de militares uruguayos desplegados en operaciones de paz en relación al total de efectivos de las tres Fuerzas. Como ya se dijo, en junio de 2004 el Poder Legislativo aprobó la participación de 538 militares en la MINUSTAH. Según los registros de ONU desde mayo de 2004 participaban de esa Misión 3 militares uruguayos, a los que se agregaron en julio otros 51, completando un total de 557 en agosto de ese año. En marzo de 2005 el contingente en la MINUSTAH aumentó a 776 personas, luego a 971 en enero de 2006 y alcanzó los 1.156 efectivos en julio de ese año. Paralelamente, el número de efectivos desplegados en el Congo que en agosto de 2004 era de 1.800, comenzó a decrecer sucesivamente a partir de febrero de 2005, cayendo a 1.544 en mayo de 2005, 1.463 en febrero de 2006, hasta estabilizarse en el entorno de las 1.325 personas a partir de abril de ese año.

Tabla VI.7. Evolución de efectivos uruguayos en MONUC y MINUSTAH
(2004 – 2007. meses seleccionados)

Tabla VI.7. Evolución de efectivos uruguayos en MONUC y MINUSTAH (2004 – 2007. meses seleccionados)						
Mes/año selec.	MINUSTAH		MONUC		Total militares UY en MP ONU	Militares en MP/ Efec. de FF.AA.
	Tropas UY	Policía UY	Tropas UY	Obs. Mil. UY		
may-04	3	-	1800	27	1900	7,41 %
jul-04	54	-	1800	27	1952	7,62 %
ago-04	557	-	1801	27	2476	9,66 %
feb-05	576	9	1723	27	2393	9,34 %
may-05	778	9	1544	27	2411	9,41 %
oct-05	779	6	1523	45	2413	9,57 %
ene-06	971	6	1514	44	2595	10,29 %
feb-06	971	6	1463	43	2537	10,06 %
abr-06	981	6	1339	47	2425	9,62 %
jul-06	1156	6	1324	46	2584	10,17 %
dic-06	1144	4	1324	45	2572	10,12 %
jun-07	1149	2	1322	45	2576	10,14 %

Fuente: Elaboración propia en base a datos de <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/>

Referencias: Se seleccionaron los meses en que hubo cambios significativos del número de participantes en alguna de las categorías y misiones observadas. El Total incluye observadores militares y tropas uruguayas desplegadas en todas las misiones de paz de ONU activas en cada momento, excluyendo al personal policial. La última columna expresa el número de personal militar uruguayo en MP-ONU como porcentaje del total de efectivos de las tres Fuerzas. Hasta mayo-05 se considera total de efectivos de las tres Fuerzas en dic-04 según datos de MDN (2005, 234). Hasta mayo-06, total de efectivos de las tres Fuerzas en dic-05 según datos de CEPRE-OPP. En adelante, total de efectivos en dic-06 según RESDAL (2007).

⁴⁴ Según datos en <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/>.

Tabla VI.8. Evolución Fuerzas de ONU en MONUC y MINUSTAH

Tabla VI.8 Evolución Fuerzas de Seguridad de ONU en MONUC y MINUSTAH						
(2004 – 2006, meses seleccionados)						
Meses / años seleccionados	MONUC			MINUSTAH		
	Tropas	Obs. Mil.	Total	Tropas	Policía Civil	Total
ene-04	10209	542	10751	-	-	-
may-04	10012	564	10576	240	7	247
jul-04	9923	534	10457	2259	224	2483
ago-04	10022	554	10576	2765	224	2989
feb-05	15532	563	16095	6012	1401	7413
may-05	15458	543	16001	6207	1437	7644
oct-05	15197	724	15921	7273	1594	8867
ene-06	15019	729	15748	7519	1776	9295
feb-06	15004	712	15716	7472	1761	9233
abr-06	15591	786	16377	7054	1716	8770
jul-06	16192	770	16962	6499	1622	8121
dic-06	16487	734	17221	6684	1692	8376

Fuente: Elaboración propia en base a datos de <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/> *Referencias:* Número total de efectivos desplegados según categorías de ONU. Se seleccionaron los meses en que hubo cambios significativos del número de participantes uruguayos en alguna de las categorías y misiones observadas.

Es necesario hacer notar que mientras el contingente uruguayo en Haití fue acompañando el aumento del número total de cascos azules en esa misión, en el Congo sucedió exactamente lo contrario. Uruguay disminuyó su participación prácticamente a partir del mismo momento en que el número total de tropas en la MONUC comenzaba a crecer: desde unos 10.000 efectivos en octubre de 2004 a unos 15.500 en febrero de 2005, alcanzando los 16.500 en diciembre de 2006.

Con todo, el total de militares uruguayos desplegados en MPO acumuló entre mayo de 2004 y diciembre de 2006 un aumento de 672 efectivos, equivalente a alrededor de un 2,64% del total de las tres Fuerzas Armadas⁴⁵. Se alcanzaron así los máximos niveles de despliegue en el exterior hasta entonces registrados (Ver tablas VI.5 y VI.6), pasando de representar el 7,41% del total de efectivos de las FF.AA. en mayo de 2004, a un 9,66% en agosto de 2004 y superando el 10% desde comienzos de 2006.

Cabe aclarar que el aumento no afectó por igual a todas la Fuerzas, sino que llevó el porcentaje de personal desplegado en operaciones de paz al 12% en el Ejército, 7% en la Armada y 4% en la Fuerza Aérea, según valores aproximados estimados a partir de información proporcionada por personal del SINOMAPA en entrevista personal.

En efecto, otro de los ángulos que vale la pena explorar en relación a la evolución cuantitativa de la participación militar uruguaya en MPO refiere al aporte diferencial que ha realizado cada Fuerza. Lamentablemente, al cierre del presente trabajo sólo se había podido conseguir la serie histórica con datos desagregados para el caso de la Fuerza Aérea Uruguaya, la cual se expone en la Tabla VI.9.

⁴⁵ 25.415 efectivos en diciembre de 2006 según RESDAL (2007, en línea)

Tabla VI.9 Evolución efectivos FAU en Misiones de Paz de ONU

Tabla VI.9. Evolución efectivos FAU en MPO (1992 – 2007)				
Año	Obs. Mil.	Tropas	Total FAU	Tot. FAU / Tot. FF.AA. UY en MPO
1992	-	27	27	s/d
1993	1	40	41	s/d
1994	1	8	9	s/d
1995	-	-	-	s/d
1996	-	1	1	s/d
1997	-	-	-	s/d
1998	-	-	-	s/d
1999	-	-	-	s/d
2000	3	-	3	4,92%
2001	14	4	18	2,11%
2002	14	9	23	1,39%
2003	14	117	131	6,97%
2004	13	128	141	5,66%
2005	9	132	141	5,81%
2006	9	156	165	6,38%
2007	9	156	165	6,39%

Fuente: Elaboración propia. Referencias: Datos sobre part. Fuerza Aérea, proporcionados por CECOMAPA – FAU. Datos sobre total de militares uruguayos en MPO a dic. de cada año, excepto para 2007 (febrero), extractados de < <http://www.un.org/spanish/peace/dpko>>

Como se ve, durante el período para el que se cuenta con datos fiables sobre el total de militares uruguayos en MPO (2000-2007), el aporte de la Fuerza Aérea promedió un 4,95%, con un pico máximo inferior al 7%, registrado en 2003.

No obstante, sí es posible conocer a qué Misiones aportó observadores o contingentes cada Fuerza. Como se muestra en la Tabla VI.10., el Ejército ha participado en unas 24 misiones, con contingentes en 5 de ellas. Le sigue la Armada, con 11 misiones, en 3 de las cuales envió contingentes. Por último la Fuerza Aérea ha colaborado en al menos 9 misiones, con contingentes en 2 de ellas y formando parte de contingentes conjuntos en 2 más.

La información disponible en relación al comienzo y finalización de cada uno de los despliegues de la Armada permite ver, además, que luego del retorno del contingente asentado en Camboya esta Fuerza no tuvo actividad en MPO sino hasta el año 2000. A partir de entonces el número crece muy rápidamente alcanzando un pico de 8 misiones en curso en 2002, de las que sólo una (MONUC) involucraba un contingente naval. Resultaría interesante buscar las razones de ese aumento “repentino”, basado fundamentalmente en el despliegue de observadores militares.

Tabla VI.10. Participación de cada Fuerza en Misiones de Paz (1949-2007)

Tabla VI. 10. Participación de cada Fuerza en MP. - 1949 – 2007 -					
Misión/ Región	Inicio (1)	Fin	Ejército	Armada (8)	Fuerza Aérea (7)
UNMOGIP	1949	en curso	Obs.		
UNFICYP	1964	en curso	Obs. (2)	Obs. (2000-2001)	
UNIMOG	1988	1991	Obs.		
ONUCA	1989	1992	Obs.		
UNIKOM	1991	2003	Obs.	Obs. (2002-2003)	
MINURSO	1991	en curso	Obs.	Obs. (2001...)	Obs.
ONUMOZ	1992	1994	Cont. (3)		Obs.
UNTAC	1992	1993	Cont.	Cont. (1991-1993)	Cont. (9)
UNOMIL	1993	1997	Obs.		
UNAMIR	1993	1996	Obs.		Obs.
UNOMIG	1993	en curso	Obs.		Obs.
MONUT	1994	2000	Obs.		
UNAVEM III	1995	1997	Cont.		Staff (4)
MONUA	1997	1999	Obs.		
MINUGUA	1997	1997	Obs.		
UNAMSIL	1999	En curso	Obs.	Obs. (2000...?)	
MONUC	1999	en curso	Cont.	Cont. (2001...)	Cont. (5)
MINUEE	2000	en curso	Obs.	Obs. (2001...)	Cont. (6)
UNMISSET	2002	2005	Obs.	Obs. (2001-2004)	
ONUB	2004	2006		Obs. (2004...)	
ONUCI	2004	en curso	Obs.		
MINUSTAH	2004	en curso	Cont.	Cont. (2004...)	Cont.(9)
UNAMA	2002	en curso	Obs.		
UNOWA		en curso	Obs.		
Nepal		en curso	Obs.	Obs. (2007...)	
Total Misiones			24	11	9

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Esteyro (2004); Armada Nacional (2004); CECOMAPA-FAU (entrevista), SINOMAPA (entrevista) y DPKO-ONU (en línea). *Referencias:* (1) Las fechas de inicio y fin corresponden a la de cada misión según lo determina ONU. No implica que la participación uruguaya haya ocurrido durante toda su extensión. (2) Obs. Uruguayos participan como invitados del contingente argentino. (3) En los casos en que una Fuerza envió a una misión Observadores y Contingentes, se señala solamente esta última categoría. (4) La part. de la FAU se limitó a un oficial que actuó como segundo jefe de operaciones aéreas (5) Serv. operación de aeródromo. (6) Servicio de aeroevacuación médica. (7) Para el caso de la Fuerza Aérea la lista de participación con observadores no es exhaustiva. (8) Se presentan entre paréntesis el período durante el cual la Fuerza mantuvo observadores y/o contingentes, según Armada Nacional (2004). Para el caso de UNTAC se entiende que se enviaron observadores previo al despliegue de la misión. (9) El personal de FAU actuó integrado al contingente del Ejército en Camboya y Haití

Tabla VI. 11. Militares uruguayos en Misiones de Paz Febrero 2007

Tabla VI. 11. Militares uruguayos en Misiones de Paz - Febrero de 2007 -											
Misión	Localización	Ejército			Armada			Fuerza Aérea			Totales
		Obs.	Staff	Cont.	Obs.	Staff	Cont.	Obs.	Staff	Cont.	
MONUC	Congo	38 ⁽¹⁾		955	5		289	2		84	1373
MINUSTAH	Haití		10	914		4	186			14	1128
MFO - Sinaí	Egipto / Israel			87							87
UNAMA	Afganistán	1									1
ONUB	Burundi				1						1
ONUCI	Costa Marfil	3									3
UNMEE	Etiopía/Eritrea		3		2				42		47
UNOMIG	Georgia	1						2			3
UNMOGIP	India/Pakistán	1									1
UNMIS	Sudán										0
UNOWA	Senegal	1									1
MINURSO	Sahara Occ.	2			2			4			8
	Nepal	2				1					3
Totales		62		1956	15		475	148			2656
En ONU NY		4			1			1			6

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SINOMAPA (entregados en entrevista personal junio07).

Referencias: "Obs": Observadores Militares. "Staff": Miembros de los estados mayores generales y regionales de las diferentes misiones. "Cont.": Tropas. La última fila muestra el número de oficiales destacados en la delegación permanente de Uruguay ante ONU en Nueva York. En el caso del Ejército se incluyen también los contratados por el DPKO. ⁽¹⁾En algunas misiones los datos no aparecen desagregados según las referidas categorías.

Tabla VI.12. RESUMEN Militares uruguayos en Misiones de Paz Feb. 2007

Tabla VI. 12. RESUMEN Militares uruguayos en Misiones de Paz - Febrero de 2007 -			
Efectivos	Ejército	Armada	Fuerza Aérea
Obs. Mil. / Staff	62	15	148 ⁽¹⁾
Contingentes	1956	475	
En ONU NY	4	1	1
Tot. Gral.	2022	491	149
% / Tot. Fuerza	12,05%	8,79%	4,89%
% / Tot. UY en MP	75,96%	18,44%	5,60%
Nº Misiones en curso	13	6	5

Fuente: Elaboración propia. *Referencias:* Datos sobre part. en Misiones de Paz en feb. 07 aportados por SINOMAPA. Tot. efectivos de cada Fuerza a diciembre de 2006: (Resdal, 2007). La última fila muestra la participación relativa de cada Fuerza en el total de personal desplegado en el exterior en estas misiones, incluyendo también a los destacados en ONU NY. ⁽¹⁾ Para algunas misiones los datos de Fuerza Aérea no aparecen desagregados según las referidas categorías.

La Tabla VI.11 muestra la composición del personal militar uruguayo desplegado en el exterior por Fuerza y por categoría (Obs./Tropas/Staff) en febrero de 2007, según datos del SINOMAPA. Incluye la participación del Ejército en MFO-Sinaí,

que como se dijo no es una misión organizada por ONU. Como puede apreciarse, para el caso de la Fuerza Aérea los totales son inferiores a los que muestran los datos aportados por CECOMAPA-FAU.

La Tabla VI.12 presenta un resumen de estos datos, mostrando también el porcentaje del total de su propio personal que cada Fuerza mantiene desplegado en estas misiones (penúltima fila) y el porcentaje que aporta al total de efectivos uruguayos involucrados en misiones de paz (última fila).

Así, el Ejército aportaba en febrero de 2007 más de las $\frac{3}{4}$ partes del total de militares uruguayos en MP, la Armada un 18,44% y la Fuerza Aérea un 5,60%. Al mismo tiempo, el Ejército también era la Fuerza que participaba en ese momento en mayor número de misiones (13), más que duplicando las de la Armada (6) y la Fuerza Aérea (5). El mismo orden se mantiene en relación al porcentaje de personal que cada Fuerza mantenía desplegado en misiones de paz. Para el Ejército era del 12,05%, para la Armada del 8,79% y la Fuerza Aérea el 4,89%.

Por último, la Tabla VI.13 muestra el número y procedencia de otros funcionarios públicos uruguayos que participaban en MPO en febrero de 2007. Se trata, como se ve, por un lado, de 31 funcionarios del Ministerio del Interior (policías) desplegados en 4 Misiones. Por otro, de 12 funcionarios de la empresa estatal de saneamiento y aguas corrientes (OSE), que operan unidades potabilizadoras de agua, de fabricación nacional, en la R.D. Congo y Haití.

Tabla VI.13. Otros funcionarios públicos uruguayos en MPO. Feb. 2007

Tabla VI. 13.			
Otros funcionarios públicos uruguayos en MPO			
- Febrero de 2007 -			
Misión	Localización	OSE	M Interior
MONUC	Congo	4	14 ⁽¹⁾
MINUSTAH	Haití	8	7
ONUCI	Costa Marfil		8
UNMIS	Sudán		2
Totales		12	31

Fuente: elaboración propia en base a datos proporcionados por SINOMAPA y CECOMAPA-FAU. Referencias: OSE = Obras Sanitarias del Estado (empresa pública de saneamiento y aguas corrientes). (1) Personal de la Dirección Nacional de Bomberos integrado al contingente de la FAU que opera aeródromo.

De la información ofrecida en este apartado vale la pena resaltar al menos cinco conceptos importantes.

Primero, que la decisión de aportar tropas a Haití tuvo una relevancia particular también en el sentido de que implicó un marcado aumento del número de militares uruguayos desplegados en Misiones de Paz de ONU.

Segundo, que ya con el despliegue alcanzado en el Congo a principios de 2004, el número de efectivos desplegados había superado largamente el volumen de tropas formalmente puestas a disposición de ONU a través del UNSAS.

Tercero, que el involucramiento en la MINUSTAH exigió una fuerte redistribución de recursos y esfuerzos desde Congo hacia Haití. En el país africano, mientras el número total de cascos azules crecía, el contingente uruguayo se redujo. Las dos últimas razones hacen pensar que la actitud uruguaya en referencia a Congo y Haití no evidencia simplemente el acompañamiento mecánico de políticas de ONU,

sino que resulta de la toma de decisiones a nivel nacional cuyos motivos deben ser explicitados, junto a los actores e intereses que las impulsaron.

Cuarto, que la participación de funcionarios públicos no militares es extremadamente reducida.

Quinto, que el involucramiento de cada Fuerza en esta actividad ha sido dispar tanto por el número de misiones de las que ha participado cada una, como por el número de personal involucrado cada año. Y esto último se observa tanto a través del porcentaje que representa cada Fuerza en el total de uniformados uruguayos desplegados, como por la proporción de sus recursos humanos que cada una dedica. Queda pendiente también, para ser respondida en los siguientes apartados, la pregunta acerca de qué razones determinan tales diferencias.

VI.V.V. Envío de los contingentes

En secciones anteriores se intentó mostrar en qué momentos y ámbitos se definen algunas de las variables clave asociadas a la participación militar en MPO: la propia instalación de la Misión, sus objetivos políticos, las *reglas de enfrentamiento* – que incluyen las condiciones en que se puede hacer uso de la fuerza–, el reembolso económico correspondiente por los recursos aportados y la planificación operacional y táctica. Como se indicó, muchas de estas decisiones se toman de forma previa o paralela al momento en que ONU cursa las solicitudes formales a cada potencial contribuyente de tropas, en ámbitos donde Uruguay tiene una incidencia relativamente menguada.

De lo dicho anteriormente se desprende que cuando se formaliza la referida solicitud sólo resta definir: primero, si se envían o no contingentes en las condiciones planteadas por ONU. Segundo, el tipo y cantidad de efectivos y recursos materiales que se puede aportar, condicionados en alguna medida por las negociaciones y compromisos establecidos previamente por las FF.AA. con el DPKO a través del UNSAS. Tercero el aporte que cada Fuerza hará a ese contingente. En esta sección se indica entonces quiénes y en qué ámbitos adoptan estas decisiones.

Como se señaló en la sección VI.IV, desde el punto de vista estrictamente formal la *estructura decisoria* que actúa en relación al envío de tropas a MPO podría describirse así: El SINMOPA por un lado y el Departamento de Asuntos Especiales (con la colaboración de otras oficinas del M.RR.EE.) por otro actúan como asesores, emitiendo juicios en torno a la conveniencia o inconveniencia de participar. Luego esos juicios son analizados por las autoridades políticas de M.RR.EE., MDN y Presidencia de la República, quienes definen si aceptan o no la solicitud de ONU. En caso afirmativo, envían al Poder Legislativo el pedido de autorización para la salida de tropas, según lo exige la Constitución Nacional, para que las Cámaras lo aprueben o rechacen.

No obstante, en la realidad ocurre una serie de interacciones mucho más extensa y compleja, que comienza incluso meses antes de que el Consejo de Seguridad haga pública su decisión de instalar una nueva misión.

Canal diplomático

A través del seguimiento de la agenda del CS el DAE busca obtener información temprana sobre las situaciones o conflictos que llaman su atención y que eventualmente pueden dar lugar a la intervención armada de ONU. Cuando se hace inminente o se confirma la decisión de desplegar una MPO para la que se solicitarán tropas a Uruguay, el Departamento inicia la elaboración de un informe sobre la

conveniencia política de aportar efectivos militares, para lo cual aprovecha también la colaboración de personal de otras Direcciones, de embajadas en el exterior y de la misión permanente ante ONU en Nueva York.

Usualmente el informe elaborado se limita a recomendar o no el envío del contingente. A veces puede también sugerir que el despliegue no sea total, en los términos en que ONU lo solicita, sino que se restrinja a zonas menos peligrosas de la región en cuestión. Una síntesis de no más de dos o tres páginas es enviada a las autoridades políticas del M.RR.EE.

En ningún caso personal diplomático participa en la definición del número o tipo de recursos humanos y materiales a desplegar. Tampoco decide acerca de la participación relativa de cada Fuerza en el contingente. Dicho informe del M.RR.EE. es comunicado al personal militar en el ámbito del SINOMAPA, en cuya Junta Nacional participa el DAE. Al mismo tiempo, una síntesis muy breve –no más de dos o tres páginas– es enviada a las autoridades políticas de Cancillería.

Canal militar

En la órbita del MDN este proceso implica aún más instancias.

En primer lugar es necesario resaltar el predominio formal e informal que ejerce el Ejército por sobre las demás Fuerzas y aún sobre el propio Ministerio, en el manejo de todos los asuntos relativos a la participación en MPO. Tal predominio no puede explicarse únicamente porque el Ejército haya sido la Fuerza pionera en esta actividad (recordar presencia con observadores en UNMOGIP, desde 1952 y con tropas en MFO-Sinaí, desde 1982). Tampoco porque, por su especialización funcional tenga posibilidades de enviar un mayor número de personal a las operaciones⁴⁶. En realidad, se ejerce también en otros ámbitos de la actividad de las FF.AA. y al interior del MDN. Tiene raíces de carácter histórico y ha sido aceptado e incluso incentivado por varios gobiernos de la etapa post-dictatorial.

A modo de ejemplo vale la pena recordar que cuando en diciembre de 1994 el gobierno de Luis A. Lacalle (Partido Nacional, 1990-1995) aprobó la creación del SINOMAPA, su reglamento de organización y funcionamiento estipulaba que el cargo de Dir. Gral. sería ocupado alternativamente por oficiales de las tres Fuerzas. No obstante, ocho meses después, mediante un nuevo decreto el gobierno de Julio M. Sanguinetti (Partido Colorado, 1995-2000) asignó ese cargo directamente al Jefe de Estado Mayor General del Ejército otorgándole además la potestad de proponer al oficial que sería destacado como enlace en la Delegación uruguaya ante ONU, el cual fue también siempre perteneciente al Ejército⁴⁷.

De hecho, pese a que formalmente se establece su naturaleza “conjunta” (conformado por las tres Fuerzas) y su dependencia directa del Ministro, hasta la actualidad el SINOMAPA ha funcionado en la sede del Comando General del Ejército y su staff permanente se ha reducido a dos oficiales en actividad y uno en retiro, todos de esa Fuerza. Y pese a que desde su creación está previsto que celebre reuniones periódicas para “...coordinar los esfuerzos de todos los organismos del Estado[...] en apoyo a estas operaciones” (Dec. N° 560/994 y modificativos), recién a partir de 2005

⁴⁶ En efecto, las tareas más comúnmente desarrolladas por los cascos azules y/o las que requieren mayor proporción de recursos humanos corresponden típicamente a las que pueden desempeñar unidades del Ejército.

⁴⁷ La fundamentación del Dec. N° 317/995 de 16/08/1995 justifica las modificaciones “...en virtud de que el Comando General del Ejército cuenta con una basta experiencia en la coordinación y control de las operaciones de mantenimiento de la Paz”.

(10 años después) las reuniones de la Junta de Apoyo a MPO adquirieron cierta regularidad.

En el mismo sentido cabe recordar que las demás Fuerzas no contaron con representantes en la Delegación Permanente de Uruguay ante ONU sino hasta el año 2004. Se ha señalado que ello las ponía de alguna manera en desventaja, dado el importante rol que juegan estos agregados a la hora de buscar y/o generar oportunidades de participación para las Fuerzas, tanto a nivel de contingentes como de observadores. Además, el nivel de coordinación y colaboración de la agregaduría del Ejército ante ONU Nueva York con oficiales de las demás Fuerzas variaba según las características personales de quien ocupara el cargo en cada caso.

Puede anotarse también que la Escuela de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (EOPE) está bajo la órbita del Ejército. Incluso los Centros Coordinadores de Operaciones de Paz (CECOMAPA) previstos ya en el Decreto de 1994 y que debían funcionar en los Estados Mayores Generales de cada Fuerza no comenzaron a hacerlo de manera sistemática, en los casos de la Armada y Fuerza Aérea, hasta principios de la presente década. En el caso de la Armada este fortalecimiento de su CECOMAPA se produjo a partir del año 2000, coincidiendo con la vuelta de la Fuerza a la actividad de misiones de paz luego de casi 7 años sin observadores ni contingentes en el exterior. (Ver Tabla VI. 10)⁴⁸

Por el contrario, el CECOMAPA-Ejército fue fortalecido tempranamente, llegando a destinarse allí entre 6 y 8 oficiales jefes y superiores (Mayores, Tte. Cneles y Coroneles). Así, el Ejército desarrolló un considerable conocimiento del funcionamiento interno del DPKO, mejor nivel de comunicación con sus partes integrantes, así como mayor capacidad de completar exitosamente los diversos procedimientos burocráticos requeridos para efectivizar los envíos de observadores y contingentes. Otro ejemplo de la capacidad institucional que se dio al CECOMAPA-Ejército lo representa la ya mencionada comisión de análisis del “Informe Brahimi”, que definió la política a seguir por la Fuerza en materia de participación en MPO.

Es así que históricamente el Estado Mayor General del Ejército ha sido el principal centro de gestión y decisión en esta materia. Al mismo tiempo, la Fuerza tiene a su cargo el SINOMAPA, que fue creado como organismo de asesoramiento del Ministro de Defensa y por ende del Poder Ejecutivo pero ha funcionado en realidad casi como oficina adjunta al CECOMAPA-Ejército. Vale agregar sin embargo que en las entrevistas realizadas se planteó la intención de fortalecer el SINOMAPA, habilitando una injerencia mayor de las demás Fuerzas, así como convertir a la Escuela de Operaciones de Paz del Ejército en un organismo conjunto. No obstante, desde allí se reivindica el criterio de asignación de cargos y responsabilidades en forma proporcional al número de efectivos de cada Fuerza, que mantendría el mencionado predominio del Ejército⁴⁹.

Volviendo a la descripción del “canal militar” en la actualidad, actuando como un verdadero sistema de alerta temprana aparecen los agregados militares en la Delegación Permanente ante ONU, el personal del Ejército contratado como parte del staff del DPKO, los observadores militares desplegados en el extranjero, e incluso agregados militares uruguayos que actúan en representaciones diplomáticas en otros países. Los oficiales destacados en esas posiciones transmiten toda información

⁴⁸ Además del Departamento de Misiones de Paz dependiente de la División Política Naval y Planes la Armada cuenta con el Centro Coordinador Logístico dependiente de la División Logística del Estado Mayor General. (Armada Nacional, 2004:8)

⁴⁹ Total de efectivos a diciembre de 2006: Ejército, 16.784 (66,04 % del total); Armada, 5.586 (21,98%); Fuerza Aérea, 3.045. (11,98%). (RESDAL, 2007)

relevante sobre el tema en principio a sus respectivos Comandos Generales aunque también pueden ocurrir contactos directos con el SINOMAPA, fundamentalmente cuando se trata de personal del Ejército.

Toda vez que desde el DPKO se emite una solicitud concreta –formal o informal– de tropas para una misión, los respectivos Estados Mayores Generales comunican sobre la disposición y posibilidades de colaboración de cada Fuerza. A ese nivel, se analiza fundamentalmente la disponibilidad de recursos humanos y materiales en función de las tareas comprometidas y/o previsibles en territorio nacional y de otras MPO en ejecución o que puedan surgir en el futuro cercano.

Eventualmente, cada Fuerza puede realizar “apreciaciones de situación” centradas en la evaluación del riesgo que se enfrentaría de concretarse el despliegue. Al mismo tiempo, desde el SINOMAPA se realiza otra apreciación de situación, con un enfoque similar⁵⁰. Para ello se solicita a veces el apoyo de la Dirección Nacional de Inteligencia de Estado (DINACIE, dependiente del MDN). Luego, en el marco del SINOMAPA, se consolidan los resultados de las consultas y se elabora una propuesta común representando la posición de las tres Fuerzas. La propuesta se discute y se intenta compatibilizar con el informe del Ministerio de RR.EE. en las reuniones de la Junta, para que posteriormente sea elevada a Presidencia de la República, previa autorización de los respectivos Ministros.

Queda claro, en primer lugar, que el SINOMAPA funciona en este proceso como un centro de consolidación de información y de puesta en común entre las Fuerzas y con el Ministerio de RR.EE. Cada Fuerza forma su propia posición en el seno de su respectivo Comando General, aprovechando la información y capacidad de análisis de su Estado Mayor. Esto significa, además, que las autoridades políticas del MDN no cuentan con una oficina de asesoramiento y planificación independiente de las FF.AA.⁵¹

Por otra parte, dicho proceso no debe ser interpretado como un simple intercambio de información y opiniones entre las Fuerzas. Eventualmente puede existir también una importante cuota de negociación en torno al aporte que cada una realizará al contingente que se intenta formar, en los casos más frecuentes en que ello no está determinado por la naturaleza de las funciones a cumplir y por lo tanto, no haya sido especificado por el DPKO.

A manera de ejemplo, se ha señalado que al menos durante la década de los 90’ era el Ejército quien definía el cupo de observadores que se ofrecía a las demás Fuerzas enviar, de forma no siempre equitativa. Según esta visión, a medida que el nivel de despliegue del Ejército se fue acercando a los límites autoimpuestos la oferta a las demás Fuerzas se fue ampliando.

Otras veces las propias autoridades políticas del MDN han promovido que las tres Fuerzas participen de una misión, como sucedió en ocasión del primer despliegue en la MINUSTAH.

⁵⁰ En dichas “apreciaciones” se analiza brevemente la situación de los “factores” económico, psicosocial, militar y político de la región donde se planea la intervención.

⁵¹ Cabe agregar que en relación a esta temática la Oficina de Asuntos Internacionales del MDN se limita a tramitar comunicaciones formales entre el SINOMAPA, las FF.AA. y otras fuerzas u organismos internacionales.

VI.V.VI. Criterios del DAE y las FF.AA. para definir la participación en misiones de paz

Como quedó claro en el apartado anterior son hasta cuatro las fuentes de asesoramiento con que cuentan las autoridades del Ejecutivo a la hora de responder a una solicitud de tropas por parte del DPKO. A saber, cada una de las FF.AA. que tenga posibilidades de aportar personal en cada oferta concreta, así como el DAE del MRREE. Vale la pena en este punto profundizar un poco más acerca de los criterios que cada una de estas instituciones utiliza para evaluar la conveniencia de participar o no.

Ministerio de RR.EE.

Desde el MRREE se informó que allí la evaluación se centra en las repercusiones que generaría dicha participación en el ámbito nacional e internacional. En el primer caso, preocupa especialmente precisar el nivel de riesgo al que se vería expuesto el personal uruguayo. Y esto tanto por el valor intrínseco que se otorga a su seguridad, como por las reacciones adversas que despertarían en la ciudadanía eventuales heridas o bajas. Para ello se analiza la naturaleza del conflicto sobre el que se pretende intervenir y su posible evolución.

En el ámbito internacional, se busca en particular conocer cuál será la posición marcada por otros países –fundamentalmente los de la región y del continente– en torno al mismo tema y cómo será entendida la decisión que adopte Uruguay.

Llama la atención que ante la pregunta planteada las fuentes de Cancillería no hicieran referencia a otros criterios que se manejan frecuentemente a nivel político partidario como justificativos de la presencia uruguayo en MPO. Entre ellos puede mencionarse las posibilidades o dificultades concretas de hacer valer en cada caso los principios que guían la política exterior nacional. Los efectos esperables a mediano y largo plazo de la misión sobre la situación de la sociedad intervenida, fundamentalmente en materia de respeto a los DD.HH., representación política y desarrollo sustentable. O incluso la potencialidad de una misión para brindar a Uruguay oportunidades de venta de bienes y servicios no militares.

Ejército

El Ejército es, primero, la Fuerza que más temprano envió observadores (UNMOGIP, 1952) y tropas (MFO-Sinaí, 1982). Segundo, la que ha participado en el mayor número de misiones (24) y la que ha enviado contingentes a más regiones (5). Tercero, la que compromete mayor proporción de su personal en estas actividades.

Podría afirmarse que ello se explica, por un lado, por su especialización funcional. En efecto, las tareas más comúnmente desarrolladas por los cascos azules y/o las que requieren mayor proporción de recursos humanos corresponden típicamente a las que pueden desempeñar unidades del Ejército. Y aún podría agregarse que ésta es la Fuerza que ocupa un menor porcentaje de su personal en tareas que se realizan en tiempo de paz y que no tienen que ver estrictamente con la preparación para tiempo de guerra.

No obstante, como se intenta mostrar a lo largo de este trabajo, el nivel de involucramiento global de Uruguay y el de cada Fuerza en MPO sólo se pueden entender cabalmente si se tiene presente el rol que han jugado *ellas mismas* en la definición e implementación de *su* política de participación. Ello incluye en particular el nivel de prioridad que cada una le otorga en relación a otras actividades que se les han encomendado o que están habilitadas a desarrollar de acuerdo con el marco jurídico vigente.

En el caso del Ejército, se indica que existe una *“predisposición natural”* a pensar que las misiones de paz son *“beneficiosas para el país”* y por lo tanto a participar *“prácticamente en cualquier misión”*.

El análisis de la información recabada permite afirmar que sobre esa *predisposición natural* funcionan dos grandes criterios “reguladores”, cuyo orden de presentación aquí no refleja necesariamente la importancia asignada a cada uno.

El primero tiene que ver con las condiciones de seguridad del personal. Al respecto se realizan “apreciaciones de situación” en torno al conflicto y la región donde se plantea intervenir. Parece interesante destacar algunas coincidencias y diferencias existentes entre el MRREE y el Ejército a la hora de hacer evaluaciones en este sentido.

Por un lado, existe un consenso general acerca de que, en relación a otros países, Uruguay mantiene hasta hoy una tasa extraordinariamente baja de muertos o lesionados graves entre sus enviados al extranjero. Se acepta entonces que de continuar el actual nivel de involucramiento en misiones de paz tales incidentes podrían ser más frecuentes, si la estadística de los contingentes nacionales en este aspecto tendiera a parecerse a la de otros contribuyentes de tropas.

Por otro –y sin que ello suponga relativizar en modo alguno la gravedad e importancia de que los contingentes nacionales sufran heridas o bajas– desde ámbitos militares se entiende que tales eventualidades son inherentes a la propia profesión. La probabilidad de que ocurran, dicen, es comprendida y aceptada voluntariamente por todo el personal militar. Al mismo tiempo, se postula la necesidad de que también la ciudadanía vea el problema desde esta perspectiva.

De esta forma el Ejército parece más dispuesto que el personal diplomático a aceptar Misiones con niveles de riesgo más altos. El caso de la propuesta de participación en un eventual despliegue para contener la crisis humanitaria en Darfur, Sudán, sirve como ejemplo al respecto. En efecto, ya en diciembre de 2006 existía un informe del MRREE desaconsejando la participación por estas razones, con el cual los funcionarios militares discrepaban. Finalmente, el Poder Ejecutivo parece haber respaldado la interpretación más cautelosa.

El segundo criterio refiere a la disponibilidad de recursos materiales y humanos, en tanto un excesivo nivel de despliegue en el exterior puede afectar el normal cumplimiento de otras tareas que se realizan en tiempo de paz. En 1997 el Comando General del Ejército estableció que la Fuerza podría *“...mantener sin inconvenientes en el exterior participando en Misiones de Apoyo de la Paz un máximo de hasta un 10% de los efectivos...”*. Al mismo tiempo dispuso *“...designar y mantener entrenada (para estas tareas) una Sección por Unidad Básica...”* (Esteyro, 2004: 23).

No obstante, se indica usualmente –y se refleja en las estadísticas presentadas aquí– que el Ejército aplica este criterio con bastante flexibilidad. De hecho, la participación en la MINUSTAH (2004) implicó superar ese límite y a febrero de 2007 el porcentaje de personal del Ejército desplegado en el exterior alcanzaba, como se dijo, el 12,05%.

Al respecto se argumenta frecuentemente que tal esfuerzo se hizo para cumplir con la voluntad de las autoridades políticas de apoyar dicha misión. En el mismo sentido, cuando hacia fines de 2006 se conoció que el DPKO había comenzado a planificar la referida intervención en Sudán, se informaba que el Ejército podía aumentar aún más su presencia en el exterior si el Poder Ejecutivo decidía apoyar esta MPO. Se indicaba además que tal esfuerzo se extendería sólo por unos meses en tanto se esperaba que ONU comenzara a disminuir el despliegue en el Congo, liberando así recursos uruguayos.

Meses después el Ejército efectivamente recibió la invitación formal del DPKO. El diario montevideano “El País” indicaba que a mediados de 2007 la Fuerza ya había planificado el despliegue de más de 160 efectivos en aquel país africano. Según esta misma crónica, cuando las autoridades del MDN decidieron que no estaban dadas las condiciones de seguridad necesarias para que el Ejército participara, oficiales de esta Fuerza, en ejercicio de su función de asesores, intentaron mostrar al Ejecutivo las ventajas de contribuir a esta misión, referidas fundamentalmente a entrenamiento y ganancias económicas.⁵²

Si se da por válida esta versión, puede afirmarse que la iniciativa para “flexibilizar” aún más el referido límite del 10% partió en este caso del Ejército. Esta actitud se condice con la intención de mantener a largo plazo el actual nivel de despliegue en el exterior, independientemente de que cambien las misiones concretas en que se participa. De allí que, ante la probable finalización a mediano plazo de la MONUC, se esté buscando una alternativa.

Existe además un tercer criterio que, aunque no fue mencionado por los entrevistados, podría señalarse aquí en virtud de que los beneficios económicos para la institución y para el país fueron uno de los efectos positivos de esta actividad más frecuentemente citados. Debe tenerse presente que las MPO son diferentes no sólo en el nivel de riesgo que implican y su duración probable, sino también en el tipo de unidades y equipamiento que requieren de los contribuyentes. Al mismo tiempo, la cantidad y calidad del equipo que pueda colocar una Fuerza determina las ganancias económicas que obtiene. Naturalmente existen entonces incentivos para que cada una intente elegir participar allí donde entienda que recibirá mayores réditos. No obstante, el menú de opciones es siempre relativamente restringido.

Armada

Como se mostró más arriba, la Armada Nacional es la segunda Fuerza tanto en número de misiones en que participó (11) como en su aporte al total de efectivos en el exterior (18,44%) y al porcentaje de su personal comprometido en esta actividad (8,79%).

En buena medida puede decirse que en la actualidad comparte con el Ejército la *predisposición natural* positiva hacia las MPO. No obstante, debe observarse que su involucramiento no se hizo frecuente sino hasta el año 2000 y ha sido hasta ahora menos intensivo que el de la “Fuerza de tierra”.

Parece interesante reseñar algunas observaciones recogidas en torno a la visión de oficiales de esta Fuerza acerca de las MPO.

Entre las ventajas señaladas destacan las referidas al mantenimiento y mejora de las capacidades materiales y humanas de la Fuerza. Entre otras, mantenimiento y renovación de equipos y vehículos, entrenamiento en situaciones similares a las de combate, mejor conocimiento por parte de la organización acerca del perfil y respuestas de cada individuo ante dichas situaciones, etc. También se alude a las ventajas económicas a nivel personal e institucional y a su repercusión positiva en la economía nacional.

No obstante, se advierte que dichas ventajas generan fuertes incentivos a que la Fuerza dedique cada vez más recursos a esta actividad, dificultando así el cumplimiento eficaz de las tareas desarrolladas en territorio nacional en tiempo de paz. Se indica que la Armada debe entonces gestionar esta tensión. Aparece así, nuevamente, el criterio de la disponibilidad de recursos humanos y materiales como

⁵² Ver El País de Montevideo, sección Nacional, 29/08/07.

principal límite a lo que de otra forma podría ser una participación aún más intensiva en MPO.

Al respecto, si bien no se alude a un porcentaje definido como el del 10% fijado por el Ejército, se estima que con el actual nivel de despliegue –según datos de SINOMAPA unas 490 personas entre Observadores, staff y tropas, en febrero de 2007, equivalente al 8,79% del total– la Fuerza está muy cercana a su límite y que esfuerzos mayores resentirían su desempeño en territorio nacional.

Al haber alcanzado ese límite y ante la demanda constante o incluso creciente del DPKO, la Armada ha optado por tratar de mejorar la “calidad” de su inserción en MPO. Se pretende que los oficiales navales ocupen cargos de mayor relevancia en los staff –Comandos generales y regionales en cada misión– así como que trabajen en las oficinas del DPKO en NY. Se maneja como ejemplo el hecho de que oficiales uruguayos se desempeñan en puestos muy relevantes en la R.D. Congo y en Nepal (jefes de operaciones, de sector, etc.). Se destaca que se accede a estos cargos en virtud del desempeño de los contingentes nacionales y por sus capacidades propias, compitiendo con oficiales del resto del mundo.

Al mismo tiempo se busca anticipar o incluso generar la demanda del DPKO en relación a misiones ya instaladas, ofreciendo personal y equipos para desempeñar tareas que la Fuerza considera más interesantes y/o redituables. En el caso de la misión en Haití, por ejemplo, se espera que un posible cambio de mandato hacia fines de 2007 permita a la MINUSTAH incorporar funciones de exploración y control del espacio marítimo. Así, la Armada podría pasar a realizar actividades más típicamente navales, incorporando incluso buques –con su correspondiente remuneración–, en contraste con las labores de infantería de marina que efectúa actualmente como parte del Batallón que integra junto al Ejército.

Fuerza Aérea

Por último, la Fuerza Aérea ha sido la de menor participación en MPO, tanto en número de misiones (9) como en porcentaje de su personal desplegado cada año (máx = 4,89%). En efecto hasta 2003 sólo había participado con observadores como parte del staff o integrados a contingentes del Ejército. Los primeros contingentes propios fueron los enviados a Congo y Etiopía-Eritrea. Incluso la participación de observadores ha sido reducida. De hecho, hasta el año 2000 el único antecedente en este sentido había sido el envío de un oficial a Ruanda y otro a Mozambique, en 1993 y 1994 respectivamente. Luego el número máximo fue de 14 oficiales, entre 2001 y 2003.

Nuevamente, sin dejar de considerar el hecho de que el DPKO requiere fundamentalmente personal de Ejército, para comprender las razones de esta menor participación resulta útil indagar la percepción que se sostiene desde la propia Fuerza acerca de las MPO.

Entre la lista de ventajas que brinda se indican algunas de las ya referidas por otras Fuerzas: mejora del nivel de capacitación y adiestramiento, mantenimiento y renovación de equipos, remuneraciones personales, así como reconocimiento nacional e internacional de las capacidades y dedicación de las FF.AA. uruguayas. Se menciona además el efecto positivo que genera sobre el personal el trabajo en ambientes de gran diversidad étnica, cultural y religiosa.

Como desventajas o desafíos, a nivel institucional se señalan fundamentalmente los esfuerzos que exige la capacitación específica de observadores y contingentes así como el apoyo logístico que requieren una vez instalados. Es decir, se destaca que el personal disponible para realizar las tareas cotidianas en territorio nacional se reduce no sólo por los enviados al exterior sino por la estructura dedicada

a apoyarlos y preparar los relevos en el país. A nivel individual, se marcan las dificultades familiares que genera el alejamiento prolongado, así como la mayor incidencia de problemas físicos y psicológicos que se registra entre quienes vuelven del exterior⁵³.

Al mismo tiempo se indican algunas particularidades de la FAU que hacen que el problema de la escasez de personal sea más serio que en otras Fuerzas. En primer lugar, el hecho de que el “personal combatiente” está compuesto de oficiales –un conjunto de alrededor de 400 individuos– y no de personal subalterno. Las tripulaciones de las aeronaves se forman con oficiales, en particular Capitanes y Mayores, que son justamente los grados requeridos para desempeñarse como observadores militares de ONU. Al mismo tiempo, ese reducido grupo se subdivide aún en especialistas de cada tipo de aeronave (helicópteros, cazas, aviones de carga, etc.).

En suma, puede interpretarse que sin dejar de valorar positivamente a las MPO, la Fuerza Aérea tiene una visión mucho más moderada acerca de los resultados netos que arroja su participación masiva. En particular en función de cómo puede cuestionar el cumplimiento de las tareas que se realizan en el país.

En este sentido se advierte que el despliegue actual de observadores y contingentes –de alrededor del 5% del total– representa el máximo aceptable para la Fuerza. Superarlo podría requerir alterar la estructura y/o el esquema de formación de la Fuerza para cumplir con las MPO, lo que no se considera deseable.

Esta postura más cauta se refleja en el hecho de que la FAU nunca comprometió personal ni equipos en el marco del UNSAS. E incluso declinó en el pasado una oferta para participar en la MFO-Sinaí.

A manera de síntesis de este apartado puede decirse, en primer lugar, que el MRREE evalúa fundamentalmente los impactos de la probable participación de Uruguay en una misión a nivel nacional e internacional, otorgando al factor seguridad un peso relativo muy importante.

En segundo lugar, pueden observarse diferencias en la percepción que tienen las Fuerzas acerca de su involucramiento masivo en MPO. Si bien en las tres se tienen en cuenta criterios como seguridad, disponibilidad de recursos y/o conveniencia económica, cada una los aplica en forma diferencial.

El Ejército aparece como el más entusiasta en este sentido. Aplica de forma muy flexible el criterio de disponibilidad de recursos y es más propenso a aceptar niveles de riesgo más altos. Su postura podría resumirse en tratar de mantener a largo plazo el actual nivel de participación, más allá de cuáles sean las misiones específicas se integrará, e incluso cuando ello exija, durante determinados períodos, superar los límites autoimpuestos de forma de garantizar cupos en nuevas misiones mientras otras se cierran.

La Armada presenta una posición similar, quizá relativamente menos flexible en cuanto a no superar niveles que supongan afectar el desempeño de otras actividades. Busca, al mismo tiempo, que sus oficiales ocupen cargos de mayor responsabilidad y jerarquía en la planificación y conducción de las diferentes misiones.

Por último, por las razones expuestas la Fuerza Aérea tiene una actitud en algunos casos reticente en relación a las MPO, priorizando marcadamente el cumplimiento de sus tareas en territorio nacional.

⁵³ Algunas de estas problemáticas se intentan atender a través de la División de Bienestar Social del Comando Aéreo de Personal.

Las diferentes posiciones de estos cuatro actores se ven reflejadas en los datos sobre involucramiento relativo de cada una de las Fuerzas en misiones de paz, así como en las diferentes posiciones frente a algunos ofrecimientos del DPKO, como en el caso de la misión en Sudán.

VI.V.VII. Traslado Haití – Congo / Conformación del contingente enviado a MINUSTAH

Más arriba había quedado expresada la interrogante sobre las razones de la transferencia de esfuerzos desde MONUC hacia MINUSTAH. Esto es, de quiénes y por qué decidieron disminuir el despliegue en la R.D. Congo y aumentar el de Haití hasta hacerlos casi numéricamente equivalentes (En diciembre de 2006: 1.144 en MINUSTAH y 1.324 en MONUC). Se entiende que el caso resulta de interés para observar cómo se aplicaron en la práctica los criterios recién reseñados y en particular cómo se conformó el “contingente conjunto” enviado a MINUSTAH.

En primer lugar es necesario señalar que con ello se respondía sin duda adecuadamente a la importancia que el gobierno de la época y buena parte del Partido Nacional estaban otorgando a la participación uruguaya en Haití⁵⁴.

No obstante, de la información recogida se desprende que la decisión fue adoptada fundamentalmente desde el Ejército. De hecho, la disminución del contingente en R.D. Congo en unos 467 efectivos ocurrida a partir de 2004 –y reflejada en la Tabla VI.7– correspondió principalmente al traslado de personal de esa Fuerza.⁵⁵ Consultadas al respecto, fuentes del Ejército señalaron algunos motivos que explican el redespiegue desde África hacia el Caribe.

Entre otras, se mencionó el importante aumento de la violencia e inseguridad en regiones del Este de la RD Congo, donde Uruguay mantenía el grueso de sus efectivos. Esta involución motivó incluso el cambio del mandato de MONUC, la intervención de una fuerza especial de emergencia –en una zona donde operaba el Batallón Uruguay IV– así como un fuerte incremento de los contingentes regulares de ONU en el Este del país. El nuevo esquema requería unidades de unos 3000 hombres, mayores a las que el Ejército podía aportar, e implicaba el retiro de los contingentes menores. Para la Fuerza uruguaya, que había corrido con mucha suerte al no sufrir bajas pese a encontrarse en situaciones de extremo riesgo, aún con todas sus complejidades la MINUSTAH aparecía así como una alternativa más segura⁵⁶.

También se señaló, por un lado, la necesidad de dar de baja material y vehículos que se habían utilizado en condiciones difíciles durante tres años y que estaban cayendo por debajo de los requerimientos de operatividad exigidos por ONU. Por otro, el hecho de que el nivel de despliegue del Ejército en 2004 era tal que no se podría marcar una presencia importante en Haití sin reducir la participación en MONUC.

Al margen de las respuestas recibidas en la entrevistas realizadas pueden indicarse otras razones coherentes con los criterios que el personal militar maneja para la selección de misiones. Por un lado tratándose de una intervención nueva con altas probabilidades de durar varios años, la misión en el Caribe aseguraría por un

⁵⁴ A nivel parlamentario, el único legislador de estos partidos políticos que rechazó el involucramiento en la MINUSTAH fue el Senador Carlos Garat. Ver Sección VI.VI.

⁵⁵ Diferencia entre el total del contingente uruguayo en MONUC en agosto de 2004 y diciembre de 2006.

⁵⁶ Vale recordar que ya desde 2003 tuvieron lugar graves situaciones de enfrentamiento en algunas de las regiones donde estaban destacados contingentes uruguayos, incluyendo ataques masivos a población civil. Los jefes militares uruguayos debieron resolver situaciones muy delicadas y evitar enfrentamientos directos. Acciones que en 2004 incluso produjeron graves diferencias con los mandos militares de la MONUC.

período de tiempo previsiblemente largo un cupo importante para las FF.AA. uruguayas.

Por otra parte, si los países latinoamericanos –con Brasil a la cabeza– asumían responsabilidades en el plano militar, existirían buenas probabilidades de que se ofrecieran a Uruguay cargos de responsabilidad en el Comando general, como finalmente ocurrió⁵⁷.

Parece interesante ahora intentar describir cómo se decidió, primero, que el contingente enviado a Haití fuese conjunto. Y segundo, la participación relativa de cada Fuerza en el mismo. Debe tenerse presente que se hace aquí un ejercicio de interpretación y reconstrucción de la intencionalidad y decisiones adoptadas por los diferentes actores, a partir de la información parcial que pudo relevarse. En este sentido el siguiente pasaje debe leerse como una explicación tentativa y provisional. No obstante, se entiende que ella es coherente con la distribución de roles que ocurre al interior del MDN en estos *procesos decisivos*, así como con los criterios manejados por cada Fuerza para evaluar la conveniencia de su participación en MPO.

En primer lugar es necesario tener presente que el contingente en MINUSTAH no fue integrado por las tres Fuerzas por razones de especialización funcional. Esto es, no necesariamente requería componentes navales y aéreos, dado que se envió básicamente un batallón de infantería complementado con otras sub unidades.

En segundo lugar, que tanto la Armada como el Ejército pretendían participar de la nueva misión, aunque, en la medida de lo posible, sin tener que resignar completamente posiciones en MONUC. Para la Armada la misión africana ofrecía buenas posibilidades de avanzar en su estrategia de “participación de calidad”, en base a su buen desempeño en tareas típicamente navales. En efecto, existen pocas MPO donde el componente de control y patrullaje fluvial sea tan neurálgico como en el Congo. La Armada Nacional jugó un papel central en la reapertura a la navegación del Río Congo así como ahora en el patrullaje de los lagos Kivu y Alberto. Ello le ha permitido conquistar paulatinamente los cargos de mayor responsabilidad en la estructura de control fluvial (*riverine*) de la MONUC.

En el caso del Ejército, puede decirse al menos que tal como estaba planteada, la MINUSTAH no absorbería el total de personal y equipo que se pretende mantener en el exterior. Además, la concentración de efectivos en una sola misión podría atentar contra las posibilidades de conservar dicho nivel de participación a largo plazo.

Así, ambas Fuerzas pretendían ir a la MINUSTAH pero ninguna de ellas podía cubrir por sí sola el cupo originalmente obtenido. De esta forma se planteó a las autoridades del MDN la necesidad de conformar un contingente compuesto por las tres Fuerzas. Este planteo fue aceptado y ratificado desde el Poder Ejecutivo porque al mismo tiempo se entendía que ofrecería buenas posibilidades de ganar experiencia de operación conjunta, un déficit de la estructura militar uruguaya que se ha señalado en reiteradas oportunidades.

Así se dispuso la conformación de un batallón de infantería compuesto mayoritariamente por el Ejército pero al que la Armada y la Fuerza Aérea aportarían, cada una, una compañía (unos 200 hombres). El mismo estaría dirigido por un equipo de “Comando y plana mayor” integrado por oficiales de las tres Fuerzas.

No obstante, desde la FAU se entendió que no se podía disponer de ese número de personal sin afectar gravemente el desarrollo de otras actividades, por lo que su representación fue finalmente de unos 15 efectivos.

⁵⁷ A manera de ejemplo, actualmente, (agosto de 2007) el General uruguayo Raúl Gloodtdofsky se desempeña como 2º Jefe militar de la Misión.

VI.V.VIII. Colaboración inter agencias

Para finalizar esta sección, y antes de pasar al análisis de la discusión sobre la MINUSTAH en el Poder Legislativo, resulta interesante detenernos en uno de los puntos de interés planteado en este trabajo: la capacidad efectiva de colaboración y complementación alcanzada entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa Nacional en torno a la participación en MPO.

Parece indicado tomar como marco de referencia para este análisis las apreciaciones que al respecto se hicieron en la Mesa Temática N°2 del Debate Nacional sobre Defensa, que sesionó entre junio y julio de 2006⁵⁸.

Las mismas cobran un valor muy especial por haberse realizado en un ámbito que reunió a militares, políticos, académicos y personal diplomático y que habilitó un intercambio particularmente abierto y frontal⁵⁹. Las principales críticas surgidas en ese foro apuntaron al Ministerio de RR.EE. y concretamente, a la nula presencia de personal diplomático en los países donde los contingentes militares son desplegados.

Allí se hizo notar que la mayoría de los países que aportan contingentes importantes envían al mismo tiempo personal diplomático que apoya su labor y permite que el esfuerzo militar se complemente a nivel político y hasta económico y comercial.

Un examen de la política del Ministerio de RR.EE. en estos casos muestra una actitud casi pasiva. En efecto, el nivel de representación político-diplomática uruguaya generalmente no registra cambios. Así al momento de la instalación de las Misiones en el Congo y en Haití el país contaba con cónsules honorarios de nacionalidad belga y francesa respectivamente.

En ninguno de los dos casos el M.RR.EE. reforzó su representación, la que continuó a cargo, en su condición de “concurrentes” de los embajadores en República Sudafricana y República Dominicana. No obstante, tampoco se proporcionan viáticos adecuados ni se emiten desde Montevideo instrucciones particulares para ejercer esas nuevas tareas⁶⁰. (MDN/PNUD/UdelaR, 2006: 88).

Ello traería aparejado dos grandes grupos de problemas.

El primero –aludido fundamentalmente por los propios militares– es el de la “desprotección política” y falta de información adecuada sobre la evolución global de la operación que padecen los oficiales a cargo de contingentes.

Vale la pena citar aquí textualmente la relatoría de la sesión del 13/07/06, donde:

“...se puso como ejemplo el caso de la crisis vivida en Bukavu, Congo, en 2004, cuando la dirección del contingente uruguayo allí presente adoptó una posición muy crítica en relación a las órdenes emitidas por el comando de la MONUC. En ese caso, se informó que mientras los jefes militares de otros contingentes contaban con agentes diplomáticos que los representaban y hacían valer su posición frente a las autoridades de la Misión, el contingente uruguayo no tuvo ese tipo de recurso, debiendo buscar respaldo entre otros actores presentes en el lugar, al tiempo que tomaba decisiones en el marco de una situación límite.

También se argumentó que se sintió la falta de apoyo diplomático a la hora de enfrentar las acusaciones sobre abusos sexuales que se hicieron contra integrantes

⁵⁸ Ver relatorías y documento acordado en MDN/PNUD/UdelaR (2006: 70 a 115) o en www.mdn.gub.uy.

⁵⁹ Entre otras medidas tendientes a ese objetivo, se acordó no hacer pública la autoría de los comentarios registrados.

⁶⁰ Es más, de acuerdo a la información relevada, hasta el mes de junio de 2006, por diferentes dificultades burocráticas el Embajador uruguayo en Sudáfrica no odía cumplir con su papel en la República del Congo.

del contingente uruguayo... Estas... situaciones implicaron que oficiales uruguayos fueran sometidos a tribunales de ONU, que... podían haber sido evitados si se hubiera contado con apoyo diplomático en el terreno". (MDN/PNUD/UdelaR, 2006: 99).

El segundo refiere a la pérdida de oportunidades de incidencia política en el rumbo de la misión y en el proceso de reconstrucción paralelo:

"Se destacó que las decisiones que toman los oficiales que dirigen día a día los contingentes uruguayos en el exterior involucran y comprometen a toda la República, afectan nuestra política exterior y la posición del país en el escenario internacional.

Se mencionó también que en el caso de la MINUSTAH, los representantes diplomáticos (de otros países) allí acreditados definen cuestiones sumamente importantes acerca del desarrollo de la misión, en instancias en las que Uruguay tiene derecho a participar dado el alto número de personal militar allí comprometido". (MDN/PNUD/UdelaR, 2006: 99)

En particular se recordó que a poco de su asunción al cargo, el Presidente René Préval solicitó asesoramiento y apoyo a los representantes de Argentina, Brasil y Chile para un plan de desarrollo y fortalecimiento institucional y político de su gobierno. Uruguay quedó excluido por carecer de presencia diplomática en Puerto Príncipe.

Se hizo notar además que este tipo de ausencia no permite aprovechar a plenitud oportunidades de participación no militar en el proceso de reconstrucción, que pueden significar el empleo de recursos humanos uruguayos financiados por la comunidad internacional.

De esta forma, se llegó a afirmar que *"...Uruguay presta los servicios más riesgosos (militares) y deja pasar los más seguros y económicamente rentables"*. (MDN/PNUD/UdelaR, 2006: 80)

Pero también deja de hacerse cargo cabalmente de una de las mayores responsabilidades que asume cuando decide participar en una operación de paz y que como ya se dijo, es frecuentemente esgrimida a nivel nacional como justificación para tal acción. Esto es, preocuparse por asegurar que la intervención de ONU *efectivamente* genere efectos sustentables y lo más beneficiosos posibles para la población afectada.

Esta preocupación adquiriría una relevancia particular hacia fines de 2006, cuando el agravamiento de la ola de violencia que vivía en especial Puerto Príncipe recordaba que tras más de 13 años de presencia casi ininterrumpida de ONU en el país no se ha logrado el objetivo primario de *"Establecer un entorno seguro y estable..."* Dicho esto sin perjuicio de reconocer que con el derrocamiento de Aristide y la intervención de la MINUSTAH se han controlado en buena medida las ya históricas formas de violencia y violaciones a los DD.HH. desarrolladas por bandas con apoyo estatal.

A ello se agrega la decisión del mando de la MINUSTAH, a pedido del gobierno haitiano, de intensificar las incursiones militares en los barrios más pobres de la capital, como estrategia de "contención" de la violencia. Incursiones —o en lenguaje del DPKO: *'anti-crime blitz'*— que se dirigen contra civiles e indefectiblemente han dejado y seguirán dejando un importante saldo de muertos y heridos⁶¹.

Consultadas para esta investigación, fuentes del M.RR.EE. señalaron que la capacidad de participación de Uruguay en la conducción política de las MPO no está relacionada con la presencia de personal diplomático en el terreno donde se desarrollan. La misma depende mucho más del trabajo que se realice ante el DPKO,

⁶¹ Ver por ejemplo notas de prensa de diario La Jornada, México (en línea) y portal *Alter infos* (en línea)

las comisiones especializadas de la Asamblea General –como el C-34– y demás foros internacionales donde se discute el futuro de cada misión. Se afirma que Cancillería mantiene allí una presencia muy activa.

En referencia a la asistencia al personal militar, se sostuvo que las competencias del M.RR.EE. se limitan a asuntos consulares como tramitación de visas e indemnizaciones por heridas o muerte, emisión de documentos, etc. Se afirmó además que personal de representaciones diplomáticas ha auxiliado a personal militar y sus familiares en caso de emergencias en el exterior, incluso poniendo a su disposición recursos particulares.

Se agregó que para la resolución de aspectos logísticos y militares cada jefe de contingente debe comunicarse con alguno de los tres agregados militares en la Delegación uruguaya en Nueva York, quienes están además obligados a comunicarse con el Embajador ante ONU cuando ocurran problemas que requieran su atención.

Acerca de la cuestión de los procesos de reconstrucción, se insistió en que la decisión final de realización de diferentes proyectos está siempre en manos de los países que financian estas campañas. Por ello, nuevamente la presencia efectiva en las reuniones de donantes -y no en el terreno de operaciones- es la que decide las oportunidades económicas y laborales que Uruguay podrá aprovechar.

A modo de ejemplo se indicó que personal del Ministerio asistió a las dos reuniones de donantes de la MINUSTAH, celebradas en Haití y España. Recientemente se logró la aprobación de un proyecto de desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones diseñado por ANTEL. Además se trabaja, entre otros, en un proyecto de fortalecimiento de la capacidad de participación ciudadana mediante intervenciones en la zona sur de Haití. El mismo se pretende financiar con fondos de los EE.UU. ejecutados a través de la OEA. Estaría a cargo de la Dirección General de Cooperación Internacional de Cancillería, incorporando aportes de organizaciones de la sociedad civil de Uruguay.

A partir del análisis de esas argumentaciones y de la información recabada en el marco de este trabajo, como conclusión provisoria cuya constatación requiere de una investigación más profunda podría afirmarse que existen en este tema dos ámbitos diferenciados donde la colaboración entre M.RR.EE. y MDN alcanza niveles dispares.

Por un lado, en los foros donde se realizan negociaciones generales en torno a la participación de Uruguay en misiones de paz –en especial, Grupo de Trabajo sobre Equipo Propiedad del Contingente y Grupo Especial sobre Operaciones de Mantenimiento de la Paz– se han alcanzado niveles satisfactorios de coordinación. Por otro, es notoria la ausencia de personal diplomático “en el terreno” de las operaciones, con las graves consecuencias ya anotadas.

Se percibe además que la esfera considerada como “técnica-militar” - competencia privativa del personal militar- incluye situaciones y asuntos que *a priori* parecen implicar decisiones con un fuerte contenido político. Es el caso, por ejemplo, de los compromisos asumidos en el marco del UNSAS, donde la participación del MRR.EE. se limita a refrendar el acuerdo marco establecido entre el DPKO y la Armada y Ejército pero no analiza las actualizaciones trimestrales de información. También el traspaso de efectivos desde MONUC a MINUSTAH, donde la decisión fue fundamentalmente adoptada por personal militar.

Debe señalarse que dicha “división de tareas” parece ser aceptada desde todas las instituciones intervinientes. Es necesario establecer también que al interior del propio Ministerio de Defensa se registran fenómenos similares a partir del fuerte

desbalance de personal y capacidades entre las FFAA y un Ministro que no cuenta con asesoramiento no militar.

Por último, para redondear el análisis desarrollado en este apartado es necesario considerar una variable muy importante, que si bien no justifica totalmente algunas ausencias o prescindencias del M.RR.EE., al menos permite una valoración más completa de su actuación. Se alude aquí a la diferencia abismal entre ambas instituciones en materia de recursos humanos dedicados al seguimiento de estos temas.

En efecto, como se dijo, Cancillería uruguaya contaba en diciembre de 2005 con un total de 261 funcionarios diplomáticos, repartidos entre Montevideo y las delegaciones uruguayas en todo el mundo. Al tiempo que, según fuentes del Ministerio de Defensa, el número de agregados militares uruguayos en el extranjero es a diciembre de 2006 de alrededor de 30. Esto equivale a más de un 11% del total de personal diplomático del M.RR.EE.⁶²

Sólo en la Delegación Permanente ante ONU hay más agregados militares (3) que personal diplomático asignado al Departamento de Asuntos Especiales (2), el cual asume al mismo tiempo una larga lista de otras tareas.

Para finalizar con esta sección, vale resaltar que pese a que se insiste en que *“La participación de contingentes nacionales en misiones de paz constituye un instrumento de la política exterior de la República”*, (MDN/PNUD/UdelaR, 2006: 8) y de las cuantiosas retribuciones obtenidas por tal concepto, los recursos que se destinan a reforzar las capacidades del M.RR.EE. en este ámbito, son casi nulos.

⁶² El monto de sus sueldos y retribuciones especiales, equiparados a los del personal diplomático, equivalen a más del 50% del monto global de las retribuciones de los más de 900 funcionarios asignados a la Dir. Gral. de Secretaría del Ministerio de Defensa.

VI.VI. El Poder Legislativo y la definición de la participación en la MINUSTAH.

La participación de Uruguay en Misiones de Paz registra un primer antecedente en 1935, cuando una delegación de oficiales uruguayos integró la denominada Comisión Militar Neutral de Paz, constituida para contribuir a la superación del conflicto del Chaco Boreal entre Paraguay y Bolivia. Como ya se dijo, desde 1952 el Ejército envió personal a Cachemira.

Con los años y por la sistemática participación en diferentes y variadas Misiones de Paz, Uruguay ha obtenido en el marco de la ONU una sólida reputación en este tipo de misiones. Dicha reputación contribuye a simbolizar la política exterior del país y su compromiso con la paz⁶³.

Desde entonces, más de 15.000 efectivos de las Fuerzas Armadas uruguayas han participado en Misiones de Paz o en compromisos vinculados a Acuerdos Internacionales.

Como explicitamos anteriormente el caso elegido para su estudio en nuestra investigación reviste especial importancia al tratarse de una Misión que se realizaría bajo el denominado Capítulo VII.

Salvo el caso del Congo⁶⁴, cuyo pasaje a Capítulo VII, se realizó de forma más o menos circunstancial, Uruguay nunca había participado en Misiones bajo dicho Capítulo y no existía un acuerdo declarado de hacerlo, sino todo lo contrario.

Ello explica, en primera instancia, por qué en nuestro país el pasaje del Capítulo VI al Capítulo VII en estas Misiones, condujo a una fuerte discusión parlamentaria cuyo caso paradigmático es el que acá estudiamos.

En definitiva, cuando en el año 2004, el Poder Ejecutivo eleva su proyecto de ley y la fundamentación del mismo, lo que se discutiría en el Parlamento no era ya, solamente, la salida de tropas nacionales, algo que tradicionalmente no constituye un tipo de decisión problemática.

La tradición en Uruguay, en la toma de decisiones políticas con respecto a las salidas de tropas, si bien es uno de los componentes más importantes del legado constitucional del país, transcurría bajo una suerte de inercia decisional que limitaba la cuestión de las salidas a la aprobación parlamentaria de las decisiones del Poder Ejecutivo.

En este sentido y hasta fechas muy recientes, el mayor grado de conflictividad en las discusiones parlamentarias lo presentaban las autorizaciones para que tropas uruguayas participaran en maniobras militares con otros países, en especial si se trataban de ejercicios y/o maniobras con las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos.

Puede señalarse por tanto, que en la historia de la tradición parlamentaria, la discusión y la toma de decisiones, con respecto a un asunto de implicaciones constitucionales se resolvía con argumentos que mixturaban política exterior y constitucionalidad de dicha política.

Con independencia de que aquí no se analiza en detalle, hay que señalar que tal formato decisional puede ser descrito como particularmente atento a las formalidades constitucionales en detrimento de los contenidos políticos de lo que se decide. Ello no implica una ausencia de discusiones políticas, pero sí refiere a una atención prioritaria de lo ya instituido en las normativas nacionales.

⁶³ Este escenario histórico con respecto a la participación uruguaya en Misiones de Paz, sugiere la posibilidad de una analítica de las participaciones y las decisiones desde una perspectiva donde la variable fundamental sean las Relaciones Internacionales, aunque sugerente y relevante, ello no es objetivo de nuestro trabajo.

⁶⁴ En el desarrollo de la participación en la MONUC (Misión en la República Democrática del Congo) durante el mes de abril del 2003 la misión pasó de su carácter de misión dentro del Capítulo VI a misión dentro del Capítulo VII a partir de los sucesos de beligerancia desarrollados en la Provincia de Itur.

Por ello se considera que tales formas decisionales, constituyen un analizador particular sobre el modo en que, posicionamientos instituidos en calidad de normativa política, contribuyen a la des-historización de las decisiones políticas, en tanto tratan y resuelven los nuevos compromisos como simple continuidad de los compromisos anteriores.

Y si bien ello es susceptible de ser comprendido en algunas áreas de baja problematicidad, resulta relevante en cuestiones que comprometen soberanía, seguridad y defensa.

Decidir según la tradición en estos ámbitos es tratar a los mismos como si no hubiesen sufrido transformaciones, de allí que le denominemos “decisiones inerciales”, entendibles conceptualmente como “**habitus**”⁶⁵ decisionales en materia de política exterior.

La inercia encuentra también una fuente de procedencias vinculadas al espacio político nacional, en tanto da cuenta del grado de estabilidad en el mantenimiento y dominancia de una lógica política que instituye -y asegura- la opacidad y baja visibilidad de los temas de seguridad y defensa.

Ello permite entender como a lo largo de los años de gobiernos blancos y colorados, las decisiones con relación a la participación uruguaya en Misiones de Paz, no hayan presentado zonas de rozamiento y/o conflictividad política, resolviéndose como sí en la historia constitutiva de ambas colectividades políticas el tema seguridad y defensa fuera un núcleo de convergencia y acuerdo.

De modo que, al analizar el pasaje y por ende la participación del país, del Capítulo VI al Capítulo VII, habrá que atender a dos ejes de referencia:

- el primero conduce a la nueva arquitectura de seguridad internacional
- el segundo conduce a la línea que historiza las luchas políticas nacionales en torno a las discusiones sobre nación, estado y soberanía, se trata de una línea que, en definitiva, problematiza el armado y la estrategia de la agenda política nacional.

Ambos puntos se encontraban, en el momento del pasaje de un capítulo a otro, en plena transformación y tensión resolutive.

El análisis de las discusiones y fundamentaciones dadas en el Parlamento uruguayo alrededor de esta cuestión, sugiere como ya se ha señalado, varias interrogantes:

- ¿Qué discuten los actores políticos cuando participan de la discusión?
- ¿Cuáles son los contenidos de la discusión?
- ¿Qué tipos de alianzas son observables en la discusión y sobre qué fundamentos se constituyen?
- ¿Cómo participan las Fuerzas Armadas en la discusión?
- ¿Qué, de lo que se discute, es relevante para éstas y cómo tal estatuto de relevancia se vincula al estatuto nacional de las mismas?

⁶⁵ Bourdieu, P (1988) El “habitus” concepto que permite a Bourdieu relacionar lo objetivo (entendido como la posición de los actores en la estructura social) y lo subjetivo (la interiorización de ese mundo objetivo que realizan los actores sociales). Bourdieu lo ha conceptualizado como: “... Estructura estructurante, que organiza las prácticas y la percepción de las prácticas [...] es también estructura estructurada: el principio del mundo social es a su vez producto de la incorporación de la división de clases sociales. [...] Sistema de esquemas generadores de prácticas que expresa de forma sistemática la necesidad y las libertades inherentes a la condición de clase y la diferencia constitutiva de la posición, el habitus aprehende las diferencias de condición, que retiene bajo la forma de diferencias entre unas prácticas enclavadas y enclavantes (como productos del habitus), según unos principios de diferenciación que, al ser a su vez producto de estas diferencias, son objetivamente atribuidos a éstas y tienden por consiguiente a percibir las como naturales...”

- ¿Qué es lo que no se discute, lo que queda al margen, en tanto compromete la posición del país en el relacionamiento internacional con respecto a otros temas de primera importancia?

Esta última interrogante señala la posibilidad de que tras la decisión exista una negociación política de otro orden que dispone las reglas de la discusión que efectivamente pueden adoptarse en este ámbito.

Se comprende que, salvo encontrarnos con políticos inexpertos y eventuales, de lo que se trata es de analizar la coherencia y el armado estratégico de las decisiones políticas contingentes como momentos que expresan una estrategia política general en la que está comprometido el país como Estado.

Ello supone la posibilidad de aceptar como, en política, es posible un cierto movimiento que, aún “traicionando” principios básicos de la estrategia política, dichas “traiciones” se constituyan en las posibilidades contingentes para poder seguir manteniendo tal definición política en el campo internacional de las relaciones.

Tal perspectiva de posibilidad marcó la discusión parlamentaria ya que la misma se centraba alrededor de la interrogante: ¿qué tipo de Misiones, en función de su concepción y carácter, iban a acompañarse?

Tras esta interrogante se dibujaba con fuerte gravitación una segunda: ¿Cómo acompañar una Misión vinculada a una acción de Golpe de Estado⁶⁶?

En definitiva esta interrogante apuntaba al análisis político de la legitimidad de las acciones internacionales; sobre todo porque la situación a la que se había arribado, particularmente en Haití, mostraba claras evidencias de la participación de un tercer Estado: Estados Unidos.

A la vista estaba la forma nacional de las críticas con relación a la democratización necesaria e imprescindible de las Naciones Unidas; y no simplemente, una discusión teórica y política, con relación al significado de la imposición de la paz.

La discusión en el Parlamento:

Para desarrollar el análisis de la participación de tropas uruguayas en la MINUSTAH resulta imprescindible discriminar el debate suscitado en el Parlamento del mensaje emitido por el Poder Ejecutivo⁶⁷, ello nos permitirá apreciar si existe algún tipo de fundamentación específica que distinga la discusión parlamentaria con respecto a la decisión⁶⁸ del Poder Ejecutivo.

Transcribimos a continuación el mensaje del Poder Ejecutivo⁶⁹ con el objeto de caracterizar, a partir de los elementos allí expresados los fundamentos de la decisión.

⁶⁶ En Uruguay el Frente Amplio y el Partido Independiente, votaron en contra del permiso inicial para la Misión en Haití, argumentando que se estaba interviniendo en un país cuyo presidente había sido derrocado en un golpe de Estado que había contado con el respaldo y la intervención extranjera, argumento que, como veremos, se constituye prácticamente en la apertura de las intervenciones parlamentarias en contra de la participación de Uruguay.

⁶⁷ Utilizamos para ello las versiones electrónicas de las discusiones parlamentarias como documentos de análisis, todas las referencias proceden de este formato electrónico de los Diarios de Sesiones, tanto en la Cámara de Senadores como en Diputados.

⁶⁸ Obsérvese que en definitiva lo que analizamos es la aprobación por parte del Poder Legislativo, en tanto la decisión del Ejecutivo de participar ya estaba tomada al enviar el proyecto de ley, si se atiende a las fechas para la partida de las tropas y se las compara con las de las discusiones ello se torna más evidente en tanto se pronuncia el Legislativo sobre un compromiso ya asumido por el gobierno. Tomando en cuenta la información disponible la decisión del Ejecutivo se torna en cierta medida inanalizable.

⁶⁹ Extraído del Diario de Sesiones del Senado, 02-06-2004, versión electrónica.

“... El Poder Ejecutivo cumple en dirigirse a ese Cuerpo remitiendo el presente Proyecto de Ley, a efectos de que se conceda la autorización establecida en el numeral 12 del artículo 85 de la Constitución de la República, para que efectivos pertenecientes a nuestras Fuerzas Armadas, participen en la Misión de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH).

Dicha participación se enmarca en la contribución con Contingentes para el Mantenimiento de la Paz de la Organización de las Naciones Unidas en la República de Haití.

La misma consistirá específicamente, en el despliegue de un Batallón de Infantería de 542 (quinientos cuarenta y dos) efectivos, con capacidad operacional y de Apoyo Logístico para su auto sostenimiento y capacidad operacional.

Por Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1542 de fecha 30 de abril de 2004, en donde se establece el Mandato para la Operación de Mantenimiento de la Paz en Haití, se resolvió:

Actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, decide que la MINUSTAH tenga el mando siguiente:

1. Entorno seguro y estable:

a. En apoyo del Gobierno de transición, establecer un entorno seguro y estable en el que se pueda desarrollar el proceso político y constitucional en Haití.

b. Ayudar al Gobierno de transición en la supervisión, reestructuración y reforma de la Policía Nacional de Haití, de conformidad con las normas de Policía Democrática, en particular mediante el examen de los antecedentes y la certificación de su personal, el asesoramiento sobre su reorganización y formación, en particular formación en cuestiones de género y la supervisión y el adiestramiento de los miembros de la Policía Nacional de Haití.

c. Prestar asistencia al Gobierno de transición, en particular a la Policía Nacional de Haití, mediante programas amplios y sostenibles de desarme, desmovilización y reinserción para todos los grupos armados, incluidas las mujeres y los niños asociados con esos grupos, así como mediante medidas de seguridad pública y control de armas.

d. Prestar asistencia en el restablecimiento y mantenimiento del Estado de derecho, la seguridad pública y el orden público en Haití, prestando, entre otras cosas, apoyo operacional a la Policía Nacional de Haití y el Servicio de Guardacostas de Haití, así como en el fortalecimiento institucional, incluido el restablecimiento del sistema penitenciario.

e. Proteger al personal, los servicios, las instalaciones y el equipo de las Naciones Unidas y la seguridad y la libertad de circulación de su personal, teniendo en cuenta la responsabilidad primordial que incumbe al Gobierno de transición a este respecto.

f. Proteger a los civiles, en la medida de sus posibilidades y dentro de su zona de despliegue sobre los cuales se cierna amenaza inminente de ataque físico, sin perjuicio de las obligaciones del Gobierno de transición y de las autoridades policiales.

2. Proceso político:

a. Apoyar el proceso constitucional y político que se ha puesto en marcha en Haití, incluso ofreciendo buenos oficios y fomentar los principios del Gobierno democrático y el desarrollo institucional.

b. Ayudar al Gobierno de transición en sus esfuerzos por entablar un proceso de diálogo y reconciliación nacional.

c. Ayudar al Gobierno de transición en la tarea de organizar, supervisar y llevar a cabo elecciones municipales, parlamentarias y presidenciales libres y limpias a la mayor brevedad posible, en particular prestando asistencia técnica, logística y administrativa y manteniendo la seguridad, con el apoyo apropiado a un proceso electoral en que la participación de los votantes sea representativa de las características demográficas del país, con inclusión de las mujeres.

d. Ayudar al Gobierno de transición a extender la autoridad del Estado por todo Haití y apoyar el buen Gobierno a nivel local.

3. Derechos humanos:

a. Apoyar al Gobierno de transición, así como a las instituciones y grupos haitianos de derechos humanos, en sus esfuerzos por promover y proteger los derechos humanos, particularmente los de las mujeres y los niños, a fin de asegurar la responsabilidad individual por los abusos de los derechos humanos y el resarcimiento de las víctimas.

b. En cooperación con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, vigilar la situación de los derechos humanos, incluida la situación de los refugiados y las personas desplazadas que regresan y presentar informes al respecto.

La mencionada unidad estará integrada por:

1 (un) Comando de Batallón y Estado Mayor compuesto por 15 (quince) Oficiales y 20 (veinte) Personal Subalterno.

1 (una) Célula Logística de 2 (dos) Oficiales y 2 (dos) Personal Subalterno.

1 (una) Compañía Fusileros Mecanizada de 5 (cinco) Oficiales y 146 (ciento cuarenta y seis) Personal Subalterno.

2 (dos) Compañías Fusileros Motorizadas de 5 (cinco) Oficiales y 112 (ciento doce) Personal Subalterno por cada una.

1 (una) Compañía Logística de 8 (ocho) Oficiales y 94 (noventa y cuatro) Personal Subalterno.

Medios de Apoyo Sanitario de 4 (cuatro) Oficiales y 8 (ocho) Personal Subalterno.

Medios de Potabilización de agua de 4 (cuatro) integrantes de Obras Sanitarias del Estado.

Totalizando: 44 (cuarenta y cuatro) Personal Superior, 494 (cuatrocientos noventa y cuatro) Personal Subalterno y 4 (cuatro) civiles.

De los cuales 28 (veintiocho) Personal Superior y 329 (trescientos veintinueve) Personal Subalterno pertenecen al Ejército Nacional, 15 (quince) Personal Superior y 152 (ciento cincuenta y dos) Personal Subalterno a la Armada Nacional, 1 (un) Personal Superior y 13 (trece) Personal Subalterno a la Fuerza Aérea Uruguaya y 4 (cuatro) pertenecen a Obras Sanitarias del Estado (OSE).

Dicha autorización se conferirá a partir del 1º de junio de 2004, previéndose relevos totales o parciales en el lapso comprendido entre los seis y nueve meses.

Consecuentemente y en apoyo a la política de Estado en esta temática, es de particular interés participar en la citada Misión, ya que ésta redundará en beneficio de los efectivos participantes y de las Fuerzas en sí mismas, desarrollando aptitudes en operaciones reales y relacionadas con las actividades operativas, transferibles y aprovechables con el cumplimiento de sus misiones constitucionales.

Atento a los antecedentes oportunamente diligenciados, y a lo establecido en el numeral 12 del artículo 85 de la Constitución de la República, solicito a Usted, se tramite la autorización correspondiente para permitir la salida del Territorio Nacional del mencionado personal, a partir del 1º de junio de 2004.

El Poder Ejecutivo saluda al señor Presidente de la Asamblea General atentamente.

JORGE BATLLE IBÁÑEZ, Presidente de la República; Yamandú Fau, Saul Irureta Saralegui, Didier Operti, Conrado Bonilla..."

Este mensaje del Poder Ejecutivo se acompañó del respectivo proyecto de ley que con un solo artículo que se sometía a la aprobación del Poder Legislativo.

De la lectura atenta al mensaje del Ejecutivo se desprenden algunas características que, a la postre, resultan relevantes para la comprensión de lo que sería aprobado por el Poder Legislativo, las mismas son:

1. Carácter descriptivo del pedido y del mandato ONU que lo sostiene.
2. Régimen de continuidad con respecto a los aportes de Uruguay a las Misiones de Paz.
3. Igualación de la nueva decisión a las decisiones anteriores con respecto a la participación de tropas de Uruguay en la MINUSTAH.
4. Afirmación del carácter formativo relevante de la participación de las tropas uruguayas, en cuanto a operatividad, coordinación con otras fuerzas y perfeccionamiento combativo de escenarios.
5. Afirmación de una política de Estado como fundamento de la decisión.

No obstante estas características del mensaje del Ejecutivo deben ser interpretadas con cautela y no inferir una relación de continuidad con la decisión final que adopta el Parlamento.

En el Uruguay existe una tradición que sostiene el formato y los contenidos que pudiéramos denominar típicos de los mensajes del Ejecutivo, éste es un caso más de dicha tradición.

Para comprender el proceso de discusión realizado en el Parlamento es necesario incorporar las variables políticas relacionadas con las fuerzas que discuten lo que a la larga será o no aprobado. Ello implica en primer lugar atender a las relaciones políticas de confrontación opositora y las capacidades del Ejecutivo para la generación de alianzas que redunden en un aumento de sus fuerzas políticas en el escenario parlamentario⁷⁰.

Como se verá más adelante, ello explica parte de los apoyos y las oposiciones que pueden relevarse en las discusiones observadas durante la aprobación de la participación de tropas uruguayas en la MINUSTAH.

Es por ello que, además de una caracterización general que atienda a los objetivos de este proyecto, se ha elaborado una caracterización específica de los apoyos y las oposiciones que permitirá distinguir el modo en que específicamente se posicionan las diferentes fuerzas políticas con representación parlamentaria.

En definitiva, se trata de dilucidar si la aprobación se produce básicamente por el concurso de las fuerzas políticas aliadas a la gestión del Ejecutivo o si además de ello aparecen expresados otras variables de significación política relevante que busquen trascender el “simple”⁷¹ apoyo político que representa el voto a favor de la propuesta del Poder Ejecutivo.

En este sentido es necesario resaltar que la discusión se desarrolla sobre un plano declarativo explícito de las diferentes fuerzas políticas.

Aquellas vinculadas directa y/o indirectamente con el gobierno expresan de forma apriorística su voluntad de acompañamiento, mientras que la oposición se afirma en su contrario⁷².

⁷⁰ Cuando se produce la discusión y se torna efectiva la decisión del Poder Ejecutivo, ya había concluido, al menos en el plano declarativo y formal, la denominada “coalición de gobierno”, situación que aparece mencionada por los representantes del Partido Nacional como fundamento de su voto independiente, pero aprobatorio.

⁷¹ El calificativo “simple” puede ser leído como apoyatura ideológica de amplio espectro, pero que en definitiva sirve como soporte identificador de los llamados partidos tradicionales en el Uruguay.

⁷² De la lectura de las discusiones tanto en la Cámara de Senadores, como en Diputados, lo primero que salta a la vista es que las diferentes bancadas parlamentarias ya tenían una posición previa que sume las discusiones en un juego de intercambios conceptuales característicos de las fuerzas en pugna.

Puede afirmarse entonces que estamos en presencia de una decisión cuyo trámite parlamentario es esencialmente formal, con independencia de los asuntos que, a posteriori, puedan aparecer en las discusiones.

Este primer elemento de formalidad en el trámite enuncia la forma en que tradicionalmente se adoptan las decisiones vinculadas al tema defensa. Si se atiende a esto, puede percibirse que el debate esencialmente no refiere a la importancia del tema objeto de la decisión⁷³, al apoyo político a las decisiones del Poder Ejecutivo.

Evidentemente, ello reduce la escala política de la decisión y la significa como un acto de gobierno más y no como un acto que revela una política de Estado que trascienda las contingencias electorales.

Lo anterior permite reafirmar una característica varias veces señaladas en este trabajo, nos referimos al carácter ausente de la Defensa como expresión de una política de Estado y no como acción aislada de las decisiones de un Ejecutivo de turno.

Si atendemos a lo más general se trata de un proyecto que se presenta con carácter urgente y sin que se hayan producido discusiones previas, en ambas Cámaras, en las comisiones dedicadas a Defensa y Asuntos Internacionales⁷⁴.

La oposición al proyecto procede de los sectores del FA-EP-Nueva Mayoría, a la que se incorpora la posición solitaria de un senador del Partido Nacional. Si bien aparecen un número relevante de coincidencias para expresar la oposición al proyecto, en el caso del senador del Partido Nacional, la fundamentación en contra del proyecto del Poder Ejecutivo busca introducir una perspectiva analítica que contemple específicamente a las FFAA y sus condiciones en el país⁷⁵.

Las fundamentaciones para votar negativamente el proyecto se concentran en los aspectos siguientes:

1. Rechazo al concepto de imposición de la paz.
2. Rechazo a cualquier tipo de intervención en países latinoamericanos⁷⁶.
3. Crítica a la ambigüedad y confusión de la resolución de la ONU.

⁷³ Salvo en las intervenciones de los representantes del FA-EP-NM y en la solitaria intervención opositora de un Senador del Partido Nacional, aparecen críticas e interrogantes, sobre los posibles efectos negativos y problemáticos que la participación de nuestras FFAA en dicha Misión, pudieran ocasionar para Uruguay como estado soberano. En estas intervenciones se critica incluso el modo en que la participación de las tropas, a partir del mandato puesto a consideración, afecta las tareas y funciones que establece la Constitución, en las intervenciones favorables nada de esto es considerado lo que minimiza a escala cero la fundamentación política de lo que se acompaña.

⁷⁴ La referencia alude al Senado, ya que la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados presentó con fecha 15-6-2004 un informe sobre el citado Proyecto de Ley que incluye, además de un informe favorable, un informe de minoría elaborado por uno de sus miembros en oposición al apoyo solicitado por el Poder Ejecutivo. En el informe de la citada Comisión no aparece más que una repetición de lo solicitado por el Ejecutivo y su argumentación a favor reproduce la esgrimida por el Ejecutivo. Adjuntamos en anexos ambos informes elaborados en la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados.

⁷⁵ En su intervención el senador Garat afirma: “... *Lo que digo es que se trata de una falacia porque nosotros no podemos estar pensando que la indignidad con que viven las Fuerzas Armadas la vamos a solucionar enviándolos a estas misiones indignas para el país y para ellos. Alguien me ha dicho -nadie conoce mejor que yo a las Fuerzas Armadas- que los integrantes de las Fuerzas Armadas están disgustados por esto o por aquello. No es así; no están disgustadas porque 500 ó 600 efectivos no vayan a alguna misión. Lo que las Fuerzas Armadas de mi país reclaman es otra cosa, es que el Gobierno tenga un plan en el que se respeten las necesidades de la institución, en el que se elaboren medidas para que los aviones vuelen, para que los barcos naveguen y para que la gente viva decorosamente...*”

⁷⁶ Se trata de uno de los puntos donde se encuentran las apreciaciones de los representantes políticos del FA-EP-NM y el senador Garat al oponerse al Proyecto del Ejecutivo.

4. Motivos ideológicos constitutivos del accionar histórico de la fuerza política y perspectivas diferentes de apreciación de la situación internacional.
5. Rechazo a lo que se denomina estrategia de alto riesgo por latino americanización de las fuerzas de intervención para imposición de la paz.
6. Afirmación de la política de no ingerencia tradicional del país.
7. Desconfianza en las FFAA uruguayas como capaces de cumplir el mandato ONU en todos sus términos⁷⁷.
8. Crítica a los mecanismos y procedimientos de ONU.
9. Énfasis en la situación histórica de Haití y valoración de otras alternativas alejadas de la militar.
10. Ausencia de informes de Cancillería⁷⁸ y su no discusión en las Comisiones de Defensa y Asuntos Internacionales del Senado.
11. El concepto de imposición de paz se iguala al de guerra.
12. Impacto negativo sobre la operativa de las FFAA en el territorio nacional⁷⁹.
13. No hay evaluación de riesgos⁸⁰.
14. Bajo conocimiento y escasa discusión pública de lo que la decisión implica a nivel de la ciudadanía.

El apoyo al proyecto se fundamenta bajo los argumentos siguientes:

- ✓ Apoyo a ONU y sus mecanismos.
- ✓ Compromisos de apoyo del país a ONU.
- ✓ La tradición de participación en Misiones de Paz⁸¹.
- ✓ La concepción de Haití como “estado fallido”⁸².
- ✓ Importancia política del comando latinoamericano de la misión.

⁷⁷Punto donde se enfrentan las perspectivas de la senadora Arismendi y su par Millor.

⁷⁸En los momentos de la discusión, se encontraba en el Parlamento el Canciller de la República y aunque fue solicitado por los representantes del FA-EP-NM su participación en la discusión con objeto de brindar ampliaciones a la propuesta del Ejecutivo, la misma fue impedida por las fuerzas políticas afines al Proyecto de Ley remitido por el Ejecutivo con argumentos formales.

⁷⁹En una parte de su intervención el senador Fernández Huidobro señala: “...*El otro problema es que tenemos más de 1.500 hombres desplegados en el Congo, lo que hay que multiplicar por tres porque hay que tener en cuenta los que se están entrenando para ir, los que están y los que vuelven. Es decir que son alrededor de 4.500 de gasto y ahora habría que agregar 500 más, multiplicado también por tres. Es decir que quedamos al borde de colocar a nuestras Fuerzas Armadas y, en especial, a nuestro ejército, en una situación casi de colapso por falta de personal y por tener casi todo el personal fuera...*”

⁸⁰Lo que aparece de forma dominante en el plano discursivo de los que apoyan el Proyecto del Ejecutivo, es una naturalización del riesgo en la profesión de las armas, lo que sugiere la importancia de analizar de qué modo esta naturalización de los riesgos contribuye a producir una imagen que en última instancia desvaloriza a los efectivos de las FFAA, aunque en apariencia refuerce la imagen mítica del guerrero de máxima entrega y sacrificio. En tal dirección se destacan las intervenciones del senador Millor.

⁸¹ Tradición que se ha venido constituyendo en la fuente principal de un nuevo contenido épico para describir a las FFAA, en tal sentido el diputado Walter Vener Carboni expresaba en su intervención en la Cámara de Diputados: “...*Hoy sabemos que Haití es una nación que sufre ese descalabro al que hacíamos referencia, y nuestras fuerzas, con la experiencia y con la capacidad de ser las mejores que participan en operaciones de mantenimiento de la paz, pueden estar allí -como muy bien decía el Presidente Lula- definiendo una actitud solidaria; porque, en definitiva, se trata de eso: de resolver si somos solidarios o no con una nación del continente americano que sufre y a la cual le podemos aportar alivio. Reitero: tenemos las mejores Fuerzas Armadas del mundo en esa área...*”

⁸²Particularmente visible en la fundamentación del senador Herrera cuando afirma: “...*Entonces, esa es la situación real de Haití. En este caso, intervienen las Naciones Unidas y, en realidad, desde el punto de vista del sentido común y de la realidad me parece un eufemismo hablar de un golpe de Estado en un país sin instituciones. Nunca las ha tenido, ni paz, ni régimen democrático, ni una vida política normal...*”

Desde una analítica de toma de decisiones el estudio de las discusiones no sólo confirma la opacidad y simplificación tradicional dada a estos temas, sino que muestra la ausencia de un sostenido trabajo analítico que fundamente la política del país en el área abordada⁸³.

En el caso trabajado lo que queda en evidencia es justamente que la decisión ya tomada por el Ejecutivo tuvo en el Parlamento un trámite formal habida cuenta de los apoyos existentes para su aprobación, algo que como hemos indicado, forma parte de una tradición gubernativa de conciliar las urgencias de los compromisos previamente asumidos por el gobierno y el Estado uruguayo.

No aparece en ningún momento una manifestación de instancias de consultas a las FFAA más allá del apoyo explícito del ministro de Defensa, cuya firma aparece en el proyecto de ley como establece este tipo de trámite.

Conclusiones de la sección

En el marco del objetivo general de nuestro trabajo nos planteamos tomar como caso de estudio el proceso que condujo al despliegue de tropas uruguayas como parte de la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití, que se completó entre julio y agosto de 2004.

En particular se pretendía responder a las interrogantes siguientes:

- 1) ¿Cuál es la incidencia relativa de cada uno de los actores relevantes en el proceso de definición de la participación uruguayana en una misión de paz de ONU?
- 2) ¿Cómo se definieron el problema decisorio y las alternativas a las que se enfrentaron finalmente el Poder Ejecutivo –Presidente y Ministros– y el Poder Legislativo a la hora de tomar la decisión?
- 3) ¿Qué discuten los actores políticos cuando participan de la discusión?
- 4) ¿Cuáles son los contenidos de la discusión?
- 5) ¿Qué tipos de alianzas son observables en la discusión y sobre qué fundamentos se constituyen?
- 6) ¿Cómo participan las Fuerzas Armadas en la discusión?
- 7) ¿Qué, de lo que se discute, es relevante para éstas y cómo tal estatuto de relevancia se vincula al estatuto nacional de las mismas?
- 8) ¿Qué es lo que no se discute, lo que queda al margen, en tanto compromete la posición del país en el relacionamiento internacional con respecto a otros temas de primera importancia?

A continuación desarrollamos las mismas con una articulación de los análisis realizados.

Con relación a los actores involucrados y su participación en el proceso de definición, emerge en este caso concreto, que la misma es escasa, o cuando menos, de naturaleza implícita.

Consideramos que en ello inciden las variables siguientes:

- Las características descritas sobre el modo en que está instituido el proceso decisonal.

⁸³En otra parte de su intervención el senador Garat afirma: “...*Mi partido no ha tomado posición sobre este tema y nuestra Bancada no se ha reunido para discutirlo...*” Ello resalta cómo incluso en el plano político partidario la discusión estuvo ausente.

- La pobre articulación existente entre las diversas instancias de coordinación y producción de información relevante y necesaria para el desarrollo conjunto de una analítica que desborde lo operacional en la decisión y la sustente políticamente.
- El pobre, o escaso desempeño y rol simbólico de las Comisiones vinculadas a estos temas en el Parlamento.
- El tipo de subordinación adjudicada a las FFAA a partir de sus desempeños históricos en la vida del país.
- El tipo de trabajo desplegado por las distintas fuerzas políticas en el Parlamento que las define simbólicamente como “fuerzas de”, o “fuerzas contra”, el Ejecutivo de turno.

Las implicaciones políticas de un proceso decisional de estas características sugieren una indiferenciación de los actores, en tanto los actores instituidos se desdibujan y/o se unifican, en detrimento de los actores que efectivamente llevarán a cabo la materialización de la decisión⁸⁴.

En efecto, cuando en los procesos políticos de decisión que comprometen al país y al Estado, predominan los esquemas decisionales típicos de los partidos dominantes en la puja política y electoral, lo que rápidamente se instituye es un modo político de funcionamiento que supone la racionalidad unánime de los fundamentos e intereses en juego, al tiempo que produce en el plano político concreto un tipo de subordinación institucional donde las organizaciones comprometidas en la decisión son tratadas como simples extensiones orgánicas y funcionales de los partidos políticos.

Cuando esto acontece con instituciones como las FFAA y los organismos de seguridad, el riesgo de des-institucionalización es relevante, no sólo por lo que significa socialmente, sino también por el profundo impacto que ello tiene en la posibilidad de dar continuidad coherente a una doctrina y operativa en la formación de unas FFAA que atiendan a los intereses del Estado al que en definitiva están subordinadas.

La históricamente criticada partidización de las FFAA y los organismos de seguridad se sostiene en este tipo de formato decisional, que en última instancia contribuye notablemente a re-depositar en las mismas los fundamentos de una racionalidad que las posiciona como las “salvadoras” del país.

En este inter juego de adjudicación y asunción de roles, la posibilidad de resguardo de la política, ante posibles riesgos y desastres en el cumplimiento de las misiones, de este modo asignadas a las FFAA, les permite retomar un viejo mecanismo de “chivaje” que, a posteriori, impactan en la posición social y simbólica con que las FFAA son percibidas por la ciudadanía.

Atendiendo a esto y contrario a lo que suele afirmarse de un modo “complaciente” en los enunciados de los discursos políticos, es que podemos afirmar que acá se encuentra una de las variantes que, en última instancia, operan como desprofesionalizadoras de las FFAA.

Habrá que enfatizarlo por su importancia política radical, las FFAA no se profesionalizan por la participación que tengan, o no, en tales tipos de Misiones y en esto no importan las ganancias secundarias en el plano operativo concreto ya que no existe un campo de batalla que ilustre de una vez y para siempre el orden y los cursos del combate.

Los entrenamientos operativos, los contactos con otras fuerzas, el intercambio de misiones y la coordinación de tareas sólo son efectiva y duraderamente relevantes

⁸⁴En este caso el contingente de las FFAA es el que materializa con sus acciones el mandato político de la decisión.

si las FFAA son previamente posicionadas por el apoyo político que las legitime ante la ciudadanía.

Se trata de una profesionalización limitada que otorga un régimen de continuidad a un tipo de subordinación de las FFAA que no tiene rango político de Estado aunque se ejecute y desarrolle al amparo de los compromisos internacionales que el Estado adopte.

Habrà que atender, para su elucidación política, a la conjunción que se aprecia a partir de la década de los años 90, entre el aumento de las Misiones de Paz de la ONU y la participación ascendente de los efectivos uruguayos en las mismas.

En dicha conjunción se aprecia cómo una estrategia política vinculada a las relaciones internacionales se traduce internamente como una formas de atender políticamente la posición de las FF.AA. en el plano social y simbólico nacional⁸⁵.

Lo que no se considera cuando se discute el uso de las FFAA y el tipo de participación en las Misiones de Paz es el tipo de FFAA que el país desea producir y sostener política, social y simbólicamente.

Lo anterior no significa que los actores políticos que participan en las discusiones no tengan una concepción del tipo de FFAA que consideran que el país y el Estado uruguayo pueden tener. Significa que no lo plantean como discusión política relevante, naturalizando su existencia en función de argumentos donde las variables políticas nacionales quedan limitadas, restringidas, desvirtuadas y/o anuladas.

Por la vía de los hechos, unas FFAA construidas bajo un formato que otorgue una primacía política a los compromisos internacionales, por más beneficios secundarios que ello produzca, no revierte el estatuto histórico de las mismas en la escala nacional, las convierte por la vía de los hechos en unas "*Fuerzas Armadas para y no en unas Fuerzas Armadas de*".

Al reducirse la discusión política al uso de las Fuerzas Armadas se anula el ejercicio franco de estrategia política y la discusión política sobre las concepciones políticas de defensa y seguridad.

Finalmente, para completar el análisis de actores, debe mencionarse la casi total ausencia de la sociedad civil en los debates.

Ello no puede considerarse llamativo teniendo en cuenta lo que se caracterizó como *ajenidad* de la sociedad civil frente a los asuntos de la defensa nacional y en particular aquellos referidos a las FFAA, instituciones virtualmente desconocidas por la ciudadanía. En efecto, no existen organizaciones de la sociedad civil -más allá de pequeños centros de estudio⁸⁶ impulsados e integrados principalmente por militares en situación retiro- que se ocupen de estos temas.

Es natural que, en tales condiciones, la información de prensa sea escasa y poco informada. Fenómeno al que contribuye en no menor medida el bajo desarrollo de la investigación académica.

Coherentemente con lo anterior, los partidos políticos exhiben un escaso desarrollo en el tratamiento de los asuntos de defensa nacional. Es interesante señalar al respecto que el Frente Amplio, que desde 1986 contaba con una Comisión de Defensa Nacional con un significativo nivel de trabajo y permanencia, la desactivó poco tiempo después de asumir el gobierno⁸⁷. También lo es que el Partido Colorado que nunca había contado con un equipo de asesoramiento formalizado, lo constituyó

⁸⁵ Obsérvese que el argumento de este punto suele localizarse en las condiciones económicas y de medios técnicos de las FFAA.

⁸⁶ Existen cuatro o cinco centros de ese tipo que desarrollan actividades esporádicas, generalmente motivadas por acontecimientos que afectan a las FFAA. En ciertos casos estos centros poseen vínculos más o menos institucionalizados con las FFAA.

⁸⁷ Su Presidente, el Gral.(r) Víctor Licadro había renunciado a su cargo por razones de salud en 2004 y en 2006 la Comisión dejó de funcionar.

en 2005, luego del fracaso electoral. En el Partido nacional, es el Herrerismo a impulsos del interés que el Dr. Luis A. Lacalle siempre ha manifestado por estos asuntos, existe algún nivel de actividad en el marco del Instituto Manuel Oribe.

Como rasgo general de todos los partidos políticos, es interesante que todos ellos recurren a Oficiales superiores en situación de retiro como asesores. Por un lado ello es natural, dado el carácter técnico de la temática y el escaso número de civiles interesados en ellas y en condiciones de brindar asesoramiento a los partidos.

Sin embargo, el fenómeno se constituye en un mecanismo a través del cual, de hecho, los partidos asumen en buena medida como propio el pensamiento generado en, por y para las FFAA.

.....

VI.VII. Conclusiones

Finalmente, en esta sección se presenta una síntesis de lo expuesto hasta aquí en relación a la incidencia relativa de los distintos actores del Poder Ejecutivo en la definición de la política de participación militar en MPO. Luego se plantean algunos comentarios en torno a las posibles consecuencias que esos particulares *proceso* y *estructura decisoria* pueden tener sobre las características y resultados de dicha política.

Recapitulando, vale decir entonces que, primero, la participación en MPO puede utilizarse tanto como instrumento de política exterior, –por sus efectos sobre las dimensiones *político-diplomática* y *estratégico-militar* del esfuerzo de inserción internacional del país– como de defensa –por sus efectos sobre la capacidad de las organizaciones militares para cumplir sus funciones sustantivas. Por lo tanto, parece lógico que en cada ocasión el envío de tropas se evalúe en función del aporte que pueda significar a los objetivos de una y otra política.

Por lo tanto, si efectivamente se pretende sacar de la participación militar los mayores réditos, la acción del MRREE cobra una importancia radical. Es la agencia estatal a la que, en virtud de su especialización funcional, corresponde evaluar los efectos que puede arrojar participar en cada misión. También desarrollar la mayoría de las acciones necesarias para intentar que la misma efectivamente sea compatible con los principios y persiga con algún éxito objetivos propios de la política exterior. Los argumentos expuestos más arriba parecen indicar que Cancillería no ha desempeñado cabalmente este rol. La constatación de este diagnóstico requiere, no obstante, de investigaciones más profundas.

Segundo, en tanto ninguna MPO es igual a otra, desde el punto de vista de un potencial contribuyente y particularmente en relación a sus efectos como instrumento de política exterior, cualquier tipo de respuesta inercial a las propuestas de participación representa una muy mala opción. Una respuesta automática y homogénea a propuestas en definitiva disímiles tiene altas probabilidades de ser inadecuada.

Tercero, la mayor parte de las variables que condicionan el significado y los resultados de la participación de Uruguay en MPO permanecen completa o parcialmente ajenas a la influencia de los actores nacionales. Entre otras pueden citarse la decisión de instalar y terminar una misión, la definición de sus objetivos políticos, la del componente civil de la intervención, el rol a desempeñar por las fuerzas militares, las *reglas de enfrentamiento*, la planificación operativa y la asignación de tareas concretas a cada contingente, etc. Es decir que en la mayoría de los casos el país participa en una empresa sobre cuyos resultados finales tiene generalmente pocas posibilidades de incidencia.⁸⁸

Cuarto, que entre los actores nacionales las FF.AA., –en particular el Ejército y desde hace algunos años también la Armada– son los de mayor peso relativo en estos *procesos*. Por un lado, son en buena medida los responsables de lograr que el DPKO solicite al país la mayor cantidad de tropas posible, como actualmente sucede. De esa manera activan el *proceso decisorio*, esto es, ponen al Poder Ejecutivo y Legislativo en posición de tener que decidir participar o no en cada MPO. Por otro, son los principales negociadores frente al DPKO de todos aquellos aspectos de la

⁸⁸ Quizá pueda marcarse como excepción a esta afirmación el caso de la Misión de Paz en Haití, donde los países latinoamericanos manifestaron desde el comienzo un marcado afán de protagonismo en su conducción. A esos efectos constituyeron un mecanismo político de seguimiento y coordinación a nivel latinoamericano, conocido como el “9x2”, que reúne cada 6 meses a los Sub Secretarios de Defensa y RR.EE. de los países con tropas en el país caribeño. No obstante, se reitera que se trata de una excepción que ha logrado algunos resultados importantes pero demuestra en la actualidad (agosto de 2007) limitaciones serias. (Hirst, 2007).

participación que deban o puedan ser ajustados durante el proceso de planificación y una vez hecha la solicitud.

Además, por su experiencia previa, su despliegue en el exterior y sus contactos en el DPKO son sin duda los actores nacionales mejor informados sobre esta actividad superando en esto y en recursos humanos disponibles al DAE. Al mismo tiempo son, junto a esa oficina del MRREE, los encargados de brindar asesoramiento a las autoridades políticas del Ejecutivo y –a través del Ministro– también al Poder Legislativo sobre la conveniencia o inconveniencia de participar.

Por todo lo dicho, es posible afirmar que las FF.AA. y en particular el Ejército y la Armada predominan en la mayor parte del proceso de diseño e implementación de la política de participación en MPO. Y existen razones para creer que ese predominio tiene y tendrá efectos determinantes sobre las características y los resultados de la misma.

Para comprender esto es necesario recordar que desde principios de los años 90' ha ganado terreno paulatinamente entre los uniformados uruguayos –aunque con matices entre las diferentes Fuerzas– la convicción de que la participación militar en MPO es altamente positiva tanto para las propias organizaciones militares como para el país en general.

En los discursos que fundamentan esa convicción pueden encontrarse, entre otros argumentos: i. el apoyo a objetivos de política exterior que representaría la participación en operaciones de paz; ii. el nivel de entrenamiento adquirido por el personal. iii. el beneficio económico que las misiones dejan al personal en forma de salarios –que son vertidos en su mayoría al mercado nacional– y a las Fuerzas en forma de ingresos por el equipo aportado; iv. el efecto positivo de las misiones sobre las sociedades intervenidas.

Dichos argumentos, plasmados en múltiples documentos oficiales y oficiosos⁸⁹, han sido compartidos y reafirmados, o al menos aceptados en grado variable por las autoridades políticas de los Ministerios de Defensa y RR.EE., así como por buena parte de las sucesivas legislaturas en el período 1990 - 2006.

Analizando el tema desde un punto de vista más utilitarista, para muchos militares y civiles la participación en MPO parece ofrecer un conjunto de beneficios institucionales y personales estrechamente vinculados y difíciles de rechazar. Expresada de forma sintética y simplificada, esta visión resalta que un mayor involucramiento implica, a nivel individual, mayores oportunidades de desarrollo profesional y económico para el personal subalterno y superior⁹⁰. Al mismo tiempo, personal mejor motivado y capacitado aumenta la eficacia y eficiencia de las organizaciones militares.

De la misma forma, las Misiones aportan a las FF.AA. un flujo de ingresos que contribuye no sólo al alivio de la presión generada por la restricción de fondos para gastos de funcionamiento, –que afecta directamente salarios y posibilidades de concretar entrenamientos⁹¹. También permite disponer de un volumen de fondos de inversión que no podrían lograrse por la vía presupuestal. Nuevamente, las capacidades militares y por ende las de defensa nacional se verían así reforzadas.

Los beneficios concretos y tangibles que resultan de la participación en MPO parecen exhibir una fortaleza incomparablemente mayor que las prevenciones de carácter político, intrínsecamente intangibles: posibles consecuencias negativas para los intereses más generales de la política exterior del país basada en la promoción del

⁸⁹ Ver por ejemplo MDN, 2005: 51 a 53; y Esteyro, 2004.

⁹⁰ Para este grupo deben considerarse no sólo los puestos de Observadores Militares, mando de tropas y Estado Mayor de las Misiones, sino también los cargos dentro del staff del DPKO.

⁹¹ En tanto se manejan por fuera del Presupuesto Nacional, la utilización de los cuantiosos fondos que paga ONU no está asociada a rubros específicos ni metas de gestión alguna. En este sentido, su uso es enteramente discrecional.

derecho internacional; cuestionamientos a la legitimidad de las intervenciones y/o a sus posibles consecuencias negativas en las sociedades afectadas; riesgos político-diplomáticos asociados a la participación en conflictos complejos donde están en juego intereses de importantes actores internacionales y cuya evolución es siempre incierta, etc.

Se comprende así que opiniones críticas y cuestionamientos a la contribución a MPO sean interpretadas como críticas injustificadas e incluso ataques políticos a las propias FF.AA. A ello se suma la percepción de algunos actores –fundamentalmente civiles– de que las intervenciones de ONU son coincidentes y no hacen más que reafirmar los objetivos nacionales en materia de política exterior. También acerca de que la colaboración militar uruguaya aumenta el prestigio del país en la comunidad internacional y sus chances de obtener colaboración para hacer respetar sus derechos soberanos en la eventualidad de que sean cuestionados. Así la contribución a MPO termina de elevarse al nivel de causa nacional merecedora de una política de Estado que la sostenga⁹².

Este tipo de posicionamiento se ve reflejado en las duras críticas que se elevaron recientemente contra los Representantes del Frente Amplio en la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados, cuando solicitaron al Poder Ejecutivo que redujera la extensión de la prórroga a la permanencia de tropas nacionales en Haití con el objetivo de propiciar una discusión más profunda en el Parlamento sobre los resultados de la misma⁹³.

Así, la postura del Ejército y la Armada Nacional podría resumirse en la intención de mantener el máximo nivel posible de participación en tales operaciones, siendo el Ejército el más flexible en la definición de su límite. Particularmente funcional a esta postura resulta la ubicación privilegiada que poseen las instituciones militares en la estructura formal e informal de información y toma de decisiones en torno a este tema. Ella es fruto, en buena medida, de su actitud proactiva, sustentada, ratificada y afirmada por las autoridades políticas⁹⁴. De forma casi *natural*, esas dos Fuerzas se constituyen en principales impulsores de una política pública que reporta importantes beneficios personales y/o profesionales a sus miembros y ofrece una respuesta *ad hoc* a ciertas necesidades institucionales: renovación de equipos, funcionamiento y entrenamiento.

Por todo ello, es posible manejar como hipótesis de trabajo que la política pública de participación en MPO se dirige fundamentalmente a la captación de esos beneficios, desatendiendo o incluso contradiciendo a veces otro tipo de objetivos tanto en materia de política exterior como de defensa. Si esto efectivamente sucede, la responsabilidad debe buscarse en las autoridades políticas que, como se dijo al principio, desde el Poder Ejecutivo y el Parlamento están obligadas a mantener una actitud vigilante y crítica acerca de los fundamentos y resultados obtenidos por toda política pública. La contrastación de esta hipótesis requiere, obviamente, nuevas y más profundas investigaciones.

Finalmente, del análisis de todo el *proceso decisorio* puede inferirse que en las negociaciones y en la forma que adopta la *división de tareas* al interior del Ministerio de Defensa Nacional y entre éste y Cancillería; así como en el rol desempeñado por el Poder Legislativo se refleja un fenómeno muy arraigado en las tradiciones políticas uruguayas: la formal subordinación militar a las autoridades políticas y a las normas y

⁹² Para un visión más completa de las diferentes posiciones expresadas en torno al significado e importancia asignados a las misiones de paz por militares y civiles ver Relatorías de la Mesa Temática N°2 del Debate Nacional sobre Defensa, en www.mdn.gub.uy o en MDN/PNUD/UdelaR (2006: 78 a 115).

⁹³ Ver Informe Uruguay N° 293 y 294 (Observatorio Cono Sur, en línea).

⁹⁴ Incluso la propia idea de creación del SINOMAPA, con sus competencias y organización actual surgió de oficiales del Ejército.

procedimientos legales vigentes y la voluntaria ausencia de *lo político/civil* en la esfera de los asuntos de la defensa nacional y en particular de las FFAA.

Ello permite concluir que en dicho ámbito de políticas públicas en Uruguay existe un virtual *arreglo informal* según el cual las autoridades políticas formalizan y otorgan sustento legal a decisiones políticas que, en realidad, se adoptan en y por las instituciones militares.

* * *

CAPITULO VII. EI MERCOSUR y sus dimensiones militares y de seguridad

Contenidos

VII.I. Introducción.....	2
VII.II. Crisis de crecimiento ó crisis de paradigma	3
VII.III. Del MERCOSUR Político al MERCOSUR Militar	5
VII.III. 1.- MERCOSUR de la Seguridad y MERCOSUR Militar: explorando las razones de su desigual desarrollo	7
VII.III.2.- El Estado en el nuevo orden mundial y el “asalto” sobre el concepto de soberanía	12
VII.IV. Pasado y Presente del Bilateralismo en la Construcción de la Dimensión Militar del MERCOSUR.....	16
VII.IV.1- Antecedentes Estratégico-militares del MERCOSUR: cooperación argentino - brasileña	17
VII.IV.2. La Cooperación Argentino-chilena.....	19
VII.V. Conclusiones	20

VII.I. Introducción

El período, algo más de dos años, transcurridos desde la elaboración del proyecto de investigación que dio origen a este trabajo ha sido de vertiginosos cambios en la región. El mapa político de América del Sur ha sufrido una transformación muy considerable y exhibe una clara preeminencia de gobiernos de orientación genéricamente progresista. Sin embargo, contra todos los pronósticos, las expectativas de una vigorización del MERCOSUR se han visto frustradas. Ello vuelve necesario realizar algunas consideraciones antes de intentar algunas reflexiones prospectivas.

En efecto, en el segundo semestre de 2004, al fundar la relevancia de esta investigación, se decía: “...el MERCOSUR como asociación económico-comercial ha adquirido estatus internacional, desarrollando diversas dimensiones más allá de su original carácter comercial y avanza hacia formas de mayor integración en lo político, lo que necesariamente adquirirá formas de expresión en el ámbito militar”. En tal sentido, también se mencionaba el papel que los asuntos estratégico-militares habían jugado en el proceso que desembocó en la gestación del bloque de integración regional. También se aludirá a ello.

El verdadero carácter y futura evolución de la crisis en que se haya inmerso el MERCOSUR escapan al objetivo de este trabajo. Sin embargo, sí debe explicitarse que aquí se asume como presupuesto normativo que, más allá de su evolución y desenlace, la actual crisis del MERCOSUR no pone en cuestión la necesidad de la integración como instrumento de construcción de autonomía al servicio del desarrollo de la región, en un escenario internacional en el que se combinan la unipolaridad en el plano estratégico-militar con la multipolaridad en el plano económico. En efecto, mientras EEUU como gran actor hegemónico militar ha impuesto una lógica de acción unilateral, se observa la tendencia a la conformación de grandes bloques económico-comerciales regionales.

Debe enfatizarse en tal sentido que la construcción de autonomía por la vía de la integración regional pone en primer plano el papel de la política en dicho proceso.

Justamente, el análisis de las perspectivas de una *dimensión militar* en el MERCOSUR se justifica en elementos que refieren, por una parte, al proceso que dio origen al MERCOSUR y por otra, al propio desarrollo de lo que se ha denominado como el *MERCOSUR político*.

Los antecedentes históricos del MERCOSUR se vinculan al proceso de acercamiento entre Argentina y Brasil, cuya primera manifestación explícita fue la firma del Tratado Itaipú-Corpus de 1979, pero que tuvo como uno de sus factores centrales la estratégica cuestión del desarrollo de la tecnología nuclear. A ello se hará mención más adelante.

La dimensión política de la integración, surgida del Protocolo de Ouro Preto (1994) que otorgó personalidad jurídica internacional al bloque, se fue construyendo - junto a Chile y Bolivia como estados asociados-, institucionalizándose bajo la forma del Foro de Consulta y Concertación Política el MERCOSUR.

En efecto, creado originalmente como un proyecto de integración comercial por el Tratado de Asunción de 1991, el MERCOSUR fue reconociendo la existencia de intereses políticos comunes (Zona de Paz libre de armas de destrucción masiva y minas anti-personales, cláusula democrática, etc.), iniciando procesos de negociación comercial con otros actores internacionales (U.E., EEUU, etc.) y hasta estableciendo acuerdos de carácter político (Comunidad Sudamericana de Naciones). Estos elementos conforman embriones que señalan un camino de construcción de una política exterior del MERCOSUR. Un proceso de este tipo conduce, como lo muestra el caso de la Unión Europea, a formas de cooperación militar entre sus estados miembros.

VII.II. Crisis de crecimiento ó crisis de paradigma

Sin ingresar al análisis detallado de la situación del MERCOSUR, parece imprescindible reseñar brevemente algunas características de lo que debe caracterizarse como un período de crisis y estancamiento del proyecto de integración regional que se ha manifestado con particular claridad a partir de 2004, cuando claramente se consolidó la recuperación económica en la región y además se produjo el cambio de gobierno en Uruguay.

Luego del período de crisis 1999-2002, el comercio intra-zona no ha recuperado el dinamismo que lo caracterizó en la década de los 90' y el *clima político* del bloque se ha enfriado notoriamente como resultado de diversos desencuentros y conflictos bilaterales. Por otra parte, la cohesión política del MERCOSUR se ha debilitado.

Pese ese marco de dificultades, se adoptaron diversas iniciativas que podrían agruparse en base a dos grandes categorías. Aquellas medidas que conducen a ampliar el bloque *hacia fuera*, incorporando nuevos miembros y/o negociando acuerdos comerciales con otros países o bloques de países y otras que representan una suerte de ampliación *hacia adentro* del bloque, por la vía de incorporar nuevas dimensiones al acuerdo comercial original.

Así, en su ampliación *hacia afuera*, el bloque incorporó como miembro pleno a Venezuela¹, constituyó la Comunidad Sudamericana de Naciones junto con la Comunidad Andina de Naciones, abriendo la perspectiva de diversos proyectos, entre ellos el de una zona de libre comercio en toda América del Sur. Por otra parte deben agregarse múltiples iniciativas con vistas a establecer acuerdos de comercio con países extra-regionales (India, Sudáfrica, Israel, países árabes, Canadá, etc.).

Por otra parte, entre las medidas que amplían el MERCOSUR *hacia adentro* debe señalarse la creación del Parlamento del MERCOSUR, del Fondo para la Convergencia Estructural (FOCEM)² y del Sistema de Solución de Controversias del bloque incluyendo la conformación del Tribunal Permanente de Revisión.

Sin embargo, la mayor parte de esas decisiones comparten un rasgo común: su carácter principalmente retórico. Ello las convierte en virtuales *fugas hacia delante* por sus escasas perspectivas y proyección real, al menos en el corto y mediano plazo.

En general, puede afirmarse que las tendencias centrípetas, instaladas en el MERCOSUR a partir de la devaluación del real en Brasil, se han ido retroalimentando hasta frustrar las expectativas generadas por la emergencia de gobiernos manifiestamente favorables a la integración regional. La realidad es que, más allá de sus declaraciones de principios, todos ellos han privilegiado estrategias político-diplomáticas y económicas unilaterales, en el marco del favorable contexto económico y comercial internacional que se ha ido afirmando a partir de 2003.

De esta forma, aunque la crisis 1999-2002 se ha superado y las economías de la región han iniciado un proceso de crecimiento, el MERCOSUR ha ingresado en un período de estancamiento y retroceso.

La tendencia de Brasil y Argentina a bilateralizar sus relaciones se fortaleció a partir de la sorpresiva devaluación brasileña de 1999 y del posterior crack de la convertibilidad y el *cuasi-colapso* argentino de 2001 que arrastró al Uruguay en 2002.

¹ Los parlamentos de Argentina y Brasil deben ratificar dicha incorporación para que ella entre en vigor plenamente y además será necesario que Caracas cumpla con la internalización de las normas vigentes en el MERCOSUR.

² El FOCEM es la decisión más interesante ya que apunta a enfrentar el principal problema del MERCOSUR. Sin embargo, su operativa y el volumen de capital que va a administrar no están claros.

Una mirada panorámica a las políticas desarrolladas por los gobiernos de los países del MERCOSUR durante el último lustro muestra una realidad poco alentadora, desde el punto de vista de la interacción regional.

En Argentina, el gobierno del presidente Kirchner, con el objetivo de revertir la profunda des-industrialización de las últimas décadas, ha tendido a proteger activamente la industria y el mercado interno. Por otra parte, muchas de sus decisiones de política exterior reflejan las necesidades de construcción de su liderazgo político interno.

Entre tanto, el gobierno brasileño, en el marco de serias dificultades políticas internas y respondiendo a la presión de poderosos intereses económicos tradicionalmente contrarios al MERCOSUR, ha concentrado su política exterior en la vieja ambición de Itamarati de proyectar al Brasil en el papel de *global player*.

El gobierno uruguayo sin ocultar su insatisfacción frente a la situación del MERCOSUR, ha multiplicado iniciativas independientes dirigidas a diversificar sus mercados externos. El conflicto por la planta de celulosa en Fray Bentos y el bloqueo de sus principales vías de comunicación terrestre con Argentina y el Pacífico, además de distorsionar la relación bilateral con Argentina ha contribuido a enrarecer el conjunto de las relaciones regionales.

En Paraguay, donde los intereses internos más poderosos nunca vieron con simpatía la idea integracionista, ganan fuerza las voces contrarias al MERCOSUR.

En dicho contexto, mientras Chile desarrolla su política de *global trader* y -con la cordillera de por medio- afirma su relativa *ajenidad regional*, Bolivia –el otro miembro asociado- atraviesa un período de importantes conflictos políticos internos mientras el gobierno busca reestructurar el estratégico sector energético.

El ingreso de Venezuela al bloque de integración se ha percibido como una oportunidad por las características de su economía, en buena medida complementaria al resto del MERCOSUR y por el potencial de sus recursos energéticos y el volumen de sus capacidades financieras. También se apostó a su capacidad de generar nuevos y más virtuosos equilibrios en el bloque.

Sin embargo, será necesario observar con atención cómo se armoniza la política exterior del Presidente Chávez con las de los demás países del MERCOSUR, principalmente Brasil.

Pero, el problema central del proyecto integrador parece ubicarse en las asimetrías, tanto *estructurales* como *regulatorias* o *de políticas* entre los países miembros. Un asunto que no fue contemplado en el Tratado de Asunción de 1991. En efecto, coherente con las concepciones dominantes por entonces, la filosofía original del MERCOSUR se apoyó en la idea de que la liberación gradual del comercio conduciría a la creación de un mercado ampliado en cuyo marco y de manera *natural* se pondría en marcha una especie de *circulo virtuoso* multiplicador del desarrollo y el bienestar. Sin embargo:

“...en ausencia de una política explícita, consistente, continuada y potente de tratamiento de las asimetrías, se ha verificado una dinámica que las ha profundizado, de manera tal que las asimetrías ‘de política’ han permitido a los países más poderosos del bloque captar en mayor grado los beneficios de la integración, acentuando las asimetrías ‘estructurales’ de partida”(Papa, G. 2006:125).

La cuestión de las asimetrías, tardíamente admitido a través de la creación³ y puesta en funcionamiento del FOCEM⁴ –primer “programa piloto” de proyectos de

³ Decisiones Nos. 45/04 y 24/05 del Consejo Mercado Común

⁴ Decisión N° 17/06 del Consejo Mercado Común

inversión–, pone al MERCOSUR frente a su *Talón de Aquiles*. Esto es; ¿quiénes aportan y cómo se reúne el volumen de capital necesario para que el fondo de convergencia estructural sea efectivo en una región de países de estados pobres y endeudados y con sociedades profundamente desintegradas social y regionalmente, pero en cuyas economías se cumplen procesos de acumulación de capital muy considerables?

En última instancia -aunque no pueda ser analizado aquí- debe al menos señalarse una cuestión de fondo: ¿están vigentes los paradigmas –económicos y políticos- sobre los que se fundó el MERCOSUR al firmarse su tratado de creación en 1991?

Ello plantea la alternativa de que la resolución de la actual situación crítica del proceso de integración regional tenga como base la revisión de las bases conceptuales que le dieron origen.

VII.III. Del MERCOSUR Político al MERCOSUR Militar

No son muchos los estudios académicos enfocados a la relación del proceso de integración regional con la defensa nacional y las fuerzas armadas en el MERCOSUR. El hecho no es extraño. El escaso desarrollo del campo de estudios de la relaciones fuerzas armadas y sociedad en la región y las escasas manifestaciones de existencia de lo que podría caracterizarse como *dimensión militar* del MERCOSUR explican el fenómeno.

Sin embargo, al menos de manera embrionaria el *MERCOSUR militar* adquirió estatus de y reconocimiento político a través de la “Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz” adoptada por la XIV Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, en Ushuaia el 24 de julio de 1999⁵.

Allí, los seis presidentes establecieron que

“...reconocen que la paz es elemento esencial para la continuidad y el desarrollo del proceso de integración regional y acuerdan fortalecer los mecanismos de consulta y cooperación sobre temas de seguridad y defensa existentes entre sus miembros y promover la progresiva articulación; realizar esfuerzos conjuntos en los foros pertinentes para avanzar en la consolidación de acuerdos internacionales orientados a lograr el objetivo del desarme nuclear y la no proliferación en todos sus aspectos”.

Pero además, en la misma declaración los presidentes señalaron su voluntad de adoptar providencias encaminadas a que el MERCOSUR, Bolivia y Chile se constituya en zona libre de minas terrestres antipersonal, coordinar sus acciones en los foros internacionales a los efectos del desarme nuclear y la no proliferación; el establecimiento de una metodología uniforme referente a los gastos militares, así como apoyar la labor de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la Organización de los Estados Americanos.

Quiere decir que los gobiernos de los seis países reconocieron la necesidad de emprender acciones comunes, no sólo en plano político y a nivel internacional sobre asuntos vinculados a la paz y la seguridad mundial. También establecieron su voluntad de iniciar acciones de “consulta y cooperación” dirigidos a la “progresiva articulación” en temas de defensa y seguridad.

Sin embargo a partir de entonces, debe establecerse que muy poco se avanzó en la “progresiva articulación” de “...*los mecanismos de consulta y cooperación sobre temas de(...)*defensa existentes entre sus miembros”. Más adelante se dará cuenta de ciertos avances a nivel bilateral.

⁵ Ver <http://www.oas.org/csh/spanish/c&tdeclaracMERCOSURzonapaz.asp>

Sin embargo, en contraste con el escaso desarrollo del *MERCOSUR militar* es llamativo el desarrollo relativo de los mecanismos de coordinación y los niveles de “articulación” alcanzados en aquellos temas de seguridad que también fueron incluidos en la Declaración de Ushuaia. Aunque ellos no integran estrictamente la temática de este trabajo, se hará referencia brevemente al asunto.

Hay que aclarar que en el cono sur, el concepto de seguridad ha permanecido anclado en el ámbito de la *seguridad pública, seguridad ciudadana o seguridad interior*. En general, los gobiernos de la sub-región han enfatizado en los diversos foros regionales la necesidad de separar dichas cuestiones de los asuntos militares, responsabilidad de las fuerzas armadas.

Así, el concepto de seguridad interior ha tendido a ser diferenciado de la defensa nacional. En nuestros países la defensa refiere a los asuntos militares: aquellos que se relacionan con la contención de agresiones exteriores de carácter convencional.

Paralelamente es necesario llamar la atención respecto a que en el lenguaje del MERCOSUR, la *seguridad regional* en las reuniones de los Ministros del Interior del bloque refiere a aquellos asuntos de *seguridad pública* que, por su carácter transfronterizo, requieren de acciones conjuntas y coordinación de los organismos policiales de la región.

La precisión es importante pues generalmente los estudios de relaciones internacionales han dado otro alcance al concepto de seguridad regional, refiriéndolo principalmente a los asuntos estratégicos, de defensa nacional y de carácter militar.

En lo referido a la seguridad regional, en el sentido que le han dado los Ministros del Interior, conviene señalar la existencia y funcionamiento del denominado “Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional en el MERCOSUR”⁶ de 1999, seguido por una serie de posteriores decisiones complementarias y de adecuaciones, como aquellas referidas a capacitación⁷, a fabricación y tráfico ilícito de armas, a municiones y explosivos⁸ y al intercambio de informaciones sobre seguridad regional⁹.

Así, el MERCOSUR ha establecido acuerdos regionales de carácter operativo para los diferentes tipos de asuntos que conforman el referido Plan General. Dichos asuntos se han agrupado en diferentes *ámbitos* e incluyen: el terrorismo¹⁰, el *ámbito delictual* (narcotráfico, tráfico de personas, contrabando, tráfico de automotores robados, crimen organizado, delitos económico-financieros)¹¹, el migratorio¹² y el ambiental¹³.

Cada uno de estos ámbitos ha dado lugar a decisiones del Consejo Mercado Común a partir del año 2000¹⁴, homologando los acuerdos de las reuniones de Ministros del Interior del MERCOSUR ampliado. La verdadera operatividad y eficacia de las decisiones adoptadas es una cuestión que excede los límites de esta investigación¹⁵.

⁶ MERCOSUR/CMC/Dec.Nº 23/99

⁷ MERCOSUR/CMC/Dec.Nº 21/00

⁸ MERCOSUR/CMC/Dec.Nº15/04

⁹ MERCOSUR/CMC/dec.Nº36/04

¹⁰ MERCOSUR/CMC/Dec.Nº10/02

¹¹ MERCOSUR/CMC/Dec. Nº14/01

¹² MERCOSUR/CMC/Dec. Nº13/99

¹³ MERCOSUR/CMC/Dec. Nº11/00

¹⁴ Todas las resoluciones del Consejo Mercado Común pueden verse ver en <http://www.MERCOSUR.int/msweb/portal%20intermediario/es/index.htm>

¹⁵ De acuerdo a las fuentes consultadas, de todas las decisiones adoptadas la que funciona mas efectivamente es el denominado banco de datos de personas.

Sin embargo, más allá de las limitaciones y/o déficit que puedan anotarse en los planes o mecanismos de coordinación regional en asuntos de seguridad, su desarrollo ha mostrado un dinamismo que contrasta con el que exhiben similares procesos en el ámbito de la defensa.

En efecto, frente a la relativa profusión y desarrollo de la normativa y los mecanismos de coordinación e intercambio en materia de seguridad, resalta la ausencia de iniciativas referidas a los temas vinculados a la defensa y los aspectos militares. El MERCOSUR no cuenta con un ámbito de intercambio formalizado y permanente en dicha esfera. El contraste con la esfera de la seguridad *stricto sensu* es notable. De hecho existe evidencia de un cierto desarrollo de un *MERCOSUR de la seguridad*. Sin embargo, no puede decirse lo mismo de un *MERCOSUR militar*. En efecto, no existe ningún organismo de dicho carácter en el MERCOSUR.

Entre tanto, en la Comunidad Sudamericana de Naciones, a iniciativa de Brasil se han reunido los Ministros de Defensa de Sudamérica. De todas maneras, dicho ámbito no ha adquirido mayor dinamismo y significación. En cambio, en forma bianual y a impulso de EEUU, se continúan celebrando las Cumbres de Ministros de Defensa de las Américas.

En realidad, el instrumento político regional de mayor dinamismo y continuidad sobre temas militares ha surgido como una derivación de la MINUSTAH.

En efecto, la problemática de la misión de NN.UU. en Haití, de la que inicialmente formaron parte Brasil, Argentina y Chile¹⁶, a los que algo después se unió Uruguay, dio lugar en los hechos a un mecanismo de intercambio y consulta a nivel de vice-ministros de Defensa y Relaciones Exteriores, conocido inicialmente como el “mecanismo 4x2”. En la medida que a la MINUSTAH se han ido sumando nuevos contingentes militares latinoamericanos, actualmente el “mecanismo” incluye a los vice-ministros de nueve países¹⁷. Estas reuniones de trabajo, pese a tener a la cuestión haitiana como centro, representan un activo e interesante ámbito de intercambio político regional permanente de responsables de la defensa.

En cambio, frente a la virtual ausencia de instituciones que den cuenta del desarrollo de una *dimensión militar* del MERCOSUR, sí es posible identificar procesos relevantes en el plano militar bilateral entre los países del MERCOSUR ampliado (Chile-Argentina y Argentina-Brasil).

VII.III. 1.- MERCOSUR de la Seguridad y MERCOSUR Militar: explorando las razones de su desigual desarrollo

El desigual desarrollo y dinamismo de los temas de seguridad frente a los de defensa ó militares en la región, pone en evidencia algunas cuestiones que conviene explicitar. Ellas iluminan ciertos rasgos característicos de los procesos de políticas en dichas esferas estratégicas, donde se intersectan funciones estatales básicas: política exterior, seguridad y defensa.

Por una parte, es obvio que la creación de mecanismos regionales de seguridad refleja la necesidad política de los gobiernos de responder a la emergencia de fenómenos delictivos nuevos y la centralidad adquirida por la seguridad pública en la agenda pública de los países de la región.

Como contracara de lo anterior, es claro que los asuntos militares tienden a no ingresar entre las prioridades gubernamentales en una región caracterizada por una relativa marginalidad desde el punto de vista de los grandes conflictos internacionales,

¹⁶ En realidad Chile participó junto a EEUU y Francia en la intervención militar que desalojó al Presidente Aristide.

¹⁷ Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú,

con niveles comparativamente bajos de inversión en armamento a nivel internacional, en la que prevalecen las relaciones de cooperación entre los países y donde las tradicionales hipótesis convencionales de conflicto con los vecinos han sido descartadas¹⁸.

Además, la brecha abierta entre la sociedad y los militares, legado del período de las dictaduras de la seguridad nacional y del papel que jugaron las fuerzas armadas en esa etapa, es otra variable que incide en el mismo sentido. Ella explica la desconfianza mutua entre el mundo civil y unas instituciones militares en cuyo seno aun perviven elementos de la etapa en que las organizaciones políticas y sociales se definían como *agentes del enemigo*.

Finalmente, la tendencia a que los temas sustantivos de la defensa nacional ocupen un segundo o tercer nivel en la preocupación de la ciudadanía y en las prioridades gubernamentales se refuerza en el contexto de los profundos problemas sociales que sufre la región. En efecto, la inversión en defensa es una decisión políticamente compleja para los gobiernos.

En general, el presupuesto dedicado a la defensa -que no es sinónimo de presupuesto militar- registra una tendencia a la baja en la región. Pese a ello sigue constituyendo una porción significativa del gasto público. Podría afirmarse que los gobiernos posteriores a la etapa de las dictaduras de la seguridad nacional han tendido a evitar procesos integrales de reestructuración de sus sectores de defensa y que hay mucho camino para recorrer en el uso más racional y efectivo de los recursos que ellos consumen¹⁹.

Salvo en el caso de Chile, debe admitirse que en los últimos veinte años se ha verificado un proceso de *des-inversión* en las fuerzas armadas del cono sur, cuyas consecuencias más graves se expresan en las fuerzas de aire y de mar que requieren de inversiones tecnológicamente más sofisticadas y cuyo funcionamiento también es más costoso.

Sin embargo, a los fenómenos señalados también debe agregarse el impacto directo y/o indirecto de las políticas de EEUU hacia la región.

El cono sur representa una región marginal en las prioridades de seguridad nacional de la Casa Blanca. Pero cuando los gobiernos de la región y sus organismos de seguridad y defensa otorgan prioridad a las dimensiones transnacionales de los problemas de seguridad en sus respectivos países, también están respondiendo directa o indirectamente a la presión norteamericana y particularmente a la potencial amenaza de intervención directa que ella supone²⁰.

Dentro del conjunto de instrumentos que el gobierno de EEUU dispone para promover sus intereses en la región existe un abanico de herramientas específicamente dedicadas a los temas de seguridad. Algunas han asumido la forma de instituciones multilaterales. Entre ellas deben mencionarse el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), la Convención para Control del Abuso de Drogas (CICAD), ambos organismos de OEA y el Grupo de Acción Financiera Internacional del Sur (GAFISUD), creado por el acuerdo de 10 países de la región con el objetivo de luchar contra el lavado de activos de origen ilícito.

Pero además, un conjunto de agencias norteamericanas, entre las cuales la DEA, la CIA y el propio Pentágono a través del Comando Sur, desarrollan activos

¹⁸ Sólo se mantienen focos de tensión entre Chile y Perú y Bolivia. A ello se dedica atención más adelante.

¹⁹ Debe recordarse que se trata de un sector relativamente inelástico incluso en el mediano plazo.

²⁰ Se debe señalar que muchas veces el límite entre defensa de la soberanía y simple acatamiento de políticas diseñadas por Washington es difícil de precisar.

programas de cooperación en la región promoviendo las políticas de seguridad establecidas por Washington.

En el plano específico de los asuntos militares, Washington ha construido a partir de los años 40' del siglo XX, una verdadera tradición de relaciones formales e informales que, bajo el paraguas de los *intercambios profesionales*, conformó lo que se ha denominado *diplomacia militar paralela*.

Entre los múltiples programas incluidos en la política de cooperación militar de EEUU con la región²¹, todos ellos dirigidos a promover los intercambios con las fuerzas militares latinoamericanas, el de *Foreign Military Interaction* -también conocido como *military to military contacts*-, está dedicado específicamente a la promoción de las relaciones de militares norteamericanos con sus pares de América Latina.

Pese a que una vez terminada la guerra fría el Departamento de Estado privilegió la promoción de la democracia, los derechos humanos y la subordinación militar a los gobiernos democráticos, el Pentágono continuó desarrollando numerosos programas de cooperación y cultivando los *contactos militar-militar* en América Latina que tanta utilidad habían demostrado en la construcción del sistema militar panamericano durante el período del combate anti-comunista. Así, más allá de algunas reformas, el conjunto de instrumentos e instituciones construidas en aquella época –Junta y Colegio Interamericanos de Defensa, Conferencias de Ejércitos, Armadas y Fuerzas Aéreas de las Américas y una verdadera red de maniobras militares periódicas con militares latinoamericanos, etc.- mantienen vigencia.

No obstante ello, en el plano estrictamente militar, EEUU ya no cuenta con interlocutores tan dóciles y bien dispuestos, ni en los gobiernos ni en las fuerzas armadas de la región como los tuvo en tiempos de la guerra fría. El primer traspié se produjo con la política de promoción de los derechos humanos iniciada durante la administración del Presidente Carter. Dicho viraje del Departamento de Estado fue percibido por los militares del Cono Sur como una verdadera *traición* y se combinó con los efectos de la enmienda Koch que paralizó los programas de ayuda militar a regímenes acusados de violar los derechos humanos.

De esta manera, el Pentágono se vio privado de una herramienta que había demostrado enorme efectividad: la transferencia de material militar de desecho con el consiguiente entrenamiento del personal latinoamericano y el intercambio permanente derivado de la dependencia tecnológica y logística.

De todas formas, el Comando Sur ha mantenido una activa presencia en la región y a medida que las transiciones democráticas fueron avanzando, el Pentágono volvió a implementar diversos programas de entrenamiento y cooperación militar. Sin embargo, la amplia política de transferencia de equipo militar de la guerra fría no fue sustituida por mecanismos de similar eficacia.

La diversificación de las fuentes de provisión de equipamiento desarrollada por las fuerzas armadas de la región como resultado de la enmienda Koch se transformó en una limitación para la influencia militar norteamericana. Un indicador de la dificultad que EEUU ha enfrentado en este sentido ha sido la resistencia planteada por los militares del cono sur frente a los intentos norteamericanos de involucrarlos en su guerra al narcotráfico y en ese difuso espectro de asuntos mal llamados *nuevas amenazas*.

Lo dicho no significa que las relaciones y los contactos del Comando Sur con las fuerzas armadas del cono sur se hayan cortado. Por el contrario, existe una muy activa red de contactos y relaciones militares promovidas por EEUU, a los que hay que

²¹ La cooperación militar externa de EEUU incluye unos 17 programas. Ver “Just the Facts” en <http://www.ciponline.org/facts/> de WOLA y CIP.

sumar los programas de educación y entrenamiento militar²². Ello plantea la necesidad de observar y controlar con atención sus características y su impacto entre los militares de la región.

En el último período, las actividades del Comando Sur volvieron a sufrir contratiempos como resultado de la denominada Ley ASPA²³, perfeccionada por la enmienda Nethercutt de diciembre de 2004. Dicha norma del Congreso de EEUU autorizó el corte de los Fondos de Ayuda Económica a los países que no hayan firmado el *Acuerdo del Artículo 98 para el Estatuto de Roma del Tribunal Penal Internacional*, conocido también como Acuerdo de Inmunidad Bilateral (BIA).

En el MERCOSUR, únicamente Argentina, por su condición de *aliado estratégico extra-OTAN*, no fue objeto de las represalias de EEUU por negarse a firmar el BIA. Esta política ha sido objeto de críticas de importantes funcionarios norteamericanos. El propio Jefe del Comando Sur del momento, Gral. Bantz Craddock había expresado ya en 2005 su desacuerdo con el corte de los programas de cooperación militar con países sudamericanos en ocasión de sus frecuentes visitas a los países de la región y abogado por la modificación de esta legislación en el propio Congreso de su país²⁴.

Finalmente, aquellas restricciones fueron levantadas y el Comando Sur, a partir de 2007, cuenta con autorización para reiniciar con normalidad sus diversos programas de cooperación con los militares de la región.

Las mencionadas limitaciones legales y políticas han otorgado relevancia a los programas militares norteamericanos de ayuda humanitaria, convertidos en casi el único medio importante para mantener una presencia permanente en el terreno, establecer y desarrollar contactos en zonas y regiones que el Comando Sur valora estratégicas.

Así, mientras EEUU trabaja en el sentido de crear condiciones para el *despliegue avanzado* de sus efectivos en la región y sienta bases logísticas para eventuales futuras operaciones de intervención militar, enfrenta una realidad política compleja en un sub-continente sudamericano en el que los gobiernos asumen actitudes de mayor independencia.

Lo demuestra la mencionada negativa de casi todos los países de América del Sur a firmar los BIA. Es más, los gobiernos sudamericanos soportaron el corte de la ayuda militar estadounidense, lo cual su vez, señala que ella no es ya tan imprescindible como lo fue unas décadas atrás.

Por otra parte, es necesario señalar otro fenómeno de profundas raíces. La política exterior de Washington, determinada en cada etapa por su estrategia de seguridad nacional, ha tendido tradicionalmente a securitizar y/o militarizar su enfoque

²² Ver por ejemplo www.ciponline.org y los trabajos del Washington Office on Latin America (WOLA)

²³ La Ley ASPA (American Service Protection Act)

²⁴ Figuras clave en la administración Bush han expresado recientemente sus dudas respecto a la sabiduría de detener la ayuda a países amistosos que se niegan a firmar. En una sesión informativa, el 10 de marzo, 2006 la Secretaria do Estado, Condoleezza Rice, comparó el BIAs a "*...algo parecido a dispararse en el pie. . . teniendo que aplazar la ayuda a países con quienes tenemos importantes acuerdos de contra-terrorismo o anti-drogas o en algunos casos, con algunos de nuestros aliados, afectando incluso la cooperación en lugares como Afganistán e Irak*". Por otra parte, Bantz Craddock, por entonces jefe del comando sur de EEUU, criticó verbalmente las sanciones ASPA en su testimonio ante el Comité de las Fuerzas Armadas del Congreso, el 16 de marzo 2006, informando que 11 naciones latinoamericanas ahora están impedidas de recibir el entrenamiento y la educación militar internacional que cubrían los fondos: "*La declinación de nuestro compromiso abre la puerta a la competencia de naciones y agentes políticos del exterior que pueden no compartir nuestros principios democráticos para aumentar su interacción y su influencia dentro de la región*", afirmó y agregó que "*...arriesgamos perder el contacto y la inter-operabilidad con una generación de estratos militares de muchas naciones de la región, incluyendo a varios países importantes*" (ver <http://www.voltairenet.org/article144722.html>)

sobre problemas cuyas verdaderas raíces se ubican en las graves realidades socio-económicas, políticas y hasta culturales ó étnicas que caracterizan a la región.

Por demasiado conocido no se insistirá en fundamentar cómo ello impactó en la región durante la guerra fría. Es sí preciso señalar que en la post-guerra fría dicha lógica se continuó reproduciendo, siempre a partir de la identificación de algún *demonio*. De esta manera, *mutatis mutandi*, la guerra al narcotráfico vino a sustituir a la guerra contra el comunismo para luego quedar subsumida en la estrategia de la guerra anti-terrorista.

En efecto, a partir de 1986 con la decisión del Presidente Ronald Reagan de otorgar competencias a las fuerzas militares en la lucha contra el narcotráfico²⁵, ampliada y profundizada por las administraciones norteamericanas posteriores, otorgó un nuevo sentido y revitalizó la presencia militar de EEUU en la región a través del Comando Sur. Aunque la militarización de la *war on drugs* impactó significativamente en toda la zona andina. Su máxima expresión ha sido la implementación del denominado Plan Colombia a partir de 1999.

Sin embargo, luego del 11 setiembre de 2001, cuando la guerra anti-terrorista del Presidente George W. Bush pasó a ser primera prioridad en la política exterior de EEUU, se impuso el concepto de narco-terrorismo y el Plan Colombia, formalmente diseñado a partir de la estrategia anti-narcotráfico, ya sin tapujos y junto al Plan Patriota asumió el carácter de operación abiertamente dirigida contra la guerrilla de las FARC.

Es en dicha perspectiva que debe ubicarse la realidad de la denominada Triple Frontera. La zona constituye la mayor vulnerabilidad de la región frente a la estrategia de guerra anti-terrorista de Washington. Ubicada en el corazón de América del Sur, reúne características que la convierten en potencial objetivo de la estrategia de intervención militar preventiva ante el terrorismo que definió el gobierno de EEUU (The White House, 2002 y 2006). La importancia estratégica de la Triple Frontera –y por ende su carácter de potencial objeto de intervención de EEUU- se ve acrecentada por ubicarse en una de las principales fuentes de alimentación del Acuífero Guaraní y también por su carácter de reserva de biodiversidad.

Por otra parte, hay que recordar que en setiembre de 2002, primer aniversario de los atentados contra Nueva York y Washington, la administración Bush dio a conocer su nueva estrategia de seguridad nacional, sustento de la denominada *war on terror*. Allí se establecía que los estados fallidos representan una amenaza para la seguridad nacional de EEUU:

*“América está ahora menos amenazada por estados conquistadores que por los estados fallidos. Estamos menos amenazados por flotas y ejércitos que por tecnologías catastróficas en manos de minorías enfervorizadas”*²⁶(The White House, 2002:1)

De dicha definición de EEUU respecto a los “territorios sin estado” han tomado nota todos los gobiernos del mundo. En efecto, ella representa de hecho una amenaza para todos aquellos países que por diversos motivos no ejercen control eficaz de sus territorios. Particularmente si dicho déficit implica directa o indirectamente la posibilidad de actividades de alguna forma relacionadas con las organizaciones que EEUU ha definido como terroristas.

²⁵ La Decisión Presidencial de Seguridad Nacional N°221, abril de 1986, emitida por el Presidente Ronald Reagan, definió el comercio ilegal de drogas como amenaza letal a la seguridad nacional de EEUU y reguló la participación de las instituciones militares de los Estados Unidos en operaciones contra las drogas en el extranjero.

²⁶ “America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones. We are menaced less by fleets and armies than by catastrophic technologies in the hands of the embittered few”.

Es en dicho contexto que principalmente Brasil y también Argentina – particularmente a partir de la acusación de Washington de que organizaciones que define como terroristas islámicas actúan en la Triple Frontera–desarrollan estrategias activas para mejorar el control sobre posibles actividades delictivas en esa estratégica región.

En especial Brasilia ha dado repetidas señales de inquietud ante lo que percibe como una estrategia del Pentágono dirigida a desplegar fuerzas militares en su frontera amazónica. La última manifestación de presencia militar norteamericana en la región ha sido el acuerdo con Paraguay para realizar prolongadas maniobras militares desde una base de la fuerza aérea paraguaya ubicada en Mariscal Estigarribia.

No es extraño entonces que Brasil, Argentina y Paraguay hayan constituido desde 2002 el llamado *mecanismo* “3+1” sobre seguridad en la Triple Frontera que reúne a los tres países junto a EEUU. El organismo celebró su V reunión plenaria en diciembre 2006²⁷, cuando además se anunció oficialmente, a través de la delegación brasileña, la instalación del centro regional de inteligencia con sede en Foz de Iguazú, Brasil.

Quiere decir entonces que razones de política interna y razones que se vinculan con fenómenos de orden internacional y muy especialmente con la política de EEUU, explican el mayor desarrollo relativo de los mecanismos del MERCOSUR dedicados a la coordinación y articulación en temas de seguridad. Complementariamente, los legados de la historia reciente contribuyen a explicar el bajo nivel de atención prestado a la articulación de políticas en el plano militar y de la defensa en el MERCOSUR.

Como observación final debe señalarse que todas las variables analizadas han jugado un papel en el fenómeno del desarrollo relativo del “MERCOSUR de la seguridad” frente a un “MERCOSUR militar ó de la defensa” apenas embrionario.

La incidencia relativa de cada una de las variables detalladas en dicho desigual desarrollo requeriría un análisis particular de la realidad de cada uno de los países así como el examen de las diferentes decisiones adoptadas por el MERCOSUR a lo largo del período analizado.

Sin embargo, también deben tomarse en cuenta algunos fenómenos contemporáneos de carácter aun más general que ponen en cuestión el concepto de soberanía y contribuyen a contextualizar la forma en que los países del MERCOSUR han manejado los problemas de seguridad y defensa.

VII.III.2.- El Estado en el nuevo orden mundial y el “asalto” sobre el concepto de soberanía

Puede afirmarse que el mundo asiste a un período de profundos cambios en sus reglas de convivencia internacional. Las condiciones políticas sobre las que se apoyó la construcción del sistema de Naciones Unidas a partir del fin de la segunda guerra mundial han sufrido una radical transformación. Buena parte de estas cuestiones ya se han evocado al analizar la decisión uruguaya de desplegar tropas en Haití en el marco de MINUSTAH. A continuación se hará referencia más específica a la a la experiencias problemáticas recientes de aplicación del concepto de soberanía, con referencias particulares al caso de Haití, para ubicar en su contexto este asunto íntimamente vinculado con la dimensión militar del MERCOSUR.

El fin del *equilibrio del terror* del mundo bipolar, la emergencia de EEUU como potencia militar hegemónica, la globalización y con ella el surgimiento de nuevos

²⁷ Ver <http://spanish.argentina.usembassy.gov/uploads/images/zWOctDjmIE6tNOjEv-Krlw/comspa.pdf> (consultado el 15/02/07)

fenómenos y nuevos actores internacionales, explican el progresivo descaecimiento sufrido por el derecho internacional.

No es casual que el DPKO -departamento de misiones de paz- cuya existencia no está contemplada en la Carta de NNUU es actualmente el más poderoso tanto por el volumen de recursos financieros como de personal que gestiona (más de 100 mil personas). Tanto es así que Ban Ki-Moon, nuevo Secretario General de la Organización, ha definido una reestructura agrupando un conjunto de unidades en el nuevo Departamento de Apoyo Logístico de Misiones Paz, para concentrar el análisis estratégico, la planificación y el despliegue en el DPKO (Turlin, J., 2007).

En momentos históricos como el actual se hace particularmente evidente que la construcción, el establecimiento y la vigencia de las normas del derecho reposan en correlaciones de poder que fundamentan su existencia y garantizan su efectiva aplicación.

Dicha afirmación, de cuño claramente realista, obliga a realizar una precisión de carácter teórico y explicitar cuál es el punto de vista normativo que subyace en el análisis que se realiza a continuación.

En efecto, desde el punto de vista teórico-normativo se adopta una posición ciertamente ecléctica. Ella se funda en la admisión de la potencia analítica del pensamiento realista en relaciones internacionales como herramienta particularmente adecuada para describir y comprender la lógica de actores que –como la administración del Presidente de EEUU, George W. Bush- explícitamente elaboran sus planes de acción con arreglo a dicho marco teórico. Sin embargo, si desde el punto de vista positivo el realismo resulta instrumentalmente útil, sus asunciones resultan normativamente inaceptables. Es necesario, entonces, explicitar que al momento de reflexionar respecto al *deber-ser* en relaciones internacionales -muy particularmente en el ámbito regional- se opta por un marco teórico afín al internacionalismo y el pensamiento crítico.

Al analizar las políticas de seguridad y su desarrollo relativo en la región en relación a la política exterior de EEUU, debe recordarse que:

“ha ocurrido un vuelco en el orden internacional ya que los estados débiles, de concebirse como una amenaza para la seguridad de sus propias poblaciones, han pasado a ser percibidos como un desafío al orden mundial, dos cosas que parecen muy diferentes” (Schwarz, Rolf 2005:433).

La cita pone de relieve la evolución reciente de lo que podría denominarse *usos y costumbres* en el ámbito internacional y muestra el *deslizamiento* sufrido por el concepto de soberanía. Los estados, reconocidos *de jure* como titulares absolutos de soberanía en su ámbito de jurisdicción, *de facto* sufren un proceso de gradual expropiación de su titularidad en función de criterios de *performance* en la provisión de ciertos *bienes públicos*.

En tal sentido, las funciones básicas del estado moderno podrían definirse como *“la provisión de seguridad interna y exterior, la provisión de ciertos niveles de representación y legitimidad y la provisión de bienestar”* (Milliken, J. y Krause K., 2002:755-762).

Las fallas graves en la provisión de dichos bienes públicos ocurren generalmente en situaciones de colapso total o parcial de las estructuras de un estado como consecuencia de una guerra o de serios conflictos internos. Los casos de colapso estatal son relativamente excepcionales. Como ejemplo podrían citarse los casos de Liberia ó Sierra Leona y también los de Irak(2003) o Afganistán(2001) luego de la invasiones conducidas por EEUU.

No podría decirse lo mismo del caso de Ruanda (1994) ni de Haití en 2004. En realidad, allí ocurrieron graves conflictos internos en cuyo marco se verificaron *dis-*

funcionalidades graves en el cumplimiento del deber estatal de garantizar seguridad a todos sus habitantes. Además y –esto es muy importante- sus consecuencias movilizaron a actores internacionales influyentes con capacidad de decisión en el Consejo de Seguridad donde además ninguno de los miembros permanentes ejerció su derecho a veto.

Así, el grave problema que la actual realidad estratégico-militar del mundo plantea a los países de menor poder relativo es quién juzga el *rendimiento* de los estados en la provisión de ciertos servicios básicos –y en particular los de seguridad interior y externa- y en base a qué *estándares* serán juzgados. De hecho, el incumplimiento de las *funciones básicas* que debe cumplir el estado puede convertir a un país en objeto del *derecho de intervención*, sea por razones humanitarias, sea por ser considerado una amenaza a la seguridad y/o estabilidad internacionales o ambas cosas a la vez.

En realidad, la experiencia histórica reciente de las intervenciones internacionales, con o sin mandato de Naciones Unidas, muestra que no existe un patrón objetivo que las justifique. En todo caso, su ocurrencia aparece sujeta a variables tales como la significación estratégica del territorio en cuestión y/o el poder relativo de los actores con intereses directos en el asunto.

Por otra parte, también deben citarse ciertos fenómenos que podrían catalogarse como intervenciones “blandas”. En general, este tipo de intervenciones internacionales, contrariamente a las intervenciones *manu militari*, se han fundado típicamente en el pensamiento generado por el internacionalismo liberal. Ejemplos de ellas son el Tratado de Roma por el que se instituyó el Tribunal Penal Internacional ó la asunción de competencias extra-territoriales por parte de magistrados de países europeos en casos de crímenes de *lesa Humanidad*. Ejemplo paradigmático es el español Baltasar Garzón.

Como fundamento general de estas intervenciones “blandas”, cuya legalidad normalmente es más clara, se esgrime la defensa de derechos humanos básicos apoyada en sólidos argumentos éticos. Sin embargo, estos desarrollos que tienden al establecimiento de una nueva jurisprudencia supra-estatal, no escapan al contexto internacional. En efecto, sobre ellos se proyecta igualmente la sombra de las asimetrías de poder en el mundo²⁸.

En cambio, los fenómenos más polémicos y radicales de *expropiación de soberanía* –también más interesantes desde el punto de vista analítico- son las experiencias que se han denominado de “construcción de la paz post-conflicto” –*post-conflict peace building(PCPB)*- cuyas características se superponen y confunden con las denominadas misiones de *estabilización*, nuevo eufemismo para definir las intervenciones militares post-modernas.

De manera muy esquemática, dichas operaciones internacionales representan verdaderos ensayos de *ingeniería social* dirigidos a construir *estatalidad* y restablecer la convivencia de sociedades que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha definido, de manera explícita o implícita, como incapaces de auto-gobernarse sin apoyo de la denominada *comunidad internacional*. El caso de Haití es el más cercano y en él se hallan directamente involucrados Uruguay y los demás países del MERCOSUR.

No se trata aquí de analizar cómo se produjo el desalojo del Presidente Aristide por fuerzas militares de EEUU y Francia ni el proceso previo que condujo a ello. Tampoco la legitimidad con la que Aristide ejercía su cargo ni la responsabilidad de

²⁸ El tratamiento legal y humanitario al que EEUU somete a cientos de ciudadanos de otras nacionalidades recluidos en la base de Guantánamo es un buen ejemplo de ello.

Francia, EEUU y otras potencias mundiales en la historia lejana y cercana de la otrora “perla del caribe”.

Sí es necesario recordar que Naciones Unidas, a través de la MINUSTAH, desarrolla allí un experimento socio-político dirigido a *construir institucionalidad estatal*. En última instancia, desarrollar un estado capaz de cumplir razonablemente con sus tres funciones básicas –seguridad, representación y bienestar- que den cierta estabilidad a la sociedad haitiana. Los desafíos éticos, políticos y técnicos que ello implica son de una enorme complejidad y obligan a tomar en cuenta que el estado, tal como modernamente se lo concibe, es una construcción social resultado de un proceso histórico. En tal sentido:

“Los estudios históricos han mostrado que la evolución de estas tres funciones básicas de los estados modernos llevó siglos en Europa (Strayer, 1970; Tilly, 1975). Más aún, se ha demostrado que la violencia fue parte integral en dicho proceso (Tilly, 1990). El conocimiento de este proceso también enseña que fue orgánicamente conducido por actores locales. En función de ello puede ponerse en cuestión si el enfoque desde la ingeniería social de las PCPB puede ser empleado o si, a partir de una correcta interpretación de las dinámicas locales, el mismo puede tener alguna utilidad” (Schwarz, R. 2005:434)

Se dejan así planteadas algunas claves respecto de un asunto de enorme profundidad ético-política, que tiene directa relación con la política exterior del país en relación con una misión que actualmente cumplen contingentes militares de todos los países del MERCOSUR.

Pero, el interés principal de esta breve digresión estriba en poner de manifiesto el fenómeno de *expropiación* que sufre la soberanía estatal –impactando principalmente sobre los estados relativamente más débiles- y señalar que el mismo no es ajeno a Latinoamérica. Incluso en sus expresiones más *duras* y extremas como lo muestra Haití.

Otra expresión de *expropiación* de soberanía estatal -en este caso *blanda*- a partir de los citados criterios de *performance*, es la introducción de las denominadas *cláusulas democráticas* en el sistema regional. La *Carta Democrática Interamericana* acordada en la OEA (setiembre 2001) y la *cláusula democrática* del MERCOSUR. Ambos constituyen ejemplos cercanos que expresan los nuevos desarrollos del derecho internacional en la región.

Ellas refieren al estado de situación del derecho regional respecto a lo que antes se definió como *fallas estatales* en la provisión del bien público *representación* y *legitimidad*. Debe señalarse que estos nuevos instrumentos *perfeccionan* la referencia a la democracia representativa ya incluida en la carta de OEA de 1948.

Si bien una arraigada tradición de respeto al principio de no intervención ha conducido a no otorgar carácter vinculante a estas normas, frenando ciertos intentos dirigidos a la adopción de acciones coactivas directas por parte de los organismos regionales²⁹ parece claro que se ha ido registrando un proceso gradual en el que el principio de no intervención va siendo erosionado.

²⁹ Antes de la aprobación de la Carta Democrática por la OEA en 2001 y de que el MERCOSUR adoptara su cláusula democrática por el protocolo de Ushuaia en 1998, la OEA activó su Resolución 1080 (democracia representativa) aprobada en 1991, en varios casos: Haití(1991), Perú(1992) y Guatemala(1993). En el caso de Paraguay(1999), se aplicó por primera vez la cláusula del MERCOSUR y por última vez la 1080 de OEA. Brasil, con el apoyo de los otros gobiernos del MERCOSUR desarrolló una fuerte acción diplomática en ese caso. Ya la Carta de OEA(1948) contenía un artículo al respecto. Su aplicación más polémica fue la expulsión de Cuba de su seno(1962), mientras los casos de no aplicación fueron tan numerosos como todos los golpes de estado de los años 70' y las diversas intervenciones militares de EEUU en la región.

La evolución del derecho regional en este asunto e incluso el antecedente del papel asumido por la región en la MINUSTAH, pese a que la decisión por la vía de los hechos se *transfirió* al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, señalan una tendencia que debe ser observada con atención, teniendo en cuenta la asimetría que caracteriza las relaciones hemisféricas por la presencia de EEUU y el rol que Washington ha jugado en América Latina.

En este apartado se ha intentado poner de relieve ciertos fenómenos internacionales y regionales que obligan a manejar con particular precaución aquellas cuestiones que refieren a la soberanía.

Ello se vincula particularmente a aquellos asuntos relacionados con las instituciones militares, en función de su propia razón de ser y su carácter específico de último recurso de poder para la defensa de la soberanía del estado.

VII.IV. Pasado y Presente del Bilateralismo en la Construcción de la Dimensión Militar del MERCOSUR

El bilateralismo aparece como la característica más fuerte y evidente en la evolución y construcción de las dimensiones militares y de defensa del proceso de integración regional en el cono sur.

Como se intentará reseñar a continuación, la constitución del MERCOSUR tiene como antecedente al proceso de superación de la vieja rivalidad hispano-lusitana, posteriormente heredada por Argentina y Brasil.

Es bien conocido que la historia post-colonial de esta región, convenientemente manipulada por las grandes potencias mundiales con intereses en estas latitudes, estuvo marcada por dicho contencioso. El control del Río de la Plata fue su epicentro. Montevideo como el puerto natural junto al territorio de la Banda Oriental –su *hinterland* inmediato–, representaron la llave para dicho objetivo.

Así, las hipótesis tradicionales de conflicto en la región estuvieron determinadas por aquella rivalidad y el MERCOSUR fue posible solamente una vez que Argentina y Brasil superaron dicho contencioso histórico.

Quiere decir que la lógica que condujo al Tratado de Asunción en 1991 fue, en su esencia última, de carácter bilateral. En realidad, Uruguay y Paraguay se incorporaron al proceso cuando ya Argentina y Brasil habían de hecho acordado el establecimiento de un acuerdo de libre comercio.

Sin embargo, en el trasfondo de dicha tendencia al bilateralismo argentino-brasileño y antes de historiar brevemente su desarrollo durante la década previa a la constitución del MERCOSUR debe señalarse la influencia de EEUU: el omnipresente *gran tercero* de las relaciones interamericanas a partir de la década de los 30' del siglo XX.

De la misma forma que Washington manipuló esa rivalidad durante la etapa de la guerra fría, evitando la posibilidad que los dos grandes países de la región constituyeran una alianza capaz de oponer resistencia a su estrategia³⁰, la Casa Blanca observa actualmente con atención la posibilidad de que el MERCOSUR –o cualquier otro agrupamiento regional latinoamericano– se constituya en un bloque dotado de recursos de poder y voluntad política de desarrollo autónomo.

Sin embargo, el impacto de dicha influencia no podría comprenderse y explicarse cabalmente sin su contrapartida: la incapacidad y/o la falta de voluntad

³⁰ De hecho Perón intentó en su momento establecer una alianza con el Brasil del Presidente Getulio Vargas, a la que aspiraba incorporar a Chile. El proyecto se conoció como el ABC.

política para avanzar en formas de cooperación y articulación de sus políticas de defensa y de sus expresiones en lo militar³¹.

En efecto, la ausencia de iniciativas independientes en tal sentido de parte de los gobiernos del MERCOSUR ó más ampliamente de América del Sur, representa objetivamente una forma de perpetuar los mecanismos construidos en el marco del sistema hemisférico de seguridad y defensa en función de los intereses de EEUU y alimentados desde Washington de acuerdo a sus necesidades. En todo caso, ubica a la región en una permanente situación defensiva y/o reactiva ante las iniciativas del Comando Sur.

VII.IV.1- Antecedentes Estratégico-militares del MERCOSUR: cooperación argentino - brasileña

Lo central en este punto es poner de manifiesto cómo –ya desde los 80’- comienzan a procesarse mutaciones muy profundas en la *configuración estratégica* regional que dan origen a un proceso de cambio en las tradicionales percepciones de rivalidad mutua entre Brasil y Argentina, creando las condiciones para un proceso de acercamiento que culminó con la firma del Tratado de Asunción en 1991.

En tal sentido, deben considerarse los avances a nivel bilateral que -antes y durante el proceso del MERCOSUR-, se han procesado entre Argentina y Brasil por un lado y entre Chile y Argentina por otro, transformando relaciones que habían llegado al borde de la guerra en vínculos de estrecha cooperación y hasta de *alianza estratégica* como la que formalmente une a Brasil y Argentina.

Conviene comenzar citando el informe presentado en octubre de 2002 por el Embajador Moreira, representante de Brasil ante la Comisión de Seguridad Hemisférica de OEA que resume la *normalización* de las relaciones entre Argentina y Brasil como motor del MERCOSUR y pone –acertadamente– de manifiesto el papel de la dimensión estratégica y aún militar en su proceso de gestación:

“...el MERCOSUR político no es una emanación del MERCOSUR económico; en verdad, las dos dimensiones crecieron juntas, pero el paso inicial se dio en el plano político. Más diría: fue en el ámbito político-estratégico en que se dio realmente el paso inicial.

(...)en épocas del régimen militar, Argentina y Brasil experimentaron momentos de tensión, especialmente durante la controversia en torno al aprovechamiento de los recursos hídricos de la Cuenca del Plata. La década de los ochenta abrió paso a la superación de esa divergencia y, con la redemocratización, la cooperación en ámbitos delicados, como el nuclear, contribuyó a crear un ambiente de confianza mutua. El fin de la guerra fría y la coordinación que establecieron los dos gobiernos en diversos temas de la agenda internacional propiciaron el establecimiento de un sentido de fraternidad y el incentivo de una política activa de cooperación e integración que llevó a la conformación, en 1990, del mercado común bilateral, al cual sucedió el Tratado de Asunción de 1991, que amplió la dinámica integradora a Paraguay y a Uruguay”³².

El Tratado Itaipú-Corpus Christi, firmado en 1979 entre los gobiernos militares de Argentina y Brasil, resolvió una tensa situación generada por el uso del Río Paraná, complementando el que ya había firmado Brasil con Paraguay en 1973.

³¹ Debe recordarse que el poder representa una relación social que no sólo requiere de recursos sino que su ejercicio constituye una conducta *motivada*. A ello se hizo referencia en el Capítulo I.

³² Documento presentado por el Embajador Valter Peclly Moreira, Representante Permanente de Brasil ante la Comisión de Seguridad Hemisférica en la reunión realizada el 29 de octubre de 2002(OEA/Ser.G. CP/CSH/INF.14/02)

Sin embargo, aun más grave por sus implicancias estratégico-militares, resultaba por entonces la competencia instalada entre Argentina y Brasil con el objetivo de desarrollar capacidades tecnológicas para dominar los procesos dirigidos al uso de la energía nuclear, incluso con fines bélicos.

Conviene mencionar que a principios de los 90', Argentina y Brasil aún integraban la lista de países sospechosos de desarrollar programas nucleares con fines bélicos junto a India, Pakistán, Irak y Corea del Norte. También que, junto al caso de Sudáfrica³³, la resolución del tema de la no-proliferación nuclear en América del Sur es generalmente citado en la bibliografía especializada como un "caso de éxito" (Redrick, Carasales y Wrobel, 1995:108).

Dicha competencia y la forma en que Brasil y Argentina llegan finalmente a su resolución constituye –como ya se adelantó- el antecedente inmediato del MERCOSUR y además resulta interesante por su carácter paradójico³⁴.

En efecto, ambos países se embarcaron en el desarrollo nuclear desafiando las presiones de las grandes potencias nucleares del mundo que impulsaban con fuerza la política de *no proliferación nuclear* en el marco de la política de contención nuclear y cuando se afirmaba un poderoso Movimiento de Países No Alineados que levantaba como bandera los derechos políticos y la reivindicación del desarrollo autónomo de los países del denominado Tercer Mundo.

Tanto Argentina como Brasil se negaron a firmar el Tratado de Tlatelolco³⁵ que promovía la no proliferación del armamento nuclear en América Latina, con el objetivo de consagrar la región como zona libre de armas nucleares.

Dicha posición compartida, basada en la afirmación del derecho al desarrollo independiente de una tecnología sensible, dio lugar, de manera paradójica, a la concertación de acuerdos en el plano político-diplomático. Ello les permitió desarrollar una estrategia relativamente común, entre 1964 y 1967, en las negociaciones del texto del Tratado de Tlatelolco, mientras competían en un peligroso proceso de desarrollo tecnológico que, aunque proclamadamente de fines pacíficos, conducía también a la posesión de armas nucleares.

Es así que en los 70' y 80', Buenos Aires y Brasilia logran sensibles avances en el camino del dominio de la tecnología nuclear. Cada uno de ellos desarrolló proyectos de carácter militar, construyendo instalaciones secretas cuya existencia recién fue admitida y divulgada en los 90'.

No es posible detallar aquí la historia de tales procesos³⁶, así como la forma en que se arribó a la solución negociada desembocando en la firma -el mismo año del Tratado de Asunción- de un tratado bilateral y la constitución de la Agencia Binacional de Contabilidad y Control (ABCC). Lo cual además derivó en el denominado "Acuerdo Cuatripartito", entre Argentina y Brasil, la ABACC y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) para la Aplicación de Salvaguardias sobre las instalaciones y desarrollos nucleares de los dos países.

De esta manera, se dejaba de lado un principio particularmente importante, defendido por Argentina y Brasil hasta ese momento: el derecho a los llamados *ensayos nucleares con fines pacíficos*.

³³ A fines de los 80' el gobierno de Sudáfrica resolvió adherir al tratado de no proliferación nuclear y desmanteló sus armas nucleares, desactivando el programa de construcción de bombas termonucleares.

³⁴ Un caso con similitudes pero con una evolución exactamente opuesta, es el de la rivalidad indo-pakistaní. Sería interesante un análisis comparado de la cuestión.

³⁵ Chile tampoco lo firmó hasta 1992. Los tres países aprobaron definitiva y formalmente el Tratado recién en 1994.

³⁶ Un artículo interesante fue publicado por Redrick, J.R., Carasale, J. C. y Wrobel, P.S. (1994:107-122)

En noviembre de 1985, los Presidentes de Argentina y Brasil reunidos en Foz de Iguazú firmaron la Declaración sobre política nuclear cuyos principios serían repetidamente ratificados posteriormente.

Complementariamente debe señalarse que en 1986 los Presidentes Alfonsín y Sarney también firmaban en Buenos Aires la denominada Acta para la Integración Argentino-Brasileña³⁷.

Y así, en noviembre de 1990, apenas unos meses antes de la constitución formal del MERCOSUR, dicho proceso de cooperación volvió a expresarse en la Declaración Presidencial de Foz de Iguazú sobre Política Nuclear Común Argentino-Brasileña

Se crearon de esa forma las condiciones para que los Presidentes Collor de Mello y Menem iniciaran en 1992 el proceso que culminó dos años después, con la plena adhesión de Argentina y Brasil al Tratado de Tlatelolco.

Posteriormente, ambos países también adhirieron al denominado *régimen de control de tecnología misilística* (MTCR, según su sigla en inglés) y al grupo de proveedores nucleares (NSG).

De manera paralela a estos procesos, también debe agregarse el desarrollo de los llamados “Simposios de Estudios Estratégicos de los Estados Mayores Conjuntos” que iniciaron Argentina y Brasil en 1987. A ellos se sumaron posteriormente, Uruguay en 1990 y Paraguay, como observador, en 1991.

Dichos encuentros revisten un carácter histórico y señalan un verdadero hito en el lento camino que llevó desde las “hipótesis cruzadas” de conflicto en la región a una activa política de fomento de la confianza mutua que condujo finalmente a relaciones de cooperación entre las FF.AA.³⁸.

VII.IV.2. La Cooperación Argentino-chilena

Entre tanto, el otro desarrollo bilateral significativo en la región se cumple entre Argentina y Chile. El mismo representa un verdadero *vuelco histórico* luego que los dos países estuvieran al borde de la guerra en 1978 en lo que se denominó “conflicto del Canal de Beagle”. Además debe señalarse el acuerdo alcanzado en 1998 estableciendo los mecanismos para fijar los límites en unos 60 kms. de zona fronteriza de los llamados “los hielos continentales”.

En el área específica de la defensa –en sintonía con la normalización de relaciones económico-comerciales- comenzaron las reuniones permanentes “2+2” de Ministros de Defensa y de Relaciones Exteriores, así como del “Comité Permanente de Seguridad Argentina-Chile” (COMPERSEG), integrado por funcionarios civiles, militares y académicos de los dos países. Además, el Comité posee una secretaría que funciona mediante un sistema de rotación y ha mantenido la periodicidad de sus reuniones.

Los mencionados encuentros “2+2”, que se realizan anualmente, fueron instrumentados en noviembre de 1995, en ocasión de la firma del Memorando de Entendimiento (MOU) para el Fortalecimiento de la Cooperación en Materia de Seguridad e Interés Mutuo entre ambos países.

En cuanto al COMPERSEG, su propósito es establecer una agenda de trabajo que profundice la cooperación entre Argentina y Chile en materia de seguridad. Por ello su agenda incluye una variada gama de temas. En abril 2006 se celebró la décimo

³⁷ De la reunión de Buenos Aires resulta la firma de los 12 primeros Protocolos. El “Acta sobre Democracia, Paz y Desarrollo” firmada en diciembre del mismo año en Brasilia se acompaña de otros 5 protocolos a los que se agregan seis más hasta noviembre de 1988.

³⁸ Druetta, G.A. y Tibiletti (1992) publicaron un interesante trabajo analítico sobre dichos simposios.

séptima reunión del Comité, cuyas sesiones son presididas por los Subsecretarios de Relaciones Exteriores y los Subsecretarios de Guerra y Asuntos Militares.

Los objetivos asignados al COMPERSEG fueron:

- El fortalecimiento de los canales de comunicación en el campo de la defensa;
- Una expedita y oportuna información de las maniobras militares que las partes acuerden sean notificadas previamente, incentivando la participación de observadores;
- La promoción de actividades académicas que fortalezcan la cooperación entre ambos países en materia de seguridad.

Por otra parte, desde 1997 se cumple anualmente la llamada “Reunión de Interconsulta entre el Estado Mayor Conjunto argentino (EMC), el Estado Mayor de la Defensa Nacional chileno (EMDN) y los Altos Mandos de las FF.AA. de Argentina y Chile”.

Y en noviembre de 2001, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) editó una “Metodología Estandarizada Común para la Medición de los Gastos de Defensa” elaborada a pedido de ambos países, donde se transparentan y homologan sus presupuestos militares³⁹.

Finalmente, lo más espectacular y llamativo de estos desarrollos cooperativos entre Chile y Argentina ha sido la conformación de un Estado Mayor Combinado que ha culminado en diciembre 2006 con la creación de la Fuerza de Paz Binacional “Cruz del Sur”. De acuerdo al comunicado oficial del Ministerio de Defensa chileno, “la creación de la Fuerza de Paz Combinada es el fruto del trabajo conjunto de todo un año, en el que hubo seis reuniones del Estado Mayor Combinado –tres en Argentina y tres en Chile. En estas reuniones, chilenos y argentinos acordaron la doctrina, disciplina, logística, reglas de enfrentamiento y otros aspectos que dan cuerpo a la Fuerza de Paz”⁴⁰.

VII.V. Conclusiones

Como primera cosa, debe volver a señalarse que *estricto sensu* no podría hablarse de la existencia efectiva de un MERCOSUR militar o de una dimensión militar o de defensa del acuerdo regional de integración. Ella ha quedado en estado embrionario a partir de que los Presidentes del “MERCOSUR+2” –Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Uruguay- le otorgara existencia formal en su encuentro de Ushuaia.

Como contrapartida, lo más relevante en este plano es la existencia de diversos procesos de carácter bilateral y desigual desarrollo que se cumplen en el marco de los buenos niveles de cooperación y de confianza mutua que se han ido construyendo durante las últimas dos décadas en la región.

Al respecto pueden establecerse algunas generalizaciones e intentar formular algunas hipótesis explicativas acerca de las evidentes asimetrías que caracterizan los procesos de cooperación bilateral en el plano militar y de la defensa del MERCOSUR.

Por una parte, es claro que los dos *grandes socios* del proceso de integración son quienes han observado una actitud general más *pro-activa* en tal sentido. Que en cambio los *socios menores*, particularmente Paraguay y Uruguay -aunque Bolivia

³⁹ Recordar que ese objetivo había sido establecido por los Presidentes del MERCOSUR, Chile y Bolivia en Ushuaia. Sólo Argentina y Chile avanzaron en tal sentido.

⁴⁰ <http://www.defensa.cl/noticias/2006/0412dosmasdos.pdf>

podría ser incluido en esta categoría-, han tenido una posición claramente *defensiva y renuente* ante ciertas iniciativas ensayadas por Brasil o Argentina.

Por su parte, Chile podría ubicarse en una posición intermedia, coherente con su política exterior de compromiso relativo con la región y el significativo desarrollo relativo de sus capacidades militares.

De las generalizaciones planteadas conviene rescatar un elemento central: la coherencia con la que Argentina se ha afiliado durante las últimas décadas a un enfoque que apuesta a la cooperación en asuntos regionales de seguridad y defensa. Dicha orientación parece poder interpretarse de acuerdo al concepto de *comunidad de seguridad* (Deutsch, K. 1961)⁴¹ que por otra parte, también tiene aplicación creciente en América del Sur con una nota de duda en el caso de Chile en su relación con Bolivia y Perú.

Contrastando con los sucesivos virajes que han caracterizado su política exterior desde el fin de la dictadura, Buenos Aires ha apostado a la normalización de sus relaciones y a la cooperación regional en lo militar. Esta relativa coherencia otorga un grado de fiabilidad a esa dimensión que no podría extenderse al conjunto de la política exterior argentina. Es más, en el terreno militar Buenos Aires exhibe un nivel de transparencia poco frecuente.

La apuesta argentina a la cooperación en temas de defensa se hace particularmente evidente al analizar sus relaciones con Chile.

En efecto, pese a que muchos analistas insisten en señalar con alarma lo que califican como *armamentismo chileno*, en lugar de responder con mayores inversiones militares, los gobiernos argentinos posteriores a la dictadura han privilegiado el fortalecimiento de mecanismos de confianza mutua, de resolución pacífica de las diferencias y hasta de integración de las fuerzas militares.

Quiere decir que Buenos Aires ha puesto de manifiesto, de una manera particularmente consistente, su rechazo al concepto realista tradicional del balance de poder como instrumento para garantizar la paz y la defensa nacional.

En su relación con Chile, dicho enfoque ha demostrado ser particularmente fructífero. Santiago ha optado por aceptar el *convite* argentino a la normalización y la desescalada militar, seguramente como resultado de los complejos problemas que enfrenta en sus fronteras con Bolivia y Perú.

En efecto, no podría afirmarse que Chile haya abandonado las concepciones tradicionales. Contrariamente al carácter defensivo de la doctrina de defensa asumida por Argentina, claramente definida en su Ley de Defensa Nacional y otras normas y documentos posteriores, Chile orienta su doctrina militar en base a dos conceptos contradictorios: la disuasión y la cooperación.

Si bien define a la *actitud defensiva* como *orientación fundamental de su política de defensa nacional*, establece que en el *plano político-estratégico* ella posee un carácter *disuasivo*, precisando que dicha *modalidad disuasiva refiere a la disuasión convencional* y no al armamento nuclear (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2002:84).

En lo que se refiere a sus relaciones con Brasil, Argentina parece haber encontrado menor receptividad. Pese a que Brasilia ha re-desplegado su Ejército hacia la región de la Amazonia, demostrado no plantearse ninguna hipótesis de conflicto en sus fronteras con Argentina, en general no ha dedicado mayor atención al desarrollo de mecanismos más institucionalizados y permanentes de cooperación militar y en asuntos de defensa con Buenos Aires.

⁴¹ Esto es una comunidad de países en la que prevalece la idea de que las posibles diferencias entre ellos se dirimirá por vías que no son la guerra o en general la violencia o la coacción física.

Ello parece ser consecuencia principalmente de los déficit que Brasil arrastra en la conducción política de su sector defensa, agudizados por la virtual acefalía del Ministerio de Defensa durante buena parte del primer período de Luis Ignacio “Lula” Da Silva en el Palacio de Planalto. Además, Itamarití privilegió su objetivo de ubicar a Brasil como un actor mundial, descuidando en alguna medida sus relaciones con los vecinos del sur.

De todas formas, en ciertos asuntos de importancia como la decisión de enviar tropas a la misión de Naciones Unidas en Haití, ambos países actuaron de común acuerdo y hasta intentaron que Uruguay participara en la MINUSTAH “bajo bandera del MERCOSUR”. Una propuesta que fuera rechazada por el Presidente uruguayo Jorge Batlle.

En cuanto a los *países menores* del MERCOSUR, como ya se señaló no han adoptado iniciativas en el plano de la cooperación regional en asuntos militares y de defensa. En todo caso, en una posición que podría resumirse a través del aserto “más vale cabeza de ratón que cola de león”, se limitan a participar en los ejercicios militares o actividades de intercambio que se realizan en la región, generalmente a iniciativa de Argentina y Brasil.

En el plano de la cooperación en asuntos de defensa, al igual que en las demás esferas que conforman el proceso de integración, la realidad del MERCOSUR refleja las indefiniciones y la incapacidad manifiesta de Brasil de asumir a plenitud el papel de liderazgo que ninguno de los demás miembros del bloque cuestionan.

El desarrollo de la dimensión militar y de la defensa en un boque regional de países sólo puede resultar de una convergencia que sustente el desarrollo de intereses comunes y su expresión en definiciones sustantivas que permitan avanzar en el diseño de una política exterior común.

* * *

Capítulo VIII: Conclusiones Generales

Contenidos

A modo de Introducción a las Conclusiones Generales	2
Control Civil: más preguntas que respuestas	3
Realidad Normativo-Institucional y Presupuestaria del Ministerio de Defensa.....	5
Proceso Decisorio en Asuntos de Defensa	6
El MERCOSUR, la Integración Regional y sus Dimensiones	7
Una Reflexión Final	7

A modo de Introducción a las Conclusiones Generales

Antes de establecer las principales conclusiones de la investigación cuyo informe se presenta debe señalarse que el conjunto de información empírica reunida señala un avance importante en un área del conocimiento académico de escaso desarrollo. En tal sentido puede afirmarse que se ha logrado constituir una significativa *masa crítica* de conocimiento en un área poco transitada académicamente y que, más allá del carácter básicamente exploratorio y descriptivo de la investigación, se establecen algunas hipótesis que sientan bases para futuros desarrollos.

De tal manera, la confluencia de condiciones políticas propicias, con la existencia de un equipo mínimo de investigadores dotados de un mínimo presupuesto ha permitido un primer avance en la reversión de la opacidad que ha caracterizado, como un rasgo de larga duración, a una función estatal básica como la defensa nacional.

En efecto, el *vuelco político histórico* resultado del ciclo electoral octubre 2004-mayo 2005 mejoró las condiciones para una relación más fluida entre el Ministerio de Defensa –y las propias fuerzas armadas- con la Universidad de la República¹ mejorando la accesibilidad a la información en temas militares.

En tal sentido, se confirma que el desarrollo de estudios académicos en el campo de las relaciones FF.AA. y Sociedad requiere de la existencia de ciertas condiciones políticas mínimas que habiliten el acceso a la información por parte de investigadores independientes con puntos de vista y enfoques no necesariamente funcionales a los intereses corporativos de las FF.AA.

Una expresión particular de las nuevas condiciones existentes que debe mencionarse es que el Programa de Investigación sobre Seguridad Regional, FF.AA. Política y Sociedad (PRISFAS) del Instituto de Ciencia Política, coordinado por el investigador responsable de este trabajo, fue convocada para otorgar sustento académico al Debate Nacional sobre Defensa². Ello representó una oportunidad privilegiada de vinculación con la oficialidad superior de fuerzas armadas bajo el indispensable auspicio del Ministerio de Defensa Nacional.

Por otra parte, también debe señalarse otro elemento relevante que contribuye a crear condiciones favorables para los estudios académicos en esta área: la superación de las tradicionales hipótesis de conflicto *vecinales* y la existencia de vínculos de cooperación relativamente bien consolidados entre las fuerzas armadas de la región. Este factor, de más largo plazo y al que se hace referencia en el capítulo dedicado a la cuestión del MERCOSUR, contribuye a levantar restricciones y aliviar el *secretismo* que tradicionalmente envuelve a los asuntos estratégico y limita el acceso a la información referida a las FF.AA..

Finalmente es necesario poner de relieve la importancia de la exploración realizada en un *área gris* de políticas con competencias compartidas entre los Ministerios de Defensa Nacional y Relaciones Exteriores. Ello confirmó la pertinencia de haber seleccionado como eje del análisis el proceso de toma de decisión que lleva a la participación en Misiones de Paz de ONU, y en particular el despliegue de un contingente militar uruguayo en el marco de la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH).

¹ Ya en 2003, en marco del programa sobre Estado de Derecho de la Fundación Konrad Adenauer, la celebración de un Seminario internacional en Montevideo, organizado por el responsable de esta investigación, había recibido el auspicio del Ministerio de Defensa.

² Proceso convocado por el Ministerio de Defensa Nacional con el apoyo del Programa de las Naciones para el Desarrollo y que se cumplió con significativo éxito durante 2006.

En efecto, la defensa nacional y en particular las misiones específicas que otorgan *razón de ser* a las fuerzas armadas, no pueden ser analizadas fuera del contexto de las relaciones internacionales y la política exterior del estado. La inclusión de tales dimensiones permitió una primera aproximación al Ministerio de Relaciones Exteriores, otra institución estatal escasamente explorada por la academia uruguaya y también responsable de una esfera de políticas públicas relativamente opaca.

La evidencia reunida al respecto señala el carácter indispensable de un mayor énfasis de los estudios académicos referidos a las dimensiones estratégicas de la política exterior uruguaya.

Ello es coherente con la realidad que se observa en el área de los estudios de políticas públicas dominada por una relativa concentración académica en las políticas sociales en detrimento de los asuntos estratégicos y hasta de los aspectos institucionales vinculados a la llamada Administración Central del estado.

Finalmente, el análisis de las dimensiones estratégico-militares y de seguridad del proceso de integración regional, de carácter básicamente histórico, permite sentar bases para una línea de investigación novedosa a partir de las hipótesis interpretativas que en él se sugieren.

De esta forma, como se indicaba al inicio, a partir de la revisión de la evidencia empírica reunida y más allá del carácter básicamente exploratorio y descriptivo de la investigación, se han logrado establecer algunas hipótesis que sientan bases para futuros trabajos.

En base a lo establecido y a partir de las diversas dimensiones exploradas en la investigación se detallan a continuación las principales conclusiones generales que es posible extraer de ella.

Control Civil: más preguntas que respuestas

En primer lugar resulta necesario poner de manifiesto la significación del marco teórico que se presenta como base para desarrollos futuros. En efecto, entre los escasos trabajos académicos existentes en el Uruguay³, ninguno ha puesto atención particular en los aspectos teóricos que subyacen en la problemática relación entre instituciones militares y democracia.

Del análisis crítico realizado, que parte de las corrientes de pensamiento más instaladas en la academia anglosajona⁴, pero que incluye referencias a algunas de las principales aportaciones realizadas por autores latinoamericanos, puede concluirse que ninguna de las propuestas teóricas formuladas responde de manera consistente a la cuestión de los mecanismos y procedimientos de control democrático de las instituciones militares.

En realidad, la preocupación clásica respecto al control de los aparatos militares encargados de la defensa de la sociedad ante posibles enemigos externos y el temor de que puedan convertirse en amenaza para la sociedad y la seguridad de sus ciudadanos, conserva toda su vigencia.

En efecto, la evidencia histórica señala que -salvo en un pequeño número de países del occidente industrializado- la respuesta de la teoría democrática a tales preocupaciones y temores se ha revelado poco eficaz. Ello es particularmente claro en el cono sur de América Latina.

³ La afirmación podría extenderse al conjunto de América Latina.

⁴ Allí es donde existe una tradición más asentada de estos estudios y también se han generado las propuestas teóricas más aceptadas.

Sin embargo, también en el plano de su consistencia, la teoría liberal sobre la que se asientan los regímenes democráticos plantea en esta cuestión ciertas fisuras que requieren de respuestas aun pendientes. Entre ellas deben señalarse algunas.

El presupuesto de independencia entre *lo político* y *lo técnico* -ó lo administrativo-, característico del pensamiento liberal, sobre el que se sustenta el precepto normativo de esterilidad/neutralidad política de los cuerpos burocráticos, ha sido sometido a profunda crítica y las fisuras que ella ha puesto en evidencia plantean desafíos teóricos que, en su expresión concreta referida a las FF.AA., suponen interrogantes esenciales desde el punto de vista democrático.

Tanto desde la teoría de las organizaciones, el institucionalismo o el *rational choice* se ha aportado evidencia suficiente como para poner en cuestión la pertinencia del presupuesto clásico acerca de que técnica y política -ó política y administración- representan esferas diferenciadas e independientes.

De allí que entre los especialistas en políticas públicas ya no se discute que las decisiones políticas adoptadas formalmente en los niveles de gobierno -poder ejecutivo y legislativo- sólo se *corporizan* en los niveles burocrático-administrativos, allí donde efectivamente se implementan. Ello ha llevado a poner en evidencia la autonomía de las burocracias públicas y los niveles de poder que ellas detentan en los procesos de políticas.

Es justamente sobre aquel presupuesto teórico referido a la separación entre política y administración que se apoyan la mayor parte de las propuestas que intentan dar respuesta a la cuestión de la relación entre fuerzas armadas y sociedad. Es también en ellas que abrevan la Constitución y el ordenamiento legal uruguayo en todo lo referido a la naturaleza y competencias de las instituciones militares y de sus integrantes.

En última instancia, pues, la subordinación militar a las autoridades políticas electas permanece en el terreno de lo problemático. De tal manera, la probabilidad del control civil queda sujeto a dos fenómenos interconectados e igualmente contingentes.

Por una parte, los delicados equilibrios institucionales -expresados en la existencia de los tres poderes estatales clásicos- que la teoría democrática establece como fórmula para garantizar que los representantes electos, en sus acciones de gobierno, expresen efectivamente el siempre ubicuo *interés general* sobre el cual se sustenta la legitimidad del estado en tanto titular de la soberanía.

Por el otro, la capacidad efectiva de supervisión y control que los gobernantes electos sean capaces de ejercer sobre el *cuadro administrativo* del estado como forma de asegurar que la *voluntad general*, que ellos legítimamente representan, sea respetada.

Queda de manifiesto así que, en realidad, la problemática del control civil sobre las instituciones militares es un caso particular de una problemática general que incluye al conjunto de las instituciones públicas.

Ello no resta importancia al problema pues la verdadera significación de la cuestión del control civil de las FF.AA., estriba en la especificidad de sus competencias: la letalidad de los recursos materiales cuya gestión monopólica les confía la sociedad y las capacidades institucionales que para ello desarrollan -*know how* en la gestión organizada de poderosos medios de violencia y tipo de organización y carácter de su cultura institucional.

En tal sentido, de la revisión teórica presentada en el primer capítulo resulta la necesidad de profundizar en la línea teórica que resulta de los desarrollos del autor sueco, Bengt Abrahamsson, respecto al *poder político militar*.

En efecto, de sus propuestas referidas a las especificidades de la *profesionalización militar* y al carácter del poder, entendido como la *movilización de*

recursos en la que el factor *motivación* juega un papel decisivo, surge con claridad la importancia de profundizar el análisis de dos asuntos centrales.

Por una parte, la cuestión de la *obediencia* militar entendida en clave weberiana como voluntad de acatamiento, como un componente decisivo de la subordinación militar. Ello pone de relieve el valor determinante de la *formación* militar⁵ en la construcción y el aseguramiento de la subordinación militar. Lo cual remite, en una especie de círculo de hierro, al papel de las autoridades políticas en la supervisión de los procesos de formación profesional castrense.

Por otra, la importancia que posee el desarrollo de *capacidades/expertise* civil independiente como mecanismo indispensable para incrementar los grados de libertad de los responsables políticos y de la propia sociedad civil para la toma de decisiones en asuntos de defensa nacional y en particular para garantizar el control civil sobre las instituciones militares.

En efecto, si como ha sucedido en general en América Latina y en particular en nuestro país, el estudio y conocimiento de los asuntos estratégicos y específicamente militares –incluyendo sus dimensiones organizacionales y doctrinarias– permanecen en el propio ámbito de las instituciones militares, ellos asumen inevitablemente la forma de estudios *para las FF.AA.* y muy difícilmente desarrollan el necesario carácter de *estudios de las FF.AA.* (Bañón y Olmeda, 1985).

Dicha tendencia resulta de los propios rasgos definitorios de las instituciones militares: espíritu de cuerpo, corporativismo y estructuras fuertemente jerarquizadas que funcionan en base a un rígido orden disciplinario sustentado en una lógica que privilegia sus propios fines y contribuye a elevar a la institución castrense al papel de custodio de los más altos valores de la sociedad.

Como conclusión: la posibilidad de mejorar los niveles de control civil sobre las instituciones militares radica en fuerte medida en la profundización del conocimiento y el desarrollo de capacidades propias de análisis sobre temas estratégico-militares por parte de instituciones de la sociedad civil y por los partidos políticos.

Realidad Normativo-Institucional y Presupuestaria del Ministerio de Defensa

Del análisis descriptivo del Ministerio de Defensa, que incluyó sus aspectos normativos, su estructura institucional y los aspectos presupuestales puede concluirse que:

- en el plano jurídico-formal e institucional el Ministerio continua arrastrando una característica estructural de muy larga data que la dictadura se encargó de fortalecer y profundizar.

En efecto, el Ministerio constituye un organismo a través del cual las FF.AA. se hacen representar en el Poder Ejecutivo. Formalmente, la figura del Ministro representa la máxima autoridad y manda sobre las instituciones militares. Sin embargo, no cuenta con ningún instrumento jurídico-institucional –más allá de su investidura y las potestades formales que ellas le confieren– para mandar efectivamente a unas instituciones que sí poseen un desarrollo y unas capacidades de análisis, elaboración e implementación de políticas con las que pocas instituciones públicas cuentan, potenciados por la cohesión y la disciplina que les es característico.

⁵ Se opta por utilizar el concepto de formación para incluir no sólo los procesos educativos formales sino también los informales, con la densa incorporación de valores y normas de conducta que se verifica en el curso del intenso proceso de re-socialización que supone la carrera del profesional militar. Es más, probablemente no exista otra profesión en la que sus miembros estén sometidos a un régimen de formación continua más reglado.

- en lo presupuestal sobresale el considerable volumen de recursos que el estado ha dedicado al Ministerio de Defensa durante el último medio siglo y que aun se mantiene, pese a la sostenida reducción de su presupuesto verificada –en términos relativos– a partir de 1985.

El fenómeno obliga a poner atención en las razones del fuerte proceso de des-inversión y el grave deterioro operativo que sufren las FF.AA.

Una clave explicativa para el fenómeno se encuentra en la autonomía que la ausencia de directivas políticas precisas le confiere unas instituciones militares que, habiendo crecido desorbitadamente durante la dictadura, se vieron enfrentadas a crecientes restricciones presupuestales a partir de 1985. En condiciones de significativa autonomía para administrar sus recursos, han prevalecido las *tendencias naturales* de cualquier institución a reproducir las prácticas y a preservar los intereses corporativos establecidos, evitando las transformaciones profundas.

El análisis realizado privilegió los elementos de largo plazo y no profundizó sobre el examen de la realidad presupuestal actual. Seguramente esta línea de investigación, con el marco que otorga el análisis de largo plazo que aquí se presenta, permitirá extraer nuevas y más valiosas conclusiones.

Del estudio de los aspectos jurídicos e institucionales, complementados por el que se realizó sobre presupuesto, surge la evidencia de que el Ministerio de Defensa, creado como una especie de *apéndice* de las instituciones militares, conserva largamente dicho carácter pese a las dos décadas transcurridas desde la restauración democrática. En gran medida porque ese rasgo, aunque profundizado por la dictadura, tiene raíces en la propia construcción del estado moderno uruguayo.

Proceso Decisorio en Asuntos de Defensa

Del análisis de caso que se presenta y que incluye tanto al Poder Legislativo como a los tres actores –Ministerio de Defensa, Ministerio de RR.EE. y FF.AA.- al interior del Poder Ejecutivo, surge como conclusión el papel protagónico que juegan las FF.AA. en los procesos decisorios que las involucran.

Ello no puede resultar sorprendente si se toma en cuenta las capacidades técnico-profesionales que obviamente poseen las FF.AA.. Sin embargo, el análisis de los recursos humanos e institucionales que invierten y ponen en obra los demás actores del Poder Ejecutivo y también el Poder Legislativo en el proceso de elaboración de la decisión analizada, en relación a los que despliegan las FF.AA., el desequilibrio es notorio.

Como se puso de relieve, afirmar que el protagonismo de los militares es decisivo no supone se violen o ignoren las normas legales que imponen la supremacía de las autoridades políticas electas. Por el contrario, del análisis realizado surge que, como regla general, las decisiones referidas a las FF.AA. se adoptan con arreglo a derecho. Pero, el papel sustantivo de los responsables políticos en el proceso decisorio, generalmente se limita a formalizar decisiones elaboradas en ámbitos militares. Es más, en muchos casos, la propia iniciativa para la elaboración de propuestas corresponde a las instituciones militares.

Ello no sólo se registra *al interior* del Ministerio de Defensa, en la relación entre el Ministro y la estructura de la administración superior del organismo –donde la presencia militar es predominante⁶- con las FF.AA. El fenómeno también se transmite

⁶ A partir de la instalación de la administración del Presidente Vázquez se ha verificado un cambio en tal sentido con la creación de cargos de confianza política antes inexistentes. Sin embargo, la mayor parte de

al *área gris*, de competencia compartida con el Ministerio de RR.EE., en la que se deciden los asuntos referidos a las misiones de paz.

La conclusión principal de este capítulo vuelve a referir a la endémica influencia que la ausencia de conocimientos y capacidades civiles sobre asuntos estratégico-militares ejerce sobre la forma en que se distribuye el poder real entre los actores de los procesos de decisión en las políticas públicas referidas a la defensa nacional.

También debe volverse a enfatizar respecto a la *ausencia* de la sociedad civil.

Sin embargo, corresponde insistir en la responsabilidad política de los gobiernos en la construcción y mantenimiento de tal realidad. Lo cual pone en primer plano la importancia de la variable *voluntad política gubernamental* de ejercicio real de autoridad sobre las instituciones militares.

El MERCOSUR, la Integración Regional y sus Dimensiones

Aunque el MERCOSUR fue creado con una vocación casi exclusivamente comercial, resulta evidente que en función de tal concepto original, restringido y unilateral, de la integración regional, se han ido desarrollando un conjunto de instrumentos de cooperación, intercambio y coordinación que han ido conformando otra serie de dimensiones. Ello, por otra parte, ha sido sucesivamente formalizado por los organismos del MERCOSUR y hasta queda plasmado por las características mismas de la verdadera constelación de instituciones que se han ido creando en su marco.

De la exploración realizada surge que pese a la decisión adoptada por los Presidentes del "MERCOSUR+2" en ocasión de su reunión de Ushuaia, que otorgó un marco de legitimación política al desarrollo de la dimensión militar del proyecto de integración regional, no se manifestó una voluntad política de los gobiernos que permitiera plasmar aquella declaración en hechos concretos.

Así, habiendo jugado un papel decisivo en la gestación del bloque, las cuestiones estratégico-militares no se han constituido en espacio real y/o formal del proceso de integración. Algunas hipótesis explicativas del fenómeno se avanzan en el capítulo correspondiente.

También, se analizan algunos desarrollos significativos de carácter bilateral y se da cuenta de la densa trama de relaciones e intercambios existentes entre las FF.AA. de la región.

Sea como fuere, la crisis en la que ha caído el proceso de integración del MERCOSUR, cuyo análisis excede la temática de esta investigación, no crea condiciones favorables para que el bloque regional amplíe y profundice iniciativas en el sentido del desarrollo de una política exterior común. En tal sentido, sólo la voluntad política común de los gobiernos de avanzar en la dirección de constituir al MERCOSUR como actor internacional justificaría el desarrollo de una dimensión militar del proceso de integración.

Una Reflexión Final

Las instituciones militares poseen una larga tradición de ejercicio de amplias prerrogativas en la esfera de las políticas públicas de defensa nacional. El período de la dictadura, durante el cual las FF.AA. asumieron el papel de actor político de gobierno, fortaleció dicha característica.

ellos no ha sido provistos a un año de su creación. Deberá observarse este asunto una vez que se apruebe e instrumente la ley de defensa nacional proyectada.

Este rasgo se refleja tanto en las características organizacionales y funcionales del Ministerio de Defensa Nacional como en la forma que adoptan los procesos de toma de decisión en la esfera de la defensa nacional y en particular en los asuntos militares.

Si bien las FF.AA. –como cualquier institución- tienden a defender la existencia de un ámbito autónomo de potestades apoyados en razones técnico-profesionales, el nivel de desarrollo alcanzado por la capacidad de influencia militar en las decisiones políticas referidas a la defensa nacional resultan, en última instancia, de una voluntaria *resignación civil* a limitar dichos niveles de autonomía.

No es posible volver aquí al análisis de las razones de la *ajenidad civil* y cómo ellas se construyeron históricamente. También su relación con el proceso que culminó con el golpe de estado de 1973 y la posterior dictadura.

Sí debe señalarse que las condiciones políticas nacionales e internacionales creadas con el fin de la guerra fría contribuyen a generar una oportunidad histórica propicia para el reordenamiento de las características normativo-institucionales de la defensa nacional para configurarla como una política pública.

Tal perspectiva requiere de voluntad política y supone la generación de capacidades civiles. Ello implica levantar el velo de secreto y opacidad que ha caracterizado esta función estatal y la asignación de funciones creíbles y legítimas a las FF.AA.

* * *

Fuentes Consultadas

- **Abrahamsson, Bengt.** 1972. *Military Professionalization and Political Power*. Sage, Beverly Hills.
- **Agüero, Felipe.** 1995. *Militares, civiles y democracia. La España Post-Franquista en perspectiva comparada*. Alianza Ed., Madrid.
- **Allison, Graham.** 1988. *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.
- **Alter Infos – Portal.** [en línea] <<http://www.alterinfos.org/spip.php?article833>> [Consulta: 10-03-07].
- **Armada Nacional – Uruguay.** 2004. *Participación naval uruguaya en Misiones de Paz de Naciones Unidas*. Dpto. de Relaciones Públicas de la Armada. Montevideo.
- **Avant, Deborah.** 1994. *Political Institutions and Military Change*, Ithaca: Cornell University Press.
- **Avant, Deborah.** 1997. "Are the Reluctant Warriors Out of Control? A Principal-Agent Explanation of Military Reticence in the Post-Cold War"(en prensa en 1997)
- **Bañón, Rafael y Olmeda, José A.** 1985. "El Estudio de las Fuerzas Armadas" en Bañón, R. y Olmeda, J.A. *La Institución Militar en el Estado Contemporáneo*. Alianza Ed. Madrid.
- **Basombrío Iglesias, Carlos:** 1998. "Militares y Democracia en América Latina de los 90'. Una revisión de los condicionantes legales e institucionales para la subordinación)". En *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Rut Diamint (ed.). Nuevo hacer. Bs.As.
- **Bidegain, Gabriel.** 2004. "Haití y las presiones de Estados Unidos de América". En Revista Memorias.ur. Año II Número 5. Mayo - Junio de 2004. Pág. 14. Montevideo.
- **Blalock, Hubert M.** 1967. *Toward a Theory of Minority-Group Relations*. Wiley, New York, 1967
- **Bourdieu, Pierre.** 1988 *La distinción. Criterios y bases sociales del gusto*. Editorial Taurus, Madrid.
- **Celi, Pablo.** 2003. "Dimensión Institucional de la Política de Defensa: rol parlamentario y política exterior". Ponencia preparada para el VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2003), CHDS, Santiago de Chile, 27 al 30 de octubre de 2003
- **CEPAL - ECLAC.** 2001 "Metodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa" Documento preparado para la Presentación Pública y Reunión Intergubernamental sobre metodología estandarizada para comparar Gastos de Defensa y su aplicación en Argentina y Chile. Santiago de Chile, 29 y 30 de noviembre de 2001.
- **CEPAL** 2001 Metodología Estandarizada Común para la Medición de los Gastos de Defensa, Serie Seminarios y Conferencias, Santiago de Chile
- **Contaduría General de la Nación – MeyF – Uruguay.** 1996. *Estudio de la evolución presupuestal. Período 1961 – 1994*. Montevideo.
- **Dahl, Robert.** 1985. *Controlling Nuclear Weapons*, Syracuse University Press, Syracuse
- **Dahl, Robert.** 1993. *La democracia y sus críticos*. Ed. Paidós. Barcelona.
- **Department of Peace Keeping Operations – UN.** 2003 *United Nations Stand-By Arrangements System. Military Handbook*. Edition 2003. En www.un.org
- **Desch, Michael.** 1998. "Soldiers, States and Structures: The End of the Cold War in Weakening U.S. Civilian Control, Armed Forces & Society Vol. 24 N°3, Spring 1998, New Brunswick

- **Deutsch, K.** 1961, "Security Communities" en Rosenau, J. (ed.), *International Politics and Foreign Policy*, Nueva York, Free Press of Glencoe, p. 98
- **Diamint, Rut.** 2004 "Defensa pública de la Defensa como política pública". En *Mirador de Seguridad* del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas. Julio-Agosto. pp. 3 -6.
- **Díaz Gallardo, José.** 2002. "El ministerio de la Defensa de Chile: Entre la Agenda Histórica y el Esfuerzo Modernizador". Ponencia preparada para el V Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa REDES 2002), CHDS, Brasilia, 7 al 10 de Agosto de 2002.
- **Dieterich, Heinz.** 2004. "Destrucción consumada de Aristide, destrucción planeada de Hugo Chávez". En Revista Memorias.ur. Año II Número 4. Marzo Abril de 2004. P. 16. Montevideo.
- **Dirección Nacional de Pasos de Frontera – MDN - Uruguay.** 2005. "Documento Informativo".
- **Donadio, Marcela.** 2004 "Fortalezas y debilidades del Control Parlamentario de la Defensa en la Argentina". www.ser2000.org
- **Druetta, Gustavo A. y Tibletti, Luis E.** "El Significado de los Simposios de Estudios Estratégicos de los Estados Mayores Conjuntos de Argentina, Brasil y Uruguay, en la Cooperación Regional para la Paz" CLADDE-FLACSO, set. 1992, Buenos Aires
- **Ejército Nacional – Uruguay.** 2004. *Marco Conceptual de su Proceso de Modernización*. Comando General del Ejército. Montevideo.
- **Ejército Nacional – Uruguay.** 2005. *Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití*. Documental editado en CD-Rom. Comando General del Ejército. Montevideo.
- **Esteyro, Juan L** 2004 *La difícil profesión de la paz*. Centro Coordinador de Operaciones de Mantenimiento de la Paz – Estado Mayor General del Ejército. Montevideo.
- **Feaver, Peter.** 1996 "The Civil-Military Problematique; Huntington, Janowitz and the Question of Civilian Control" en Revista *Armed Forces and Society*, Vol.23 N°2, New Brunswick, Winter 1996.
- **Feaver, Peter.** 1998. "Crisis as Shirking: An Agency Theory Explanation of the Souring Of American Civil-Military Relations", En *Armed Forces & Society* Vol.24 N°3, Spring 1998, New Brunswick (Pág.407-434)
- **Filgueira, Fernando; Garcé, Adolfo; Ramos, Conrado y Yaffé, Jaime** 2003 "Los Dos Ciclos del Estado Uruguayo en el Siglo XX", *El Uruguay del Siglo XX. La Política*, EBO, Montevideo.
- **Finner, Samuel Edward.** 1975. *The Man on Horseback; The Role of Military in Politics*. Penguin Books
- **Fuentes, Carlos.** 1998 "La respuesta civil al tema militar. Estrategias y Espacios de negociación en Chile". En *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Rut Diamint (ed.). Nuevo hacer. Bs.As.
- **Garreta, Jaime.** 2001. "Rol de las instituciones en el fortalecimiento democrático de las relaciones cívico militares". Fuente: www.resdal.org
- **Gibson, Christopher. Schnider, Don.** 1997. "Explaining Post-Cold War Civil-Military Relations: A New Institutional Approach" United States Military Academy at West Point. Working Paper Series No.8 del Project on U.S. Post Cold-War Civil-Military Relations
- **Gonnet, Diego** 2004 "Instituciones educativas militares de nivel terciario en Uruguay. Medidas de reconocimiento (1990-2004)". Montevideo (Inédito).
- **Gonnet, Diego.** 2005 a *El Desafío Camuflado: Subordinación Militar y Teoría Democrática en Sudamérica*. Monografía Final de Licenciatura. Instituto de Ciencia Política – Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo. (Inédito)
- **Gonnet, Diego.** 2005 b "Algunas reflexiones acerca de la pertinencia de los desarrollos teóricos sobre FF.AA. y Sociedad para las condiciones actuales de América del Sur". Ponencia

presentada en las IV Jornadas de Investigación Científica de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR. Montevideo, 30 – 31 de Agosto. En www.fcs.edu.uy/investigación/Jornadas_2005/Gonnet.pdf

- **Gonnet, Diego y Diego Hernández Nilson.** 2007. “La participación uruguaya en las misiones de paz. Una herramienta de inserción subestimada”. Preparado para *Cuadernos del CLAEH*. Montevideo. (Inédito. En proceso de arbitraje).
- **González Guyer, Julián** 2005 a. “Ministerio de Defensa Nacional de Uruguay: Análisis Diagnóstico y Elementos para la Interpretación de las Relaciones entre FFAA y Sociedad”. Working Paper elaborado para el Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo, Rep. Fed. de Alemania. (inédito)
- **González Guyer, Julián.** 2002 a. “Relaciones Civiles militares: El impacto del 11 de Setiembre en Uruguay” Ponencia preparada para el V Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2002), CHDS, Brasilia, 7 al 10 de Agosto de 2002.
- **González Guyer, Julián.** 2002 b. La Política Exterior del Uruguay en el Ámbito de la Defensa, toma de decisión en un tema opaco. Un avance en la interpretación de las relaciones FFAA y Sociedad en el Uruguay del Siglo XX. Tesis de Maestría en Ciencia Política, ICP, FCS. (inédito) Montevideo.
- **González Guyer, Julián.** 2005 b. “Análisis de la normativa legal referente al Sector Defensa. EL Caso de Uruguay”. Informe de Investigación para Programa *La Administración de la Defensa como Política Pública en Iberoamérica*. Instituto Gral. Gutiérrez Mellado. Madrid, 2004-2005.
- **González Guyer, Julián.** 2005 c. “Para Qué Sirven Los Fusiles: Las Dos Agendas de la Cuestión Militar”, Observatorio Político, Informe de Coyuntura N°5 La Política en el Umbral del Cambio, ICP/EBO, Montevideo.
- **González Guyer, Julián. Gonnet, Diego. Ramírez, Alejandro.** 2005. “El gobierno Progresista y la Cuestión Militar”. Documento de Trabajo. PRISFAS - ICP – FCS (Inédito).
- **González, Julián.** 2002 c. “El Caso Uruguay”. (Inédito) Documento de Trabajo para el Proyecto “Exportaciones Peligrosas: El impacto de la Política Internacional Antidrogas de los EE.UU. sobre la democracia y los Derechos Humanos”, Washington Office on Latin America (WOLA). [http://www.wola.org/ddhr/ddhr_home.htm]
- **Goodman, L., Mendelson, J., y Rial, J.** (comps.) 1990. *Los militares y la democracia. El futuro de las relaciones cívico – militares en América Latina*. Peitho. Montevideo.
- **Hammond, Keeney y Raiffa.** 2000 *Decisiones inteligentes*. Barcelona, España. Ed. Gestión 2000. S.A.
- **Hansen, W., Ramsbotham, O., y Woodhouse, T.** 2001. “Hawks and Doves. Peacekeeping and Conflict Resolution”. En *Berghof Handbook for Conflict Transformation*. Berlín, Alemania. Berghof Research Center por Constructive Conflict Management.
- **Hirst, Mónica.** 2007. “La intervención Sudamericana en Haití”. En Seminario Internacional *La Cooperación Latinoamericana en la Intervención Humanitaria en Haití*. Friedrich Ebert Stiftung. 2 y 3 de agosto de 2007. Montevideo, Uruguay. (Disponible en <<http://www.fride.org/Publications/ListPublications.aspx> >).
- **Huntington, Samuel** 1957. *The Soldier & the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Harvard University Press. Vintage Books, Alfred A. Knopf Inc. & Random House Inc.. 1957
- **Huntington, Samuel.** 1963. “Power, Expertise & Military Profession” en LYNN, Kenneth *The Professions in America*, Beacon Press, Boston, 1963.
- **Huntington, Samuel.** 1977. “The Soldier & the State in the 70s” en Goodpaster, Andrew y Huntington, S.(ed.) *Civil Military Relations*, American Enterprise Institute, Washington
- **Huntington, Samuel.** 1985. “Poder Ideología y Profesionalidad: Las Relaciones Civiles-Militares en Teoría” en R. Bañón y J. Olmeda (Comps.) *La Institución Militar en la Sociedad Contemporánea*, Ed. Alianza, Madrid. (págs.235-253).

- **Huntington, Samuel.** 1996. "Fuerzas Armadas y Sociedad: Reformando las Relaciones Cívico-Militares" en Revista *La Política* N°2. págs.109-118.
- **Huntington, Samuel.** 1998. "A Growing Civil-Military Gap?" Wrap-Up Panel Discussion of the Olin Institute's, U.S. Military and Post-Cold War American Society Project, October 26, 1997, Tremont Plaza Hotel, Baltimore, MD. In Project on U.S. Post Cold-War Civil-Military Relations Working Paper No 14. October 1998.
- **Informes Uruguay, Brasil, Bolivia, Chile y Argentina.** Observatorio Cono Sur de Defensa y FFAA. www.observatorioconosur.com.ar
- **Instituto Gral. Gutiérrez Mellado.** 2005. "Análisis de la normativa legal referente al Sector Defensa". Informes de Investigación del Programa *La Administración de la Defensa como Política Pública en Iberoamérica*. Casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Madrid. 2004-2005.
- **Isacson, Adam. Olson, Joy. y Hugaard, Lisa.** 2004. "Diluyendo las divisiones. Tendencias de los programas militares de EEUU para América Latina". Fuente: www.ciponline.org
- **Janowitz, Morris.** 1960. *The professional soldier: a Social and Political Portrait*. Nueva York. Free Press.
- **Kalil Matias, Suzeley.** 2003. "Relaciones civiles-militares y los desafíos de la cooperación regional". Ponencia presentada en IV Seminario de Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa, CHDS (EEUU) y ANEPE (Chile). Santiago, 28 al 31 de Octubre de 2003.
- **La Jornada - México.** [en línea] <<http://www.jornada.unam.mx/2007/03/03/index.php?section=opinion&article=024a1mun>>. [Consulta: 10-03-07].
- **López, Ernesto.** 1994 a. "Defensa no provocativa y relaciones cívico – militares: reflexiones sobre el caso argentino". Fuente: www.ser2000.org
- **López, Ernesto.** 1994 b *Ni la ceniza ni la gloria. Actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*. Universidad Nacional de Quilmes. Bs.As.
- **López, Ernesto.** 2003. "Control Civil y Construcción de Régimen Legal Institucional en América Latina: Un examen Limitado de la Inestabilidad". Ponencia preparada para el VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2003), CHDS, Santiago de Chile, 27 al 30 de octubre de 2003.
- **López, Selva.** 1999. "Las Fuerzas Armadas Uruguayas en Democracia" en Diamint, Rut(ed) *Control Civil y FFAA en las nuevas democracias latinoamericanas*. GEL. Buenos Aires.
- **López, Selva.** 2000. "Forças Armadas e democracia: um olhar para o passado recente a partir do final do século". En Castro, Celso y D'Araujo, María Celina. *Democracia e Forças Armadas no Cone Sul*. Editoria FGV. Rio de Janeiro.
- **López, Selva.** 1995. *Uruguay 1985 – 1993. Estrategia y táctica de la reproducción institucional militar en la post-dictadura*. Tesis de doctorado presentada al Departamento de Pos graduación en Ciencias Sociales, del Instituto de Filosofía y Ciencias Humanas. Universidad Estadual de Campinas. Orientada por Dr. Eliécer Rizzo de Oliveira. (inédito)
- **Louis, Julio.** 2004. "La Revolución Haitiana, primera latinoamericana". En Revista Memorias.ur. Año II Número 4. Marzo Abril de 2004. P. 17. Montevideo.
- **Moreau-Defargues, Phillipe.** 2004. "El Multilateralismo y el fin de la historia." En: www.diplomatie.gouv.fr/fr/img/pdf/0104-moreau-espauvb.pdf. Página consultada en Julio de 2007.
- **MDN – Uruguay / PNUD / UdelaR.** 2006. *Insumos para la elaboración de un anteproyecto de Ley de Defensa Nacional*. Elaborado en el marco del Debate Nacional sobre Defensa. Montevideo.
- **Milliken, Jennifer y Krause, Keith.** 2002. "State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies" en *Development and Change* Vol.33 N°5, Institute of Social Studies, The Hague.

- **Ministerio de Defensa Nacional - Uruguay.** 1999. Documento “Bases para una Política de Defensa Nacional”. (Ver en www.resdal.org)
- **Ministerio de Defensa Nacional - Uruguay.** 2005. *La Defensa Nacional. Aportes para un debate.* OF. RR.PP. del MDN. Montevideo.
- **Narbond, Pedro y Ramos, Conrado** 2002. “La Reforma de la Administración Central en el Segundo Gobierno de Sanguinetti: Realizaciones y Déficit de un Enfoque Gerencialista”. *Uruguay: La Reforma del Estado y las Políticas Públicas en la Democracia Restaurada(1985-2000)*, EBO, Montevideo
- **O’Donnell, Guillermo.** 1998. “Accountability Horizontal”. Kellogg Institute for International Studies. University of Notre Dame. Publicado en: *Agora* núm 8/Verano 1998, págs. 5-34. Fuente: <http://www.siembrademocracia.org.pe/biblio/odonnell.pdf>
- **O’Donnell, Guillermo.** 2000. “Further thoughts on Horizontal Accountability”. Kellogg Institute for International Studies. University of Notre Dame. Fuente: <http://www.nd.edu/~kellogg/ODonnell.html>
- **O’Donnell, Guillermo.** 2004. “Notas sobre la Democracia en América Latina” En *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos.* PNUD/División Regional para América Latina y el Caribe. Libro-Cd Rom.
- **O’Donnell, Guillermo.** 1997. *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización.* Ed. Paidós, Buenos Aires.
- **Olson, Eric. Tate, Winifred. Laurie Freeman.** 1998 “Urgent Action Alert to Oppose Increasing Militarization of the Drug War”. Correo electrónico enviado en representación de Washington Office on Latin America. 14 de Setiembre de 1998.
- **Panebianco, Angelo.** 1995. “La Dimensión Internacional de los Procesos Políticos” en Pasquino, Gianfranco (Comp.) *Manual de Ciencia Política.* Ed. Alianza, Madrid. (págs. 413-467)
- **Papa, Gabriel.** 2006. “El Tratamiento de las Asimetrías a Nivel Bilateral, Regional y Multilateral” en COMISEC, Aspectos de la Inserción Internacional del Uruguay. Análisis y Reflexiones. (Ver <http://www.mercosur-comisec.gub.uy>)
- **Perdomo, Sandra.** 2006. “Justicia Militar: Consideraciones sobre su organización y el concepto de delito militar”. Trabajo Final para Seminario FF.AA., Política y Sociedad. Licenciatura en Ciencia Política – FCS – UdelAR. (Inédito)
- **Pion-Berlin, David (ed.)** 2001. *Civil-Military Relations in Latin America. New Analytical Perspectives.* The University of North Carolina Press. Chapel Hill and London.
- **Pion-Berlin, David, y Arceneaux, Craig.** 2000. “Decision – Makers or Decision- Takers? Military Missions and Civil Control y Democratic South America”. En *Armed Forces & Society*, Spring2000, Vol. 26 Issue 3, p 413.
- **Pion-Berlin, David.** 2003. “A new Civil – Military Pragmatism in Latin America”. Ponencia preparada para el VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2003), CHDS, Santiago de Chile, 27 al 30 de octubre.
- **Pion-Berlin, David.** 2005. “El Manejo Político de las FFAA en Latinoamérica”. En *Military Review*, Marzo-Abril de 2005, pp. 52 a 67.
- **Red de Seguridad y Defensa de América Latina.** 2004. Atlas Comparativo de la Seguridad y la Defensa en América Latina. [en línea]. <<http://www.resdal.org>> [Consulta: 27-07-07].
- **RESDAL.** 2007. Atlas Comparativo de Seguridad y Defensa en América Latina. Edición 2007. [en línea]. <<http://www.resdal.org>> [Consulta: 27-07-07].
- **Redrick, John R., Carasales, Juli C. y Wrobel, Paulo S.** 1994 “Nuclear Rapprochement: Argentina, Brazil and the Non-proliferation Regime”, CSIC y MIT, *The Washington Quarterly* Vol.18, Nº1(pp.107-122)
- **Rial, Juan, Tibiletti, Luis y Garreta, Jaime.** 2003. “Metodología de evaluación del funcionamiento de una comisión de defensa parlamentaria”. Elaborada por PEITHO / SER2000 para la Serie Papeles de Trabajo de RESDAL.

- **Rial, Juan.** 2003. "La Gestión Civil en el Sector Defensa en América Latina". Ponencia preparada para el VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2003), CHDS, Santiago de Chile, 27 al 30 de octubre de 2003.
- **Rodríguez, Hernes.** 2006. "La Conducción política de la Defensa". Ponencia presentada en el Primer Congreso Uruguayo de Ciencia Política. Asociación Uruguaya de Ciencia Política. Montevideo, 30 y 31 de Octubre de 2006.
- **Rueschemeyer, Dietrich. Stephens, Evelyne y Stephens, John.** 1992. *Capitalist Development and Democracy*. University of Chicago Press.
- **Runza, Ricardo.** 2000. "Misiones, Despliegue y Organización de las FF.AA. de Argentina, Brasil y Chile". En revista *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 18 N° 1-2.
- **Russell, Roberto.** 1983. "Teorías Contemporáneas en Relaciones Internacionales" en *Temas de Política Exterior Latinoamericana*. Ed.GEL, Buenos Aires 1983 (págs9-25)
- **Russell, Roberto.** 1990. "Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas". En R. Russell y otros. *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. (255-274). Programa RIAL, Buenos Aires. 1990.
- **Sain, Marcelo.** 2003. "Seguridad, Militares y Terrorismo. La fracasada militarización de la problemática terrorista en la Argentina". Working Paper. Programa de Investigación sobre Fuerzas Armadas, Seguridad y Sociedad (PIFAS). Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.
- **Sain, Marcelo.** 2006. "Notas sobre la gobernabilidad política de la defensa nacional y la modernización militar del Cono Sur". En *Aportes Internacionales al Debate Nacional sobre Defensa*. Ministerio de Defensa Nacional, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – Uruguay. Montevideo.
- **Saint-Pierre, Héctor.** 2001. "Subordinação Militar: Sonho De Uma Noite De Democracia. (Esboço de uma tipologia das formas "desviantes" da presença militar no Estado)". Prepared for delivery at the 2001 meeting of the Latin American Studies Associations, Washington DC, September 6-8, 2001
- **Scheetz, Thomas.** 2002. "Una evaluación del documento cepalino: 'Metodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa'". Presentado en el Panel on Defense Economics, Seminario Research and Education in Defense and Security Studies, Brasilia, Agosto 7-10 de 2002. Organizado por el Center for Hemispheric Defense Studies.
- **Schiff, Rebecca.** 1995. "Civil Military Relations Reconsidered: A Theory of Concordance" en Revista *Armed Forces & Society* Vol.22 N°1, New Brunswick, Spring 1995
- **Schwarz, Rolf.** 2005 "Post-Conflict Peace-Building: The Challenges of Security, Welfare and Representation" en *Security Dialogue* Vol. 36 N°4, IPRO Oslo (págs.429-446)
- **Stepan, Alfred.** 1988. *Repensando a los militares en política, Cono Sur: Un análisis comparado*. Grupo Editorial Planeta. Buenos Aires.
- **Strayer, Joseph R.** 1970 *On the Medieval Origins of the Modern State*, Princeton University Press, Princeton, NJ
- **The White House** 2002 *The National Security Strategy of the USA*, Washington DC
- **The White House** 2006 *The National Security Strategy of the USA*, Washington DC
- **Tilly, Charles (ed)** 1975 *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton University Press, Princeton, NJ
- **Tilly, Charles** 1990 *Coercio, Capital and European States, AD 990-1990*, Oxford, Basil Blackwell
- **Tilly, Charles** 2000 *Las Revoluciones Europeas , 1492-1992*, Ed. Crítica, Barcelo, España.
- **Turlin, Jean-Louis.** 2007. "Ban Ki-moon réforme le maintien de la paix". En *Le Figaro*, París, 21/02/07.
- **Ugarte, José M.** 2001. "Especialización y control: las normas relativas a organismos de inteligencia en los países de la OTAN". Fuente: www.ser2000.org

- **Ugarte, José M.** 2003. "El control de la actividad de inteligencia: Realidad actual y tendencias hacia el futuro, un análisis centrado en América Latina". Ponencia preparada para el VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2003), CHDS, Santiago de Chile, 27 al 30 de octubre.
- **Vanger, Milton.** 1989. *¿Reforma o Revolución La Polémica Batlle-Mibelli. 1917*, Ed. Banda Oriental, Montevideo 1989.
- **Walzer, Michael.** 2004. *Reflexiones sobre la Guerra*. Ed. Paidós. Barcelona.
- **Zurbriggen, Cristina.** 2005. "Política exterior, defensa y las Operaciones de Paz: ¿una estrategia coherente?: el caso de Uruguay". En Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Año 19 N° 1.