UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Departamento de Sociología

Tesis final para postular al título de Magíster en Estudios Contemporáneos de América Latina

Militarización de la seguridad pública durante los gobiernos progresistas de Uruguay (2005-2020) y Argentina (2003-2015)

Autora: Cecilia Osorio

Tutor: Jerónimo Ríos

Montevideo, Uruguay. 2021

Página de aprobación

Título de la tesis: Militarización de la seguridad pública durante los gobiernos progresistas de Uruguay (2005-2020) y Argentina (2003-2015)

Autor: Cecilia Osorio

Tutor: Jerónimo Ríos

Fecha de defensa: _____

Integrantes del tribunal evaluador:

_____

_____

_____

Calificación: _____

Agradecimientos

A Jerónimo Ríos por aceptar ser mi tutor, a pesar de los últimos meses de trabajo a la distancia.

A Julián González Guyer y Osvaldo Barreneche por su generosidad a la hora de compartir conocimiento. También a Germán Soprano, Carolina Sampó y Alberto Riella por su tiempo.

A los funcionarios de la biblioteca de la FIC por su atención y preocupación.

A la Facultad de Ciencias Sociales y, en especial, a la Universidad de la República, espacio de conocimiento donde me sigo formando.

A mis compañerxs de maestría, grupo generoso dentro y fuera del aula.

A mis amigxas, en especial a Jime por los primeros meses de aterrizaje, y a Laura y Angelina por apoyar las últimas instancias de trabajo.

A mis hermanxs por alentarme durante todo el proceso.

Y a mis padres por acompañar y respetar mi camino. En especial a mi mamá, por estimular mi curiosidad y confiar en mis decisiones.

Resumen

En los últimos años, América Latina ha visto incrementar los procesos de militarización en diferentes países. En este contexto, Uruguay y Argentina se consideraban casos paradigmáticos, porque habían logrado mantener separadas las esferas de la defensa nacional y la seguridad interior, en una trayectoria mantenida desde las restauraciones democráticas. El presente trabajo intenta identificar lo que se entiende como un fenómeno de militarización de la seguridad pública, partiendo de la hipótesis de que es reciente en ambos países. El análisis se centra en un estudio comparado de los períodos progresistas, que abarcan las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández en Argentina (2003- 2015) y los gobiernos del Frente Amplio en Uruguay (2005-2020).
En Argentina y Uruguay, los gobiernos progresistas llegaron al poder con el compromiso de poner en marcha reformas que configurarían al Ministerio de Defensa Nacional como responsable de la conducción política de las Fuerzas Armadas. También plantearon la importancia de mantener al cuerpo militar alejado de las tareas vinculadas a la seguridad interna. Sin embargo, en diferentes formas y contextos, ambos gobiernos incorporaron fuerzas militares o militarizadas al área de la seguridad pública.

Palabras clave: militarización, seguridad pública, Argentina, Uruguay, Fuerzas Armadas, Policía, Frente Amplio, Kirchnerismo

Abstract

In recent years, several Latin American countries have seen an increase in militarisation processes. Against this background, Uruguay and Argentina were considered paradigmatic cases. Both had been able to steadily keep apart national defence and domestic defence since the restoration of their democracies. This study aims to identify how a militarisation phenomenon is understood, under the hypothesis that is recent in both countries. The analysis sets out a comparative study between the progressive periods, which encompass the presidency of Néstor Kirchner and Cristina Fernández in Argentina (2003- 2015) and the Frente Amplio governance period in Uruguay (2005-2020). In Uruguay and Argentina, progressive governments came to power pledging to initiate reforms that would designate the Ministry of National Defence as the responsible organ to politically run the military forces. They also highlighted the importance of keeping military forces away from domestic security tasks. However, in different ways and settings, both governments brought in military or militarised forces to the public security field.

Keywords: militarisation, public security, Argentina, Uruguay, military forces, police force, Frente Amplio, Kirchnerismo

Tabla de Contenidos

1. Introducción **8**

2. Metodología y diseño de la investigación **13**

3. Marco teórico **15**

El rol del cuerpo militar en un Estado de derecho 20

Militarizar, (re)militarizar, retorno de los militares 26

4. Estado del Arte **37**

América Latina y las FFAA 40

Argentina y Uruguay en la región 44

5. Pasado y presente en el proceso de militarización **48**

Contexto argentino: la conducción política de la defensa 50

Contexto uruguayo: el "no asunto" de las cuestiones militares 56

6. Análisis Argentina: entre la desmilitarización y la militarización **62**

Reglamentación de la LDN 67

El Operativo Escudo Norte en la frontera 74

7. Análisis Uruguay: las FFAA y el combate a las "nuevas amenazas" **80**

Hacia un marco normativo en defensa 83

Más misiones para las Fuerzas Armadas 93

8. Procesos de militarización de Uruguay y Argentina **98**

9. Conclusiones **114**

10. Bibliografía **119**

Lista de abreviaturas

Codena- Consejo de Defensa Nacional

CPDN- Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional

DN- Defensa nacional

DOFFFAA- Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas

DPDN- Directiva de Política de Defensa Nacional

DSN- Doctrina de Seguridad Nacional

FA- Frente Amplio

FFAA- Fuerzas Armadas

FPLV- Frente para la Victoria

GN- Gendarmería Nacional

GR- Guardia Republicana

LDN- Ley de Defensa Nacional

LMDN- Ley Marco de Defensa Nacional

LOFFAA- Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas

LRFFAA- Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas Naciones Unidas

LSI- Ley de Seguridad Interior

MDN- Ministerio de Defensa Nacional

NU- Naciones Unidas

PDN- Política de Defensa Nacional

PMD - Política Militar de Defensa

PNUD - Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

SDN- Sistema de Defensa Nacional

SI- Seguridad interna

SP-Seguridad Pública

SSI- Sistema de Seguridad Interior

1. Introducción

El propósito de este estudio es analizar si existe un proceso de militarización de la Seguridad pública (SP) en Argentina y Uruguay durante los gobiernos progresistas. Entendiendo por gobiernos progresistas las gestiones de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2015) en Argentina, y de Tabaré Vázquez (2005-2010, 2015-2020) y José Mujica (2010-2015) en Uruguay. Este trabajo analizará cambios implementados en el área de la Defensa Nacional (DN) que habiliten un mayor protagonismo de las Fuerzas Armadas (FFAA) en el espacio de la SP, así como la coexistencia de áreas de intervención militar-policial dentro del funcionamiento conjunto con las demás fuerzas encargadas del orden interno.

En este punto, es necesario señalar que en la academia no existe un acuerdo respecto al término militarización (Deare, 2008). Incluso en los últimos años el fenómeno adquirió nuevas características que serán centro de este trabajo. Como parte de este nuevo contexto, por un lado, existe "la decisión política de expandir las misiones y prerrogativas de las Fuerzas Armadas a un ámbito no tradicional" (Tolkatian, 2018:21), pero también, "las instituciones civiles pertenecientes al campo organizacional de las políticas de seguridad adquieren lógicas militares" (Morales y Pérez Ricart, 2014:90). Asimismo, la militarización afecta al área de la Seguridad pública, un paradigma que en América del Sur acompañó el proceso de las restauraciones democráticas[1] que dejó atrás la estrategia de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN). En el marco de la Guerra Fría, las dictaduras latinoamericanas dirigieron las estrategias de seguridad interior de acuerdo a los lineamientos establecidos por Estados Unidos. Bajo está lógica se apuntó al exterminio de los partidos de izquierda frente a lo que se consideraba la amenaza comunista y el miedo a que en la región surgiera una nueva Cuba. Pero con la salida democrática se generó un cambio de paradigma que buscó una mirada más amplia del concepto de seguridad, que en países como Chile o Uruguay denominan "seguridad ciudadana", y que Argentina define como "seguridad urbana". Pese a las diferentes denominaciones, los diversos conceptos remiten prácticamente a lo mismo (Dammert,

[1] Los gobiernos que asumieron el poder en las transiciones de Argentina y Uruguay pusieron énfasis en la desmilitarización de la política y en lograr que los militares se concentraran en su actividad profesional en el área de la Defensa, debido a las graves violaciones a los derechos humanos que habían cometido las Fuerzas Armadas. A la hora de enmarcar estos procesos, distintos trabajos toman el concepto propuesto por Guillermo O'Donnell (1986) de *transiciones por colapso y transiciones pactadas*, con Argentina como ejemplo del primer caso y Uruguay del segundo tipo.

2004), al establecer una participación más activa de la comunidad con la protección de la seguridad centrada en las personas.

Es importante tener el cuenta que el proceso de militarización de la SP en Argentina y Uruguay se entiende de acuerdo a una serie de variables. En los últimos años, en América Latina se ha dado la aparición de distintas formas y expresiones de violencia urbana, muchas de ellas relacionadas al crimen organizado (Alda y Sampó, 2019). Y si bien ambos países presentan las tasas más bajas de la región respecto a este fenómeno, también comienzan a experimentar esta realidad de manera incipiente. Las cifras de los observatorios nacionales[2] que trabajan esta temática muestran un incremento de lo que Tavares Dos Santos (1995) denomina violencia difusa (agresiones, rapiñas) y en menor medida de la violencia letal (homicidios); aunque la opinión pública se centre principalmente en esta última. La aparición de pequeños grupos vinculados al narcotráfico que compiten por el control territorial ha generado preocupación a nivel de la población.

Dentro de esta realidad, otra variable que actúa habilitando el proceso de militarización está reforzada por la percepción de inseguridad en la opinión pública, que se expresa en la demanda social que exige a los Estados mayores castigos, bajo la idea de que los delitos se incrementan y la impunidad crece. Encuestas como el Latinbarómetro señalan que es una de las realidades que más perciben como problema los habitantes de América Latina. De acuerdo al estudio de 2018, en las respuestas espontáneas de la pregunta abierta respecto a "¿cuál es el problema más importante del país?", en segundo lugar se ubica la delincuencia con el 19%[3]. En este marco, las demandas por seguridad acaparan el debate público y el interés por parte de los ciudadanos. Esto se puede observar en las últimas campañas electorales de la región en las cuales el tema de la seguridad se convirtió en una herramienta eficaz para obtener votos, instalando agendas de mano dura y endurecimiento de penas.

---

[2] Según las cifras de delitos de rapiñas, hurtos y homicidios del Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad de Uruguay, correspondientes al año 2019, se evidencia un descenso de los hurtos y los homicidios y un aumento de las rapiñas (robo con violencia). Recuperado de: https://www.minterior.gub.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=7512

En el caso de Argentina, las series históricas del Ministerio de Seguridad muestran una tendencia a la baja de los homicidios dolosos, mientras se evidencia un aumento de las víctimas de lesiones dolosas. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/seguridad/estadisticascriminales/series-historicas

[3] Encuesta Latinbarómetro: http://www.latinobarometro.org/lat.jsp

El rédito político que implica la narrativa punitivista se observa tanto en los programas de gobierno vinculados a partidos de derecha como de izquierda. Como señala Diamint (2018:2), "muchos presidentes, con la mira puesta en las siguientes elecciones o en perdurar en el sillón presidencial, cooptan a los militares como pilar de sus planes". Dammert y Salazar (2009) indican que en los hechos la mano dura fue la respuesta privilegiada en la región y de este modo el "populismo penal" se conformó como la alternativa más efectiva para abordar la delincuencia sin tomar en cuenta la debilidad de las instituciones y la capacidad de respuesta del Estado. En tiempos de campañas electorales, "los políticos parecen inclinados a vender una represión radical e intransigente contra el crimen y la violencia como solución simple a problemas complejos" (Kurtenbach y Scharpf, 2018: 4).

Esto sucedió también con los progresismos latinoamericanos, que en un inicio enfocaron su respuesta a los problemas de seguridad en la mejora de las políticas sociales, argumentando que la reducción de la desigualdad social y la inclusión de las poblaciones más vulnerables bajaría las tasas de criminalidad. Al mismo tiempo plantearon un modelo más participativo, con medidas menos represivas y más garantistas para los que cometieran delitos. Una narrativa que se mostró opuesta a las políticas securitas de derecha que promovían medidas más represivas. Sin embargo, esta estrategia no logró reducir el círculo de la violencia, llevándolos a implementar políticas cada vez más represivas. Incluso Battaglino (2015) plantea que la estabilidad del régimen democrático en la región ha perdurado y se ha visto favorecida debido a la coexistencia pacífica que alcanzó la nueva izquierda con los militares. El autor señala que estas administraciones han descubierto cómo el rol de los militares, a través de un mayor protagonismo de las FFAA dentro de sus gobiernos, los convierte en aliados importantes para la implementación de sus proyectos políticos.

Al mismo tiempo, en ambos países parece observarse un cambio en la forma en que los ciudadanos perciben la actuación militar en tareas de seguridad interna. Tanto en Argentina como en Uruguay se han ido generando cambios que habilitan la intervención de estas fuerzas en tareas como el cuidado de la frontera o la lucha contra el crimen organizado. En el caso de Uruguay, un proyecto de reforma de la SP encontró apoyo en un grupo de la población, lo que habilitó que se sometiera a referéndum un texto que proponía, entre otros aspectos, la creación de una guardia nacional conformada por seis mil militares. Si bien finalmente la iniciativa no fue refrendada en una instancia de plebiscito.

En ese sentido, parece pertinente realizar un estudio como este, que permita analizar si existe en Uruguay y Argentina un proceso de militarización de la SP. Para ello se realizará un estudio comparado entre ambos países, tomando como período de análisis los procesos de gobierno progresistas, en Argentina: el período kirchnerista- Frente para la Victoria (FPLV) (2003- 2015), y en Uruguay: el Frente Amplio (FA) (2005-2020). Estos gobiernos pusieron en marcha proyectos que establecieron en su discurso una forma distinta de abordar las políticas de SP, en particular, marcando fuertes diferencias con las estrategias desarrolladas por los gobiernos que los antecedieron, a quienes cuestionaban por sus políticas represivas. Asimismo, entendemos importante analizar este fenómeno teniendo en cuenta que Uruguay carece de una bibliografía que aborde el fenómeno de la militarización. En cambio, en Argentina el campo de investigación es más vasto, aunque centrado principalmente en la militarización de las fuerzas de seguridad.

Los países tienen características comparables que permiten el análisis al tratarse de fenómenos recientes, en países de bajos índices de violencia y que habían excluido luego de la transición democrática la participación de las FFAA en tareas de SP. En el trabajo se investigarán los cambios que han habilitado una mayor participación de los cuerpos militares en esta área. Además, se analizará el grado del fenómeno de militarización, a partir del estudio de las dinámicas militares que en los últimos años se han ido incorporando en los espacios de coparticipación con los cuerpos encargados de la SP. Se entiende que abordar este proceso permitirá aportar dentro del ámbito académico, al ser un tema que hoy centra los debates sobre las capacidades y límites de las FAAA, y el rol de las fuerzas de seguridad dentro de un Estado de derecho.

La forma en que Argentina y Uruguay entendieron luego de las restauraciones democráticas la distinción entre la DN y la Seguridad interna (SI) también permite otra variable a la hora de estudiar el proceso de militarización. En el estudio comparado se analizará el nuevo marco normativo en el área de la DN para distinguir la incorporación de las FFAA en tareas no tradicionales dentro del área de la SP. También se hará foco en el discurso de las autoridades encargadas de esta área, en particular las presentaciones públicas, los documentos programáticos y entrevistas, para identificar una posible militarización del discurso. Y en un segundo nivel, ya que no será tema central de la investigación, se tratará de distinguir la participación de fuerzas policiales militarizadas en el área de la SP y la intervención de figuras militares en el ámbito político, tomándolos como indicadores que ayudan a configurar el fenómeno teniendo en cuenta las nuevas características de lo que hoy se entiende por militarización.

El análisis está dividido en cuatro capítulos. En un primer apartado se analiza el contexto de cada uno de los gobiernos progresistas en el momento en que se desarrollaron los cambios a nivel del área de DN. Entendiendo importante establecer primero el recorrido histórico que cada uno de los países atravesó luego de recuperada la democracia en su vínculo con las FFAA. También se busca distinguir si hubo tensiones respecto a las transformaciones aplicadas en cada uno de los momentos en que se implementaron. Luego, en un segundo capítulo, se realiza un análisis exhaustivo de las normativas aprobadas y reglamentadas, buscando identificar la posible incorporación de las FFAA en tareas no tradicionales. Esta recopilación representa el aporte más importante de esta investigación, teniendo en cuenta que es una de las características que destaca a la hora de establecer si existe un proceso de militarización de la SP. A su vez, el trabajo distingue la inclusión de lógicas militares en espacios de coparticipación con las demás fuerzas de seguridad, considerando esta característica otro elemento importante del nuevo proceso de militarización en la región. También incorpora al estudio la posible participación del elemento militar en el espacio político como otro rasgo que acompaña el fenómeno. Mientras que el capítulo final se centra en el estudio comparado de los dos países, a partir del contexto y las categorías seleccionadas para el análisis. Esta sección permite visualizar los caminos que recorrieron cada unos de los gobiernos progresistas, teniendo en cuenta a su vez que antes de llegar al poder tenían un fuerte discurso de desmilitarización.

De acuerdo a lo planteado, el análisis buscó responder a la pregunta si existe un proceso de militarización de la SP en Argentina y Uruguay durante los gobiernos progresistas, y en caso que sí, en qué grado y bajo qué factores y contextos se incorporaron las lógicas y narrativas de militarización a las políticas de SI. El trabajo analiza la forma en que cada uno de los gobiernos articuló la división DN y SI, y la incorporación de las FFAA en tareas no tradicionales, provocando una transformación en sus misiones.

Objetivo general

A partir de la pregunta: ¿Existe un proceso de militarización de la seguridad pública en Argentina y Uruguay?, el objetivo general de este trabajo fue analizar si existen iniciativas de militarización de la seguridad pública en Argentina y Uruguay, tomando como tiempo de análisis el período de los gobiernos progresistas: FPLV en Argentina (2003-2015) y FA (2005-2020) en Uruguay. En este

sentido se partirá de la hipótesis de que existe un proceso de militarización que se visualiza en la incorporación de lógicas militares en las políticas de seguridad ciudadana, a partir de la participación directa de las FFAA en tareas de SI, pero también en la incorporación de lógicas militares al trabajo conjunto con las fuerzas de seguridad abocadas al orden interno. En este momento, la seguridad centra el debate público y el trabajo tiene por finalidad brindar herramientas a la discusión respecto a los efectos que tiene a nivel de un Estado de derecho el proceso de militarización de la SP.

Objetivos específicos

El estudio tiene como objetivos específicos describir y analizar los cambios normativos en materia de DN (aprobación de decretos, normativas, resoluciones, proyectos de ley) que habilitaron la participación de las FFAA en tareas de SP. Se identificará el cambio de funciones o la creación de nuevos cuerpos dentro de sus estructuras, observando de qué manera esta incorporación se conjuga con las demás fuerzas encargadas del orden interno. Así como también se analizarán los discursos de los actores encargados de las políticas de DN, para conocer de qué forma las agencias estatales fueron incorporando las lógicas militares en sus respuestas en materia de SP.

2. Metodología y diseño de la investigación

Este trabajo partirá de la hipótesis de que existe un proceso de militarización en Argentina y Uruguay de la SP durante los gobiernos progresistas. Para la investigación se utilizará la metodología cualitativa, en el marco de una estrategia de estudio comparado planteada por Morlino y Sartori (1994). Estos autores señalan que comparar es asimilar y diferenciar, por tanto, no sirve comparar contextos iguales, ni tampoco completamente diferentes. En cambio, las comparaciones útiles son las que se realizan entre entidades que poseen atributos similares y en parte no compartidos. En este sentido, se buscará analizar el fenómeno de militarización comparando Argentina y Uruguay, teniendo en cuenta que si bien son países que presentan ciertas similitudes al haber establecido límites entre la DN y la SI, también han tenido diferentes recorridos. Se encuentran diferencias tanto en la forma en que cada país resolvió la responsabilidad de las FFAA luego de terminadas las dictaduras, como en el rol que en estos años han cumplido los cuerpos encargados de la SP.

En una primera etapa, el trabajo metodológico se centrará en la recopilación cualitativa de la literatura más relevante vinculada a los debates que se dan en esta área de acuerdo al marco teórico, a fin de obtener insumos respecto a conceptos como seguridad (nacional, pública, ciudadana), delimitaciones entre SP y DN y lo que se entiende por militarización. En este momento, distintos trabajos académicos plantean cambios y continuidades de lo que ya se describe como un "nuevo militarismo" (Diamint, 2015), debido al manejo militar de la SI que le da una presencia dominante en los asuntos políticos. Un fenómeno que algunos autores también han señalado como el "retorno" de los militares en la región (Kurtenbach y Scharpf, 2018), con un alto grado de confianza a pesar de las violaciones a los derechos humanos cometidas en el pasado, o el "nuevo amanecer" de los militares latinoamericanos, que se encargan de tareas en el área de la seguridad interna (Kyle y Reiter, 2019). Así como también se encuentran trabajos recientes que hablan de un proceso de (re) militarización (Verdes Montenegro, 2019), que pone en riesgo a las democracias latinoamericanas. En este sentido, se estudiará el fenómeno teniendo en cuenta que es un proceso en expansión en América Latina, y por tanto existen distintas formas de abordarlo de acuerdo con los nuevos contextos.

Luego, en una segunda etapa, se realizará un "análisis de contenido" (Bardin, 1996) de lo que se considera es el universo de estudio: marco legislativo en el área de DN y las FFAA. También se analizarán las narrativas oficiales, entendiendo que todas las formas dan sentido a la experiencia y construyen significado desde distintos "entornos narrativos" y no solo en los productos textuales (Prokkola, 2014). Para ello se establecieron tres dimensiones con subdimensiones y categorías para las unidades de muestreo de la unidad de análisis. En una primera dimensión se encuentra la legislación marco, en la que se buscará establecer las normas que establecen los cometidos en materia de DN. Luego, en una segunda dimensión, se abarcan los textos normativos que evidencian la modificación de funciones de las FFAA; dentro de estos textos se analizará de qué manera esta transformación rompe o no con los límites que ambos países establecieron a las FFAA luego de las transiciones democráticas. Se entiende que en el marco de las "nuevas misiones" estos cuerpos comenzaron a realizar tareas que no solo se restringen al área de la DN. Por último, una tercera dimensión se centra en las narrativas estratégicas de los gobiernos en materia de seguridad (programas y planes de gobierno, discursos oficiales o entrevistas a autoridades de gobierno). En este caso se hará hincapié en los argumentos utilizados para justificar los cambios que se efectúan

dentro de las políticas de DN, y de qué manera entienden la participación de las FFAA en el área de la SP.

Tabla 1 - Unidad de Análisis

Dimensiones	Subdimensiones	Categorías
Legislación marco	Legislación marco en materia de defensa nacional y seguridad pública	Ley de Defensa Nacional Ley de Seguridad Interior
Fuerzas Armadas	Legislación de las FFAA	Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas
Normativa en materia de seguridad	Leyes, decretos y resoluciones en materia de defensa nacional y seguridad pública	Modificación de normativas, creación de funciones, nuevos cuerpos
Narrativas estratégicas en materia de defensa nacional y seguridad pública	Estrategias de gobierno Desempeño en materia de seguridad pública y defensa nacional	Programas y planes de gobierno Discursos oficiales o entrevistas a autoridades de gobierno (presidentes, ministros) Documentos de comisiones o programas encargadas de la defensa.

Fuente: Elaboración propia

3. Marco teórico

La seguridad como concepto ha estado presente en el estudio de las Relaciones Internacionales, alcanzando mayor protagonismo desde la Primera Guerra Mundial, debido a que el control de la violencia se constituyó como el núcleo de numerosos trabajos bajo las ideas de paz e interés nacional. Las predominantes han sido las corrientes realistas (Morgenthau, 1951; Kennan, 1950) y neorrealistas (Waltz, 1979). Estos análisis entienden al Estado como el único actor que puede

conservar los intereses de la nación y con ellos el bienestar de la sociedad. En este sentido, el objetivo central del aparato estatal es contar con los recursos necesarios para mantener la integridad y librar de amenazas a aquellos intereses que considera prioritarios.

Luego de la Segunda Guerra Mundial predominó el concepto de "seguridad nacional", una definición que era indicativa de la defensa de una identidad y de las instituciones con un alcance que correspondía con la naturaleza del régimen político de cada sociedad (Rial, 2005). En el caso del Cono Sur, durante los procesos dictatoriales la SI de los países estuvo orientada por la DSN, dirigida por Estados Unidos, que apuntó al exterminio de los movimientos inserruccionales en el marco de la Guerra Fría. Estas dinámicas represivas en los países de la región se implementaron conformando el imaginario del "enemigo interno" que se enfocó en la amenaza comunista. Aunque como señala Colombin (1986, como se citó en Cairo y Ríos, 2020), en Argentina la DSN fue adoptada con una doble caracterización de "enemigo interno y externo", que permitió que los métodos violentos que había utilizado el Terrorismo de Estado pudieran aplicarse también contra enemigos extranjeros con la misma legitimidad. Además, los enemigos internos y externos no necesariamente correspondían a la amenaza comunista, sino que también incluía a demócratas de diversa índole y países con diferentes tipo de gobierno.

En América Latina la quiebra de las democracias (Linz, 1987) estuvo marcada por este contexto geopolítico que se apoyó en los sectores conservadores latinoamericanos que buscaron eliminar a los movimientos y partidos que surgieron en el continente al influjo de la revolución cubana de 1959. Pero años más tarde, con el fin de la Guerra fría, la reconfiguración del sistema internacional llevó a redefinir el enfoque de la seguridad que buscó reflejar los cambios que se estaban produciendo en el mundo. Se dio prioridad a conceptos como democracia, derechos humanos, que expandieron los límites dando espacio a definiciones más abarcativas como la de seguridad ciudadana. Esta perspectiva abrió un debate que se mantiene hasta hoy, sobre todo a la hora de definir qué se entiende por seguridad nacional, seguridad pública o seguridad ciudadana.

Teniendo en cuenta la amplitud del concepto de seguridad, la investigación se situará desde la corriente constructivista (Parsons, 2010; Kratochwil, 2008), al entenderla como una construcción social en la que participan más agentes, resultado de un proceso dinámico que implica la elaboración social de significados colectivos a partir de creencias, subjetividades e interpretaciones. Este paradigma plantea a las políticas de seguridad no como algo estático, sino cambiante que se va construyendo a partir de las distintas narrativas que se generan a nivel histórico, teniendo en cuenta

a la seguridad como una elaboración permanente. Este enfoque permite cuestionar las políticas de seguridad a partir de su funcionamiento y a su vez pensar en alternativas.

Las teorías críticas parten del supuesto de que el objetivo último de la seguridad es el individuo (Booth, 2005) y no solo una función del Estado o de los militares, aunque estos actores sean importantes. Desde este enfoque se promueve una praxis emancipadora para los ciudadanos, en la que la protección y la preservación deriva del acceso individual a los recurso para alcanzar una adecuada calidad de vida. En esta línea se encuentra la Escuela de Copenhague que entiende la seguridad desde la lógica intersubjetiva. Para uno de los exponentes más reconocidos, Barry Buzan (1997:19): "La seguridad de las colectividades humanas se ve afectada desde cinco grandes sectores: el militar, el político, el económico, el societal y el ambiental" . Por su parte Wæver (1993:13), otro de sus referentes, señala cómo está vinculada a nuestra visión del mundo y de la política: "de patrones tradicionales de lenguaje, cultura, asociación, y religiosos, así como la identidad nacional y la costumbre". A su vez, Mariano Bartolmé (2006:39) señala "cómo los conceptos de seguridad son las diferentes bases en que confían para su seguridad las personas, los Estados y la comunidad internacional en general". Esto amplía la conceptualización al combinar elementos bien diferentes y lleva a su vez a que los conceptos de seguridad se traduzcan en medidas instrumentales concretas de las políticas de seguridad.

Una de las consecuencias de incorporar los postulados constructivistas al estudio de la seguridad es que expande el concepto de seguridad al incorporar la idea de securitización (Buzan, Waever, De Wilde, 1998), que puede ser *ad hoc* o institucionalizada y que se visualiza en el discurso (*speech act*), pero también a través de narrativas históricas, contextos sociales y políticos, imágenes, medios de comunicación, instituciones y actos físicos tales como protestas. En este sentido, no solo se toma al Estado como actor, sino que también se incluyen líderes políticos, burocracias, grupos o lobbies económicos.

En el caso de América del Sur el cambio de paradigma se produjo con las restauraciones democráticas. Los gobiernos dejaron atrás la "seguridad nacional" y dieron paso al concepto de "seguridad pública", que en países como Chile o Uruguay denominan "seguridad ciudadana" y que en Argentina define como "seguridad urbana". Pese a las diferentes denominaciones, los diversos conceptos remiten prácticamente a lo mismo (Dammert, 2004), al establecer un concepto más amplio de seguridad centrada en las personas. Aunque, como señala la autora, si bien se desterró la

arbitrariedad de las dictaduras, los Estados no necesariamente alcanzaron a institucionalizar el papel de las FFAA como instrumento regulado de sus políticas. El Estado no garantizó el juzgamiento de los militares lo que impidió el paso a una nueva etapa en la relación de la sociedad con las FFAA.

El paradigma de seguridad ciudadana tomó fuerza con el Programa de Naciones Unidas para Desarrollo (PNUD) al promover un rostro más humano a la política de seguridad, según la cual el Estado debe orientar sus líneas de acción a transformar las condiciones en que se desarrollan las actividades de los individuos o grupos que integran la sociedad. Pero también incorporando nuevas dimensiones. Este nuevo enfoque introduce nuevos actores sociales dentro de las políticas de seguridad pública: policía comunitaria, participación de los vecinos a partir de redes de autogestión, la irrupción de seguridad privada. Son nuevas formas que muestran cómo la seguridad dejó de estar exclusivamente en manos del Estado. Rial (2014) apunta cómo incluso el concepto se ha vuelto más complejo, holístico, polifacético, que permite realizar formulaciones tan amplias como las de "seguridad humana" o las que intentan operacionalizarla como "seguridad multidimensional".

En este marco cumple un rol importante las "nuevas amenazas" definida por un modelo antiterrorista estadounidense que ha reconfigurado la agenda de seguridad a nivel internacional en las últimas décadas, y que cobraron relevancia luego de los atentados del 11 de setiembre de 2001. En este escenario de riesgo aparecen los conflictos transnacionales e interestatales, enmarcados en los que se conoce bajo el concepto de "nuevas guerras" (Kaldor, 1999), que difiere en sus lógicas al de las guerras clásicas. Esta doctrina sostiene que, ante la ausencia de conflictos bélicos en la región, las amenazas principales a la estabilidad de los Estados provienen ahora de la criminalidad organizada transnacional, en particular de actividades ligadas al tráfico de drogas y al terrorismo. En este sentido, cobra fuerza la idea de que las FFAA deben ser reentrenadas para enfrentar estas problemáticas. En el caso de América Latina, caracterizada por la ausencia de guerras interestatales, esta situación se hace más evidente en los nuevos contextos que presentan nuevos enemigos a enfrentar en el ámbito interno como es el caso de la "guerra al narcotráfico" y la "guerra al crimen organizado" (Alda y Sampó, 2019). Dammert y Bailey (2007) señalan que esta incorporación es una respuesta de los Estados a un contexto en el que se ha dado el incremento de los delitos violentos con la presencia de armas de grueso y bajo calibre. Frente a la falta de una estrategia que haga frente a esta problemática, reaparece la penalidad y el control como instrumentos propicios para mantener el orden social mediante el reaseguramiento autoritario (Pavarini, 2006).

Se entiende que el problema central se debe a la falta de respuesta del Estado y esto conlleva a la disminución de la confianza en las policías, aunque pese a esto, la ciudadanía empieza a reclamar una mayor presencia policial. Dammert y Meolane (2002) señalan que en el caso de Argentina es significativo el rol que los niveles de corrupción de la policía tiene para la percepción de inseguridad por parte de la ciudadanía. Según Hugo Frühling (2012), en un contexto ideal el éxito de las políticas de seguridad se genera en un ambiente de mayor vigencia del derecho. Por lo tanto, la impunidad y la falta de control estimulan el incremento de la violencia y dificultan la operación de programas de prevención social o situacional. Dammert y Bailey (2007) señalan que la percepción de ineficiencia y corrupción de las policías y del sistema de justicia penal terminan habilitando la incorporación de los militares con un mayor protagonismo en tareas de mantenimiento del orden interno. Los autores establecen que este tipo de intervención está en proceso de expansión en la región, aunque difieren las formas de acuerdo a los países. A nivel general se puede encontrar el desarrollo de modelos organizativos o estratégicos conjuntos, la presencia de militares al mando de las agencias policiales o el control de áreas importantes de la seguridad por parte de militares en retiro.

Rial (2005) señala que esta colaboración institucional entre FFAA y Policía se ha dado en los países también acompañando situaciones de crisis, encargándose de tareas como el mantenimiento de carreteras o reconstrucción de escuelas, lo que ha generado que su intervención concite la simpatía de la sociedad civil. Pero esta popularidad, que en un principio puede resultar aceptable y no genera demasiada contradicción, finalmente puede generar un grave problema (Rial, 2005), como es la modificación de las estructuras tanto de la Policía como de las FFAA. Una de estas transformaciones en el ámbito policial puede verse a partir del incremento de los métodos militares que ha asimilado la institución y que se evidencian en la creación de grupos especiales.

Dammert y Bailey (2007) establecen que en los últimos años se experimenta una situación especial respecto a la participación militar en funciones policiales, que los autores tienden a considerarlo inevitable por diversos motivos: el temor público, la lógica democrática electoral y la disponibilidad de las FFAA. La incorporación de estos actores van de la mano con otras medidas de características cortoplacistas, que tienden a implementar medidas simbólicas como el endurecimiento de las penas, el aumento de la capacidad carcelaria o el impulso de reformas constitucionales que habilitan cambios como la disminución de la edad de imputabilidad penal. Pero en particular la intervención

militar presenta una serie de problemas, uno de estos vinculado a la naturaleza de la institución militar y la instrucción que imparte, que no son apropiadas con la función policial y su ámbito de acción dentro de la SI. La formación castrense pone énfasis en la jerarquía, la disciplina y las estructuras de mando. En cambio la función policial busca prevenir y controlar la delincuencia dentro del marco legal con estrategias de disuasión y control que involucren el menor uso de la fuerza necesaria para solucionar problemas y preservar el orden público.

Si bien muchas instituciones policiales de la región tienen estructura militar, no deberían consolidarse como un cuerpo que observa de lejos a la sociedad. Por el contrario, las policías profesionales "deben establecer una relación cercana y colaboradora con la ciudadanía" (Dammert y Bailey, 2007:63). Este solapamiento de funciones plantea a su vez plantea otros problemas, por ejemplo, intensificar las tensiones sociales dentro de los operativos policiales que criminalizan a los estratos marginados de la sociedad, como los jóvenes provenientes de clase trabajadora o los habitantes de barrios marginales. Los autores entienden que la estigmatización de la población puede mezclarse de forma peligrosa con la concepción militarizada del nuevo "enemigo interno". En el marco de un Estado de derecho esto podría llevar a un escenario en el cual las FFAA desarrollasen o aumentasen su capacidad de presión política e incorporación de estrategias represivas.

El rol del cuerpo militar en un Estado de derecho

En los últimos años, los límites entre DN y SI se han vuelto más endebles a raíz de la aparición de un número creciente de riesgos y desafíos transnacionales. En el caso particular del Cono Sur la subordinación política de los militares, así como su especialización en temas de DN, durante años fueron ejes centrales de análisis debido a su participación negativa en la política nacional durante las dictaduras. Cabe tener presente lo señalado por Douglas Bland (2001), quien plantea que la armonía en las relaciones civiles-militares se sustenta en que basen su pensamiento y acción sobre una conceptualización básica común, lo que no siempre es una tarea fácil. Asimismo, Peter Feaver (1996) planeta que la problemática civil-militar es una simple paradoja en la que creamos una institución para que nos protejan pero a la que luego le tememos. El autor sostiene que para que la relación funcione no solo debe existir un poder delegativo, sino aplicar medidas de monitoreo y la convergencia de las preferencias entre estos y los civiles. Otra opción podría ser no contar con este tipo de cuerpos. En un trabajo sobre democracias pequeñas, Feaver (1997) aborda el caso de Costa

Rica, país que abolió el ejército y se pregunta si los demás países podrían prescindir de esta institución. Según el autor es una opción, pero para ello es necesario tener confianza en los acuerdos de seguridad colectiva o en la *bona fides, y* estar dispuesto a sacrificar parte de su soberanía. Algo que ve poco factible en otros realidades latinoamericanas.

Katherine Worboys (2007) señala que las transiciones democráticas plantearon desafíos dentro de los nuevos roles que comenzaron a cumplir estos cuerpos. La autora se centra en el período de la presidencia de Carlos Saúl Menem en Argentina. En línea con las teorías establecidas de las relaciones civil-militares, la autora señala que las operaciones de mantenimiento de la paz proporcionaron una forma de integrar a los militares en los objetivos más amplios del gobierno argentino. Worboys apunta que este trabajo de cooperación con los civiles hizo que las FFAA comenzaran a adoptar habilidades de negociación, pacificación y resolución de conflictos.

Pion- Berlin y Trinkunas (2005) se preguntaban también sobre la participación de las FFAA en las actividades domésticas de las democracias latinoamericanas. Por un lado, señalaban que su intervención podía ser una muestra de que las democracias no estaban consolidadas y por tanto el control civil no existe. Aunque también señalaron casos en los que la participación militar en los asuntos internos ha sido ayudada, promovida y ordenada por líderes civiles. En particular se refiere al caso de Alberto Fujimori en Perú, Álvaro Uribe en Colombia o Hugo Chávez en Venezuela. Según los autores, en estos países los roles domésticos militares son frecuentemente ordenados y monitoreados por líderes civiles, no por elecciones autónomas de las FFAA.

Para Ruth Diamint (2018) si bien existe una extensa bibliografía sobre cuáles debían ser los requisitos para que las FFAA se adapten al juego democrático, en este proceso hubo avances y retrocesos. Principalmente, porque aunque América Latina terminó con las dictaduras, los militares siguieron interviniendo para el manejo de conflictos cuando los países atravesaban diferentes crisis. La autora señala que cuando actores políticos no alcanzaban el poder con un apoyo social importante para sostener su proyecto de gobierno, lo que hacían era golpear las puertas de los cuarteles. Esto permitió que en los últimos años las FFAA aumentaran su participación política, pero con características diferentes como es la politización y la "policialización", sin que sea necesaria la toma directa del poder.

A su vez, sobre las relaciones cívico-militares y seguridad en América Latina suele haber cierto consenso que en los últimos años ha sucedido cierto aceleramiento de la militarización de la SP. Y en este punto, teniendo en cuenta el objetivo de la investigación de la tesis, respecto a si existe o no este proceso en Argentina y Uruguay, parece necesario abordar qué se entiende por el fenómeno. Principalmente, porque ambos países se establecieron como excepcionalidades en la región, al restringir el papel de las FFAA al ámbito de la defensa exterior; al menos desde el relato. Además, resulta importante mencionar qué se entiende por militarización, al no ser un concepto autónomo, sino que deriva de militarismo (Fisas 1982; Radway, 1967). Este último centrado en la imposición de valores, perspectivas e ideales militares sobre la sociedad civil, lo cual para Parsons (2009) es más peligroso que la militarización.

Bernazzoli y Flint (2009:449) entienden que el estudio de la militarización es difícil porque si bien existe una ontología de un aparato militar formal, no existe una delimitación clara entre las esferas militarizadas y no militarizadas a cualquier escala de la actividad humana. Por tanto, "repensar la militarización requiere repensar lo que, exactamente, implica el término "militarismo". Este concepto ha evolucionado de uno que una vez denotó la evolución de un ethos militar separado y peligroso a uno que, actualmente, enfatiza la incrustación de una mentalidad militar en la sociedad civil". También sostienen que "militarismo" y "militarización" deberían reemplazarse por "securitismo" y securitización", para denotar adecuadamente la apertura de estos conceptos y los procesos que representan.

A su vez, Deare (2008) indica que no hay un acuerdo sobre qué es militarización. El autor señala que para alguno tiene que ver con la potencialización de las FFAA, mientras para que para otros es la utilización de las FFAA en tareas no tradicionales. Autores com Löwy y Sader (1976) consideraban que el fenómeno no consiste solamente en el paso de lo "puramente militar" a lo "político", sino en el desbordamiento de las FFAA hacia otras áreas del Estado adoptando formas más "subterráneas" en las que el cuerpo militar no "gobierna" directamente, sino que ejerce el control entre "bastidores" ocupando progresivamente algunas de las estructuras estatales. En su trabajo Löwy y Sader incorporan el planteamiento del sociólogo norteamericano Lieuwin (1964), quien hablaba de la necesidad de ampliar el concepto y deshacerse del mito según el cual las FFAA en América Latina son una institución esencialmente militar. Asimismo, es necesario tener en cuenta trabajos que cuestionan este proceso en otros contextos, como lo que implicó este fenómeno

en la política de intervención de Estados Unidos (Bacevic, 2005), bajo la idea de una militarización del espacio (Lutz, 2009).

Por su parte, Morales y Pérez Ricart (2014) entienden que la militarización no solo implica procesos dirigidos por militares, sino que también puede permitir la participación y transformación sustancial de actores civiles como militares dentro del campo de la seguridad. Mientras Hall y Coyne (2013) establecen los procesos de militarización de la SP a partir de una intervención en tareas no tradicionales, entendiéndola como una militarización indirecta. Y sobre este concepto avanzan Morales y Pérez Ricart (2014) al entender a:

> "la militarización como el vector resultante de dos procesos distintos: uno, en el cual las instituciones militares se constituyen en un actor hegemónico en la vida institucional de un país determinado, y otro, en el que las instituciones civiles pertenecientes al campo organizacional de las políticas de seguridad adquieren lógicas militares tras la activación de mecanismos del cambio institucional isomorfo" (Morales y Pérez Ricart, 2014:90).

El fin de la Guerra Fría y los procesos de democratización supusieron una "crisis de misión" (Verdes-Montenegro, 2019), que implicó extensos debates respecto al cambio en el papel, funciones y recursos de las FFAA. De este nuevo contexto se intentó salir con una combinación de funciones viejas y nuevas, como la tradicional defensa territorial, la respuesta a los desastres naturales o las misiones internacionales en las que empezaron a participar con más presencia los países del Cono Sur, en especial Argentina, Brasil, Chile y Uruguay (Sanahuja y Verdes-Montenegro, 2014). Pero esta connivencia no está exenta de problemas. Como plantea Alda (2019), las FFAA cuentan con un marco jurídico, capacidades y lógicas orientadas a la defensa exterior. La autora señala que la situación presenta dificultades y contradicciones, ya que su incorporación en el ámbito de la seguridad interna no ha sido acompañada por un cambio respecto a sus nuevas funciones, sino que se ha implementado de manera parcial e improvisada. En este sentido, indica que los efectos no son pocos, debido a que la falta de reconfiguración puede afectar a la ciudadanía y al marco democrático. Rial (2005) reconoce que la discusión si debe existir o no una distinción entre DN y SP aún no está zanjada, y para ello es necesario definir qué es lo que necesita un Estado y luego qué cuerpos habrán de asumir las tareas de defensa y seguridad.

En América Latina, desde hace años las FFAA realizan tareas relacionadas con la seguridad interior, en el marco de las nuevas amenazas con el fin de garantizar el cumplimiento de la ley y combatir al

crimen organizado (Withers, Santos y Isacson, 2010; Gimate-Welsh y Cáceres, 2009). Uno de los casos más emblemáticos es el de Centroamérica, donde si bien luego de las dictaduras los ejércitos y las policías se redujeron drásticamente y atravesaron un proceso de desmilitarización, el vacío de gestión en seguridad dio espacio a la aparición de grupos criminales emergentes. Esta situación elevó las tasas de violencia, criminalidad y homicidios en Honduras, Guatemala y El Salvador, lo que generó la implementación de políticas de "mano dura" (Benitez, 2015; Schirmer, 1988). En Venezuela la creación de las prácticas como las Operaciones para la Liberación y Protección del Pueblo (OLP) en los barrios populares forman parte del avance de una necropolítica en el país (Zubillaga y Hanson, 2018; Ávila, 2017). En Brasil, también la Policía Militar y el Ejército entremezclan peligrosamente las funciones de defensa nacional con las del mantenimiento del orden interno (Zaverucha, 2008), no solo en las ciudades más pobladas sino también en zonas más alejadas como el Amazonas, donde también perciben nuevas amenazas (Zirker, 2000).

También México militarizó la seguridad pública a raíz de la presencia de grupos de narcotráfico, lo que ha llevado a la colaboración con Estados Unidos para su control (Dunn, 1999). Aunque no es el único, muchos de los procesos latinoamericanos están vinculados a la visión geoestratégica de Seguridad nacional colectiva y hemisférica referida al control del narcotráfico de Estados Unidos, que en Sudamérica está en manos del Comando Sur (Vega, 2009). El Plan Colombia es una muestra de este tipo de experiencias, aunque en este país, a diferencia de los otros, los integrantes de las fuerzas militares y de la policía han estado operando durante décadas en un escenario de guerra irregular y de lucha contra el narcotráfico, el crimen organizado y el terrorismo (Schultze-Kraft, 2012). Mientras en el caso del Perú, la militarización y la presencia del Comando Sur también se prestó para flagrantes violaciones de los derechos humanos en la lucha contra movimientos calificados de terroristas (Vega, 2009; Mcclintock, 1999; Tapia, 1997).

Sin embargo, en países como Argentina y Uruguay esta incorporación es reciente, generándose una especie de policialización de las FFAA y una militarización de las fuerzas policiales (Sampó y Troncoso, 2017). En el caso uruguayo, como señala González Guyer (2014), el país ha realizado una gran contribución con personal militar a las operaciones de paz de NU. Esta participación fue muy importante dentro del proceso de reacomodamiento de las relaciones de poder entre las FFAA y los gobiernos democráticos que contribuyó a facilitar el tránsito, en cierta forma pacífico, desde la recuperación democrática hasta su consolidación. Sampó y Troncoso (2017) señalan que en Latinoamérica se presentan tres modelos de militarización, con sus respectivas subcategorías, que

explican el papel de las FFAA en el marco de las respuestas que los Estados de la región han dado a las nuevas amenazas. Un primer modelo, denominado tradicional, en el cual los militares se ocupan solo de la defensa del Estado. Un segundo, el de transición, en el cual además de ocuparse de la defensa desarrollan tareas relativas al combate de amenazas no convencionales. Y un último, el moderno, en el cual los militares se encargan de la defensa de la nación, combaten amenazas no convencionales y se encargan de temas de SI, en su mayoría relacionados al restablecimiento o mantenimiento del orden público.

De acuerdo a esa categorización, Argentina representa el "modelo tradicional", ya que el país estableció que las funciones de las FFAA estén orientadas a enfrentar amenazas externas de naturaleza estatal, excluyéndolas de la seguridad interior. Aunque existen trabajos que describen el proceso de militarización de la seguridad como el aumento del poder de la Gendarmería Nacional (GN) y su expansión urbana (Salles, 2012). Mientras tanto a Uruguay se lo caracteriza dentro del "modelo de transición", y dentro de esta categoría en la subcategoría de "transición limitado" al hacer uso de las FFAA en tareas de seguridad pública, pero de manera subsidiaria. (Sampó y Troncoso, 2017). Asimismo, en Uruguay los límites entre SI y DN se complementan, con una respuesta integral del Estado, donde participan diversos organismos estatales que neutralizan o eliminan las amenazas (Rodríguez Cuitiño, 2019). En este país, los militares también colaboran en el combate a las amenazas no tradicionales, como el narcotráfico o el terrorismo teniendo en cuenta su característica multidimensional. Incluso en los últimos años han tenido que adaptarse para estas tareas, pero con carácter de excepción de apoyo a la SP. Y si bien esta incorporación no tiene una aceptación unánime, por el peso que todavía tiene a nivel social el rol de los militares en la dictadura, a su vez admite su intervención para enfrentar las nuevas amenazas sin que ello signifique "policializarlas". Hay quienes incluso se preguntan si es posible conceptualizar estas misiones como algo novedoso. Principalmente, porque en América Latina debido a la inexistencia de guerras interestatales existe una extensa tradición de las FFAA realizando actividades ajenas a la DN.

Para Moloeznik (2019) la militarización de la seguridad pública implica también la designación de militares al frente de las direcciones, jefaturas o comandancias de policía. González Guyer (2016) señala que hoy se puede comprobar que prácticamente en todos los países las fuerzas militares son empleadas en diversas modalidades de participación tanto en áreas como la SI o en actividades de

investigación y desarrollo. Sin embargo, el autor también cree que la debilidad de las agencias policiales y del Estado lleva a que los gobiernos apelen a las FFAA para cumplir con misiones de SI. Aunque en el caso de Argentina y Uruguay este involucramiento podría catalogarse como poco relevante. Si bien Diamint (2018) apunta que habitualmente la participación de militares en funciones policiales se decide como una excepción y por un tiempo limitado, pero luego estos cuerpos no abandonan este tipo de tareas. A su vez, este involucramiento en el trabajo policial distorsiona la cadena de mando militar en los cuarteles, al mismo tiempo que desdibuja los preceptos básicos del entrenamiento de este tipo de cuerpos.

Tolkatian (2018), refiriéndose a la situación en Argentina, y el trabajo de los militares en la lucha contra el narcotráfico, entiende a la militarización como :

> "la decisión política de expandir las misiones y prerrogativas de las fuerzas armadas a un ámbito no tradicional; de movilizarlas y dotarlas para un tipo de conflicto que involucra una variedad difusa de actores no estatales; de transformarlas en el principal recurso para combatir un fenómeno no originado en una cuestión de seguridad, y de eludir conscientemente el examen de las causas básicas que permitieron el surgimiento y desarrollo de dicho fenómeno" (Tolkatian, 2018:21).

En este sentido, Morales y Pérez Ricart (2014) rescatan el concepto de isomorfismo institucional para señalar cómo la participación política de la actor castrense en la seguridad puede transformar a las demás organizaciones participantes sin necesidad de una coerción por parte de los militares. Y este cambio isomorfo se evidencia por medio de la adopción de personal, tecnología, recursos o valores. Los autores entienden que es la semejanza de los actores, en principio civiles, lo que lleva a establecer a las FFAA como actor hegemónico, y no, necesariamente, su acción dirigida para alcanzar el poder. Esto lleva a la transformación del actor militar que, para mantener su predominio frente a las organizaciones que comienzan a asemejarse, tiene que competir por los mismos recursos materiales y simbólicos.

Militarizar, (re)militarizar, retorno de los militares

La forma en que se caracteriza el fenómeno actual de militarización no permite abarcar en su totalidad el proceso que está sucediendo en Argentina y Uruguay. En estos países se da la incorporación de lógicas militares dentro de los cuerpos encargados de la SI pero también existe un rol cada vez más protagónico de los militares en el espacio político. Además, si bien Argentina ha

establecido la condición de que la especialización policial de las fuerzas de seguridad no cuenten con atributos militares, el uso de la GN, una policía mililitarizada con expansión urbana, es para algunos autores (Salles, 2012; Escolar, 2001) una forma de encubrir la militarización de la gestión nacional de la SP.

En este momento distintos trabajos académicos plantean cambios y continuidades en América Latina de lo que ya se describe como un "nuevo militarismo" (Diamint, 2015), que algunos autores también han señalado como el "retorno" de los militares en la región (Kurtenbach y Scharpf, 2018), debido al creciente papel político de los militares que entienden pone en peligro a las débiles democracias latinoamericanas, o el "nuevo amanecer" de los militares latinoamericanos (Kyle y Reiter, 2019), que se visualiza en "el nuevo empoderamiento" que alcanzaron en el área de la justicia. Así como también se encuentran trabajos recientes como los de Verdes-Montenegro (2019), que plantea una "(re) militarización" dentro de la política latinoamericana, y señala que a diferencia de lo que sucedió durante los levantamientos militares, en este momento se aprecia una dinámica diferente que está generando nuevos enfoques dentro del ámbito académico, ya que la forma en que se da la militarización plantea nuevos escenarios. Deare (2019) también aduce el proceso de remilitarización a la incapacidad de las autoridades civiles de generar seguridad en algunos países.

Verdes-Montenegro (2019) señala que si nos guiamos por los indices que en el pasado eran utilizados para analizar el nivel de militarización a partir del gasto militar o personal, los resultados no concuerdan a la hora de captar una dinámica de militarización en la región. Incluso la evolución del concepto se ha visto acompañado de diferentes transformaciones dentro del entorno internacional, más transnacionalizado, caracterizado por metodologías innovadoras de practicar la política (Redes sociales, Big Data, etc.), lo que también lleva a repensar los instrumentos analíticos y políticos a la hora de abordar este fenómeno. Por ello ve necesario empezar a combinar los indicadores que se utilizaban anteriormente para analizar el proceso de militarización, con otros elementos que permitieran profundizar en el fenómeno y actualizar este concepto.

Verdes Montenegro (2019) señala que incluso la diferenciación entre DN y SP formó parte del diseño de bloques como la UNASUR, con consejos sectoriales diferenciados (Sanahuja y Verdes-Montenegro, 2014). La creación del Consejo de Defensa Sudamericano del bloque regional buscó consolidar a Sudamérica como una zona de paz, de la construcción de una identidad sudamericana

en materia de defensa y la generación de consensos para facilitar la cooperación regional (Caballero, 2014). Sin embargo, terminó siendo más discursivo que real, dado que la mayoría de los países han ido empleando a las FFAA para tareas de carácter nacional, al asumir tareas de seguridad y orden público de los cuerpos policiales o comunitarios.

Otra de las características que menciona Verdes Montenegro (2019), en relación a lo que denomina proceso de (re) militarización, está vinculada al desempeño de los militares dentro de cuadros políticos, legitimados en las urnas, y a quienes la población vota asociando su imagen a una mayor efectividad y menos propensión a la corrupción. El autor denomina esta característica como "khakiwashing", jugando con el color del uniforme de las FFAA, el que es utilizado como una suerte de estrategia de comunicación política que busca proyectar una imagen vinculada a valores y virtudes que no tienen otros políticos. Este cierto prestigio explicaría por qué en términos electorales partidos políticos emplean a las FFAA como respuesta a la sensación de inseguridad y descontrol. Asimismo, el auge del nacionalismo y los partidos de extrema derecha, así como el malestar y desencanto democrático, explican el proceso de (re) militarización y la incidencia que los cuerpos castrenses están logrando en la región latinoamericana. Si bien estudios anteriores consideraban que "las estructuras institucionales, especialmente la fuerza de los partidos políticos, modulaban la reducción de la influencia militar bajo la democracia" (Hunter, 1997: 474).

En ese sentido, también tareas que antes realizaban policías o bomberos, como el enfrentamiento de desastres naturales, terminaron siendo fagocitadas por los cuerpos castrenses. De acuerdo a Klepak (2018), en reuniones subregionales del ámbito militar se abordaba el tema de la percepción pública acerca de su utilidad, en la que se buscaba integrar la respuesta a desastres naturales como una misión de la DN y no solo una actividad en la que eventualmente se recurre al Ejército. Además, Kenkel (2006) indica que en las nuevas democracias los militares siguieron teniendo influencia al continuar estableciendo el vocabulario de seguridad y al estar a cargo de las nuevas instituciones diseñadas explícitamente para establecer la supremacía civil. En esta línea, Verdes Montenegro (2019:10) identifica varios factores dentro de los que denomina como una (re)militarización que se está constatando. "(i) Las limitaciones de las transiciones a la democracia y, junto con ellas, las prerrogativas que se mantienen (grupo de presión, jueces y/o empresarios);(ii) el desborde a la hora de afrontar las amenazas transnacionales (policías y bomberos); (iii) reaseguro frente a crisis políticas y sociales, mediante cooptación e influencia (guardianes de la patria), y (iv) la desafección hacia la política y los políticos a raíz de la corrupción (tecnócratas libres de corrupción)".

Para Battaglino (2015), cuando se habla de lo que implica este nuevo proceso de militarización, uno de los problemas es que debido a la relevancia que adquirieron los militares en los últimos años no se han creado mecanismos de control civil que permitan establecer mayores barreras a su intervención en el ámbito político. Un análisis que se podría aplicar a los casos de Ecuador, Bolivia o Venezuela, lo que hace que las nuevas misiones asignadas a los militares no sean percibidas necesariamente como una amenaza al régimen democrático, sino como algo positivo y deseable. Calderón (2018) incluso señala que esta realidad ha llevado a que el debate sobre si las FFAA deben o no intervenir en tareas de SI quede fuera de foco. Lo que no implica que no sea pertinente o que exista una valoración positiva respecto al accionar de estos cuerpos en la SP, sino que el uso del instrumento militar en la practica hizo que la discusión dejara de cobrar relevancia. En el caso argentino, el autor menciona que la incorporación de las FFAA en la lucha contra las drogas ha tenido resultados magros, mientras aumenta el nivel de violencia y la implicación de estas fuerzas en casos de corrupción.

Dammert y Bayly (2007) señalan que si bien proponer la reinstalación de las FFAA en tareas de SI era casi imposible, en la actualidad, la participación de fuerzas castrenses en funciones policiales es parte del proceso de militarización que atraviesa la región. En esta línea, los autores señalan que esta situación se da porque los gobiernos necesitan mostrarse eficaces frente a la criminalidad en un contexto de policías ineficientes o corruptos. Rodríguez Cuitiño (2019) señala cómo Uruguay también se encuentra atravesando este proceso que en otro momento parecía impensable, desarrollando políticas de seguridad similares a las que se dan en el resto de la región y afrontando los mismos problemas.

Una pregunta que surge de este planteo es cómo esto afecta a la identidad de las FFAA, su profesionalización y eficacia, el atender un número elevado de tareas y de naturaleza tan dispar. Para Rodríguez Cuitiño (2019), esta tendencia general de la región de otorgarle numerosas misiones a las FFAA ha hecho que se vuelva casi imposible restringir su actuación solo al área de la DN. La autora señala que los gobiernos justifican este cambio bajo el concepto de polivalencia, sin embargo, ella cuestiona si esta concepción resuelve los problemas y contradicciones que implican emplear a las FFAA en este tipo de tareas, ya que no establece hacia dónde evoluciona el proceso de transformación, ni cuál será la configuración de los militares en esta trayectoria. La delegación de múltiples misiones no ha supuesto un cambio de su doctrina, formación, equipamiento y

entrenamiento. Además, los gobiernos siguen diciendo que esta nuevas tareas son temporales, hasta que la policía pueda asumirlas nuevamente de manera integral, sin embargo, la realidad demuestra que el fenómeno de la militarización tiene un avance inverso.

Sonia Alda (2012), señala a su vez que esta tendencia es la que genera un contexto de riesgo de militarizar la SI y securitizar la agenda social, al encontrase solapado bajo el amplio concepto de la seguridad humana y la idea de la multidimensionalidad. La autora señala que para gran parte de los especialistas esta conceptualización es lo que permite y respalda la dedicación de las FFAA a misiones vinculadas con la SI y el desarrollo. Esta es una realidad que se observa en toda América Latina, donde ante la falta de políticas de SP se emplean estos nuevos conceptos de seguridad para legitimar la asignación de estas misiones a las FFAA. Alda (2012) señala que el agravante de esta situación es que además de que los ejércitos desempeñen tareas propias del ámbito civil, al mismo tiempo ocurre que el poder civil no establece límites ni controles. Esta actuación puede tener graves consecuencias en la democratización de la defensa, sobre todo cuando las relaciones civiles-militares todavía no están resueltas.

A su vez, el desempeño de estas funciones no es algo que el cuerpo castrense observe de manera positiva. Muchas veces se ha mostrado reacio a realizar tareas que le competen a las policías. Pero no habiendo solicitado llevar adelante este cambio en sus misiones, generalmente, ha sido receptivo a desempeñarlas para justificar su papel después del fin de la Guerra Fría (Alda, 2012). En este sentido, la transformación ha generado que bajo esta nueva lógica, que articula seguridad y desarrollo, las fuerzas castrenses se sientan más implicadas en los conflictos sociales y en las tareas para enfrentar la delincuencia y el crimen organizado. Esta redefinición de sus roles los lleva a colocarse ya no como los guardianes, sino como los protectores de los intereses internos e individuales del país.

Como indica Rojas Aravena (2008), si bien muchos países de la región no tienen un sistema normativo que permita diferenciar las funciones militares de las policiales, en Argentina, Chile y Uruguay este límite estuvo claramente establecido. Sin embargo, en estos países comienzan a coexistir, cada vez más, áreas de intervención militar-policial en cuestiones relacionadas con el narcotráfico y el orden público. Y en este tipo de intervenciones pocos veces el mando es ejercido por las autoridades civiles. Para Verdes Montenegro (2019) la proliferación de responsabilidades que le fueron dadas a las FFAA tiene una serie de efectos para las democracias latinoamericanas,

debido a que lo excepcional de estas nuevas tareas se terminó institucionalizando. El autor menciona cómo esta situación se visualiza en el auge de la autonomía militar al poder tomar decisiones al margen del poder civil, la intensificación de la virulencia discursiva con un alto grado de polarización y la extensión de políticas de "mano dura". Esto se basa en una ampliación de privilegios y fueros para el estamento castrense, lo que le permite tener impunidad frente a los excesos cometidos durante los procedimientos.

Vargas Velásquez (2008) señala que el cambio político que implicó en las décadas pasadas el giro a la izquierda provocó en muchos de los países una serie de transformaciones en las FFAA. Sin embargo, esto no implica que haya una uniformidad en los gobiernos de centroizquierda ni que sean similares los procesos de reforma implementados en cada país. De todos modos, pese a las diferencias, en el caso de las FFAA estas han atravesado un proceso de profesionalización lo que les permite subordinarse a los gobiernos de izquierda sin mayores traumas, aunque esto no quiere decir que exista un cambio definitivo de carácter en las FFAA de la región, sino que principalmente el sector político y el militar encontraron un espacio en el cual entenderse. Como indica Diamint (2018), en América Latina los gobiernos posdictadura no establecieron el control civil esperado según los preceptos teóricos referidos a la subordinación militar, por el contrario, han seguido funcionado manteniendo su autonomía y, en algunos casos, prerrogativas que son incompatibles dentro un Estado de derecho. La autora señala que en la asunción de este papel ha cumplido un rol importante la ineptitud, despreocupación e ignorancia de los gobiernos, lo que ha llevado a militarizar la SP.

En el caso de Uruguay, Moreira (2019) entiende que en el gobierno del FA existió un aumento del corporativismo político de las FFAA, a la vez que los sectores de derecha lo usan como un aliado estratégico en la instalación de una ideología de defensa de la autoridad como valor social primero. La autora señala que durante el gobierno progresista los militares tuvieron varias concesiones, lo que generó que Guido Manini Ríos, un militar que participó en gobiernos antes de la dictadura, fuera investido como comandante en jefe del Ejército, convirtiéndose en uno de los representantes más políticos de las FFAA. Durante estos años, estas fuerzas, pero en particular el Ejército, fueron captando a la opinión pública a través de su desempeño en emergencias climáticas, propaganda sobre su trabajo en las misiones de paz de la ONU y elaboración de revistas que se difunden también como propaganda en centros educativos. Moreira (2019) menciona que la transición democrática que fue pactada en Uruguay dejó a los militares con muchos privilegios, entre ellos, la

colonización de áreas enteras del Estado bajo su jurisdicción (servicios meteorológicos, aviación civil, marina mercante y sistema de parques nacionales).

Además, los militares siguieron teniendo su propia justicia militar, a pesar de que el Código del Proceso Penal establece que esta es una rama especializada de la justicia civil. También, desde el primer gobierno posdictadura, cuando las FFAA lograron no someterse a los tribunales, la corporación militar no mostraba tanta capacidad de influencia o tanta disposición a ganar espacio. Respecto a esta situación, Moreira (2019) señala que la izquierda reaccionó mal y tarde a este problema. Mientras algunos integrantes del FA defendían unas FFAA profesionales, estrictamente sometidas a control civil y necesariamente apartadas de la DSN y de la politización por derecha, otros en la fuerza política (como el ministro de Defensa Eleuterio Fernández Huidobro), creyeron que era necesario trabajar para impedir que la corporación militar se viera solo sometida a la influencia de los partidos tradicionales, que junto a la masonería y otras logias militares tenían una gran poder, sobre todo a nivel de la oficialidad. Diamint (2018) señala que son varios los gobiernos que han recurrido a las FFAA, pero sin ser los militares los que presionan para incorporarse a la política, sino que son los presidentes los que los utilizan para sus proyectos. En esta línea, los oficiales van adquiriendo un mayor vínculo con el poder político y una relación aventajada con la población civil. "Las Fuerzas Armadas ya no son aliadas de los perdedores del juego electoral. Ya no entran en las casas de gobierno con los tanques, sino por las puertas privilegiadas de la recepción de autoridades" (Diamint, 2018:26).

Alda (2012) apunta que el problema de esta situación es que cuando el proceso de control y liderazgo no está concluido, el exceso de participación de las FFAA en cometidos de la SI puede llevar a la militarización de la seguridad interior y a la consolidación o ampliación de la autonomía militar tanto a nivel corporativo como funcional, siendo uno de los mayores retos que persisten en las democracias latinoamericanas. Esto se visualiza en el sentido que habiendo instaurado nuevamente los ministerios de defensa con capacidad y competencias suficientes para dirigir la política de defensa, en realidad la justicia militar sigue teniendo independencia y esto no permite que se asegure un liderazgo civil. La autora menciona como caso emblemático el que se dio en Argentina, país en el que el control civil se logró a partir de una reforma legal completa, orientada a conseguir la democratización de la defensa. Pero también en Uruguay, Brasil y otros países de la región se han realizado diferentes reformas con resultados insuficientes. El caso brasileño es interesante para entender el proceso que está viviendo el Cono Sur en este momento. En Brasil los

militares volvieron a los cuarteles después de terminadas las dictaduras, al igual que sucedió en Argentina y Uruguay, sin embargo eso no significó que las fuerzas castrenses se hubieran retirado del poder. “Las fuerzas militares, a medida que aumentan sus facultades coactivas, sienten aún más la tentación de utilizar esa fuerza en su nombre y a expensas del resto de la sociedad. Y todo esto, naturalmente, impide la consolidación de una democracia que vaya más allá de los enfoques restringidos a la mera realización de elecciones” (Zaverucha, 2008:145).

En este sentido, parece importante hacer hincapié en el proceso de desmilitarización que vivieron estos países, para poder entender el proceso actual de militarización o “(re) militarización. Bataillon sostiene que el surgimiento de los regímenes democráticos no implicó necesariamente una desmilitarización de la política, ni tampoco una evolución hacia un mundo en el que los derechos civiles tendrían poca importancia, u otros derechos más específicamente políticos. También Pion Berlín (2008) indica que si bien con las nuevas democracias se dio una progresiva desmilitarización de los conflictos políticos, esto no sucedió de manera integral, ya que los gobiernos siguen buscando a los militares para resolver problemas de seguridad y desarrollo.

Respecto a Argentina, Sabina Frederic (2008) indica que en la transición democrática, la dificultad para incorporar a las FFAA y a las fuerzas de seguridad al Estado de derecho se tradujo en la sustracción de los militares de la esfera política y de la racionalidad militar, un aspecto más difuso, que permite visualizar la superposición que existía entre el ámbito militar y la política. Frederic habla que hubo un triple proceso: la desmilitarización de la política, la despolitización de las FFAA y, en las últimas décadas, la desmilitarización de la policía. Desde el inicio de la democracia la militarización de la policía es un diagnóstico recurrente entre especialistas y funcionarios públicos. Y si bien desde el retorno a un Estado de derecho la policía quedó subordinada al gobierno civil, todavía se la visualiza como una fuerza difícil de disciplinar, que mantiene elementos que definen una atmósfera militar, en muchos casos un cuerpo mal instruido, anacrónico y retrasado.

El caso de la GN es distinto, porque atraviesa otro proceso diferente a los cuerpos policiales, sin embargo, Battaglino (2016) señala que una de los principales desafíos también es la falta de adecuación de sus rutinas y procedimientos organizacionales al nuevo tipo de misión asignada. Principalmente, porque en el caso de esta fuerza intermedia, la mayoría de las tareas que realiza son en el marco de procedimientos de rutina y no de inteligencia criminal en la detección y desarticulación del tráfico ilegal de drogas. Incluso, como señala Escolar (2017), la GN en

Argentina se convirtió en el principal brazo represivo de los gobiernos democráticos, lo que se puede observar en la cantidad de tareas que le fueron delegadas. El autor señala que si bien hasta 1980 los gendarmes eran considerados como militares menores, como un ejército plebeyo que custodiaba las fronteras a lomo de mula y cercano a la gente, luego de 1990 se transformaron en la policía militarizada que cumple cualquier tipo de misión. Incluso sobre la cual se apoyaron todos los gobiernos para garantizar la gobernabilidad armada. En el caso de Uruguay, si bien no existe demasiada bibliografía que haga referencia al accionar de la fuerza intermedia que existe en el país, en este caso la Guardia Republicana (GR), Rafael Paternain (2014) también apunta el aumento de su uso como policía ostensiva, que se combina junta al trabajo de inteligencia para restablecer la autoridad del Estado en zonas de impunidad y de vulnerabilidad con mayores riesgos.

Hathazy (2016) plantea en Argentina la (re)militarización policial post-crisis, un fenómeno que analiza en dos dimensiones: por un lado, la militarización policial orgánica, que implica el incremento de poder de una fuerza policial militarizada sobre la jurisdicción de fuerzas policiales, que en ese caso refiere a la GN. Y luego, tomando a Zaverucha (2008:131), la militarización institucional que refiere a la "adopción de conceptos, modelos, doctrinas y procedimientos militares", y que lo analiza tomando como ejemplo a la Policía de la provincia de Córdoba. Según Hathazy (2016), ambos procesos (orgánico e institucional) producen una convergencia que habilita el incremento de modalidades militarizadas de policiamiento urbano, que actúan con base en el control de territorios y poblaciones, operando e incursionando de forma esporádica sobre ciertas zonas, realizando controles de circulación o demarcación de espacios urbanos. Este trabajo iría en detrimento de un cuerpo policial de cercanías, orientado a la investigación judicial y que tiene una proximidad con la ciudadanía. Teniendo en cuenta este nuevo contexto, Paul Hathazy (2016) distingue cuatro dimensiones distintas del proceso de (re)militarización que entiende caracteriza a América Latina: (i) militarización de la jurisdicción policial, que implica la adquisición por parte de las FFAA del ejercicio de la jurisdicción policial (tareas de seguridad interna); (ii) militarización orgánica, que refiere al incremento del protagonismo y poder de fuerzas policiales militarizadas dentro del conjunto de órganos policiales, (iii) militarización institucional, que incluye la militarización de cada burocracia policial y (iv) la militarización del discurso político (militarización discursiva).

Hathazy (2016) también señala la necesidad de ir más allá de la simple dicotomía policías o militares, y empezar a mirar las distintas dimensiones que puede tener el proceso de militarización.

En esta línea, establece lo importante de relacionar el fenómeno de acuerdo a la multiplicidad de actores y organizaciones, que a su vez ocupan diferentes posiciones y tienen distintos intereses. Las dimensiones que plantea el autor describen lo que este trabajo pretende abordar para analizar el proceso argentino de militarización, y al mismo tiempo parece posible de extrapolar al caso uruguayo, teniendo en cuenta sus particularidades y diferencias. Por tanto, para el estudio comparado se tomará en cuenta estas conceptualizaciones, de acuerdo a las caracterizaciones planteadas en el proyecto de tesis. Sumando otra dimensión, que es el protagonismo que han alcanzado los militares en el espacio político. Por último, parece importante señalar desde qué enfoque se abordará la definición de "gobiernos progresistas", teniendo en cuenta la tensión que existe respecto a la caracterización de estos procesos y la particularidad tanto del proceso kirchnerista en Argentina, enmarcado dentro del amplio abanico que ofrece el peronismo, como del gobierno del FA en Uruguay, que no siempre es incluido dentro de estos procesos (De Sierra, 2017)

Los "gobiernos progresistas" se configuraron en América Latina como una propuesta diferente al proyecto neoliberal de los 90´ y alcanzaron el poder mediante elecciones con un discurso democrático. En esta caracterización podemos encontrar a Hugo Chávez y la Revolución Bolivariana en Venezuela; Evo Morales y el Movimiento Al Socialismo (MAS) en Bolivia; Rafael Correa y la Revolución Ciudadana en Ecuador; Néstor Kirchner y Cristina Fernández en Argentina; Lula Da Silva y Dilma Roussef y el Partido de los Trabajadores en Brasil; y Tabaré Vásquez y José Mujica y el Frente Amplio en Uruguay.

Para esta consideración es necesario profundizar en el término "progresista" aplicado a estos gobiernos. En este punto más allá de las diferencias de los procesos y de las bases de apoyo que los llevaron al poder, se puede indicar que existen ciertos atributos que permiten englobarlos bajo este concepto anclado en la idea de "progreso". Y si bien desde las Ciencias Sociales es difícil encontrar una definición unívoca sobre qué define a este movimiento ideológico, hay quienes entienden que la denominación "progresista" es muy apropiada para el proceso latinoamericano al ser gobiernos que de forma enérgica defendieron el "progreso", expresado en su compromiso con el crecimiento económico, aumento de exportaciones y captación de inversiones (Gudynas, 2015).

También hay quienes encuentran otros rasgos similares, como el de haber surgido como proyectos ligados al ascenso de alianzas y programas políticos construidos en torno a vocabularios vinculados más o menos estrechamente a las tradiciones locales de izquierda (Svampa, 2010). Procesos que

también fueron denominados como "marea rosa" (Panizza, 2008), a los que se les reconoce una forma más creativa de pensar las articulaciones entre Estado y sociedad, entre democracia representativa y democracia directa y participativa, entre lo institucional y lo no-institucional, entre el espacio público estatal y el espacio público no-estatal (Svampa, 2010).

Al mismo tiempo, los progresismos latinoamericanos transitaron caminos distintos en lo que va del siglo XXI, y esto lleva a plantear la idea de que existen distintos tipos de izquierda en la región (Pereira, 2010), sin embargo también es posible reconocer prácticas políticas que los reúnen bajo un mismo proceso. Frente a las teorías neoliberales que promovían un Estado mínimo, los progresismos latinoamericanos desarrollaron políticas sociales focales y universales que provocaron la reducción de la pobreza. Para estos cambios utilizaron al Estado como agente de cambio, un actor que se volvió cada vez más importante a nivel discursivo, pero también en la práctica. El Estado entendido como institución que otorga derechos a la educación, a la salud, a la seguridad, al trabajo y a la identidad (García Linera, 2015).

En un balance global de los gobiernos progresistas se destacan los avances sociales alcanzados en los países: reducción de la pobreza y la intervención social y de infraestructura en barrios. También a este saldo positivo se le puede incluir la nacionalización de recursos como el petróleo o el gas y el cambio en la distribución de las ganancias provenientes de las materias primas. Y la creación de un bloque común que se vio fortalecido a través de aparatos de integración regional, con la fundación y articulación de organizaciones como UNASUR, Celag, o el ALBA. Una unión que permitió el intercambio de proyectos y políticas comunes inspiradas en buenas prácticas, así como en el ámbito internacional prevaleció la política Sur-Sur, con la participación en iniciativas como los BRICs. Sin embargo Schavelzon (2015) también señala que el fin del ciclo progresista sucedió porque los gobiernos progresistas aceptaron un modelo conservador evaluado como una condición necesaria para la estabilidad y continuidad política, incluso indica que para perdurar en el poder el progresismo tuvo que co-gobernar con los sectores conservadores. A su vez, el autor cuestiona que a la hora de hablar de modificaciones estructurales de la desigualdad y la matriz económica, los gobiernos progresistas parecieron estar transformados por el poder y las instituciones. Asimismo, señala que dejaron atrás viejas consignas por el camino de la seguridad y el consumo de nuevos nacionalismos desarrollistas.

Otros intelectuales (Gudynas, 2015) son aún mas duros con sus cuestionamiento y manifiestan que si bien los partidos que llegaron al gobierno bajo este ciclo progresista continuaron utilizando en su discurso una impronta de izquierda, a medida que cobraron una identidad distinta fueron construyendo caminos cada vez más disímiles. Según este enfoque, a diferencia de la izquierda latinoamericana de 1960 y 1970, que cuestionaba el desarrollo convencional con un talante anticapitalista, el progresismo actual promueve el crecimiento económico y defiende las exportaciones de materias primas como si fueran avances en el desarrollo, sin discutir las desigualdades geopolíticas. En este sentido, el trabajo se situará desde la conceptualización de "progresismo" abordada por estos autores que incluyen a ambos países dentro de este ciclo, con sus puntos destacados, falencias y contradicciones en el área de la seguridad. Teniendo en cuenta en particular que los gobiernos progresistas en Argentina y Uruguay llegaron al poder cuestionando la militarización de la seguridad pública y sosteniendo la importancia de mantener limitadas las áreas de la DN y la SP, entendiendo que la falta de límites de estas esfera afecta los derechos humanos de la población.

4. **Estado del Arte**

El diseño de las políticas de seguridad pública está en el centro de debate por parte de quienes analizan la realidad latinoamericana. Dentro de los estudios que abordan el tema se encuentran distintos trabajos que provienen de la academia norteamericana con autores especializados, algunos de los cuales han ocupado cargos importantes en agencias estatales que coordinan esta área. El vínculo que Estados Unidos tiene con América Latina se refleja en su intervención en las políticas internas de algunos de los países de la región, lo que permite también entender el interés y los análisis vinculados con la seguridad en el continente latinoamericano.

En este contexto, a nivel histórico se pueden encontrar trabajos que estuvieron enmarcados dentro de lo que fueron los procesos autoritarios, en los que se aborda el papel de las FFAA a partir de 1960. Algunos estudios abarcaron la acción modernizante de estos cuerpos para el desarrollo de los países (Johnson, 1962), el grado de profesionalización y /o institucionalización en el marco de la estrategia de la DSN (Needler, 1966), la asociación de los golpes militares con los cambios en los gastos militares (Thompson, 1975; Schmitter, 1973), el intervencionismo militar como respuesta necesaria frente a la ruptura de las formas parlamentarias de gobierno (Janowitz, 1967), y para la restauración del orden político (Stepan, 1973). También otros estudios aportaron miradas críticas

sobre el fenómeno militar en el continente (Lowental, 1974). Estos análisis fueron contemporáneos al modelo planteado por Samuel Huntington (1957), que establecía que unas buenas relaciones cívico-militares son las que logran maximizar la eficacia de las FFAA sin dañar la naturaleza democrática del Estado

En los años posteriores a las restauraciones democráticas distintos autores se centraron en el desafío que implicaba para América Latina la resignificación de los cuerpos militares, el vínculo de estos con la sociedad civil y el nuevo papel que empezaban a cumplir en la vida política latinoamericana (Fitch, 1988). Se pasó de una bibliografía general a una literatura con mayor presencia de estudios de casos comparado con trabajos centrados en América Central (Millet, 1995) o el Cono Sur (Stepan, 1988), en los que se hablaba de un nuevo profesionalismo orientado hacia la seguridad interna, lo que obligaba a un cambio de las habilidades del cuerpo castrense. El fin de los procesos autoritarios también planteó la discusión respecto al grado de subordinación que los militares debían tener frente al poder político, así como el nivel de conocimiento que estos últimos debían adoptar respecto a los temas de seguridad y defensa para controlar su desempeño. Autores como Pion-Berlin (2005) plantearon las dificultades de este liderazgo en un contexto latinoamericano donde los representantes políticos no se habían especializado para asumirlo. Otros (Burneau, 2005) argumentaban que era necesario que los militares se sometieran al poder civil y de esta forma se pudiera garantizar que las FFAA estuvieran cumpliendo los roles y misiones asignados, teniendo en cuenta las nuevas amenazas a la seguridad que enfrentaba América Latina. Incluso algunos cuestionaron la falta de compromiso de los civiles para asumir el mando, viendo necesario su participación para contrarrestar la natural influencia militar en las decisiones que competen a la institución (Daly Hayes, 2005).

En este sentido también es importante señalar que en los países latinoamericanos existen diferencias a la hora de entender los límites entre DN y SP, una distinción que también acaparó el debate en el proceso de las restauraciones democráticas, a partir del clivaje “diferenciación-difuminación” (Sanahuja y Verdes-Montenegro, 2014:12). Mientras en países como Argentina y Uruguay se estableció una fuerte diferenciación entre estas áreas al reestablecer como una única misión principal de las FFAA la defensa del territorio frente a amenazas externas y la de SI de las policías; en otros países no se incorporó este límite como es el caso de Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras y México, al influjo de la postura estadounidense favorable a la inmersión plena de los militares en estas tareas.

En el marco de la Guerra Fría, América Latina se había convertido en un área geoestratégica muy importante para Estados Unidos para prevenir el comunismo. Una de las políticas que desarrolló en ese período fue el acuerdo de asistencia militar denominado Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), que se creó en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA), "lo que implicó la politización del concepto seguridad y el surgimiento de la Doctrina de Seguridad Nacional" (Hoffman, 1991:56). Bajo esta política, los países desarrollaron sus estrategias de seguridad a partir de las directivas de Estados Unidos, lo que implicaba el control militar de las instituciones estatales, e incluso la ocupación de cargos en el gobierno. Y si bien con el fin de la Guerra Fría y las transiciones democráticas la DSN dejó de operar en la región, la irrupción de otras amenazas a la seguridad, como el narcotráfico o el terrorismo, permitieron que Estados Unidos siguiera interviniendo en las políticas internas de los países latinoamericanos.

Los atentados del 11 de setiembre de 2001 cambiaron el foco de la discusión en materia de temas de seguridad. Incluso Dear (2008) habla del impacto que tuvo para el contexto latinoamericano, teniendo en cuenta la participación "inconsciente" que el gobierno de Estados Unidos seguía teniendo en la región. El autor apunta que la "guerra global contra el terrorismo" volvió más militar a las políticas en esta área, dejando de lado otros elementos del poder nacional, como la diplomacia, la inteligencia y las fuerzas de seguridad pública. Este análisis da cuenta sobre cómo el terrorismo se volvió la única narrativa en materia de seguridad, desatendiendo otros problemas que hacían parte de las realidades latinoamericanas. Estas transformaciones llevaron a que se realizaron sendos estudios abocados al rol de Estados Unidos en la construcción de las instituciones militares en América Latina y cómo su participación en el diseño de estas agencias ha ido variando con el tiempo (Lowental y Mostajo, 2010).

El contexto del 11 de setiembre bajo el concepto de "nuevas guerras" definido por Kaldor (1999), hizo que especialistas norteamericanos especializados en América Latina se volcaran a analizar el papel de las FFAA ante los desafíos que implicaba para la región el papel del crimen organizado y el narcotráfico. Estos análisis se centraron principalmente en las capacidades de las estructuras de los Estados latinoamericanos para contenerlos. Algunos autores como Gold-Biss (2012) cuestionaron el poder de las instituciones, leyes y procedimientos frente al mercado ilegal de la droga, considerándolos insuficientes. También otros estudios analizaron la repercusión que estos fenómenos tenían en la percepción de la estabilidad democrática, a partir de encuestas como el Latinbarómetro respecto a la gobernanza en las políticas y comunidad de desarrollo (Seligson,

2008); la atención a las instituciones no solo de control civil democrático, sino también de efectividad y eficiencia militar (Bruneau y Tollefson, 2014), o la capacidad de un régimen para institucionalizar el control civil, observando específicamente los fracasos y éxitos de Venezuela (Trinkunas, 2005).

Mientras otros trabajos se centraron en las políticas generadas desde Estados Unidos para contener esta situación, a partir de programas de apoyo como sucede con los países centroamericanos (Olson, 2015). En el caso de México, autores como Sullivan y Elkus (2010) analizaron la colaboración de Estados Unidos en la guerra contra el narcotráfico y los efectos para ambos países. Algunos trabajos incluso consideraron lo fallido de la estrategia y el impacto negativo que terminó teniendo para América Latina. (Youngers y Rosin, 2005; Haugaard, Isacson y Olson, 2004). A su vez, la academia europea cuenta con trabajos que analizan la forma en que los Estados latinoamericanos han actuado para prevenir y reducir el crimen organizado y mejorar la seguridad de sus países (Muggah, R. y Aguirre, 2018). Autores como Olmeda (2005) consideran que la intervención militar en América Latina es consecuencia de la debilidad de las instituciones civiles y la escasa profesionalización organizativa y del personal de las FFAA, lo que genera una gran autonomía del cuerpo militar y una falta de diferenciación entre las funciones militares y las de orden público. Asimismo, desde esta región centros preocupados por el impacto que tiene militarización para el continente latinoamericano han elaborado informes que abordan el fenómeno (Ortega y Gómez, 2010).

América Latina y las FFAA

Desde la perspectiva latinoamericana también encontramos literatura que analiza el rol que han tenido las FFAA en la región, con trabajos posteriores a los años 60. Los estudios más cuantiosos provienen de las Ciencias Sociales y centraron su mirada en las tensiones que produjeron la participación de los militares dentro de los gobiernos autoritarios en la región y su intervención en la vida política nacional (Rouquieu, 1984; Lowy y Sader, 1976; Cardozo, 1975; O'Donnell, 1972). A diferencia de los estudios europeos y estadounidenses que analizaron los contextos latinoamericanos desde miradas estereotipadas, que hicieron foco en los dictadores y caudillos, la sociología latinoamericana empezó a analizar las transformaciones que experimentaba el Estado, el ejercicio de poder y los distintos tipos de intervencionismo militar que se vivían en la región (Puga, Peshard y Castro, 1999). Posteriormente, las restauraciones democráticas también generaron nuevos enfoques respecto a la intervención de estos actores en el marco político (Varas, 1988; Rial, 1990),

que llevaron a repensar el vínculo entre la corporación militar y el Estado, así como los límites de estas relaciones. Los análisis buscaron profundizar en los desafíos que implicaban para los nuevos gobiernos el control civil efectivo sobre las FFAA y la restauración de la dimensión profesional de la función militar (Crespo, 1991; Varas, 1990). Estos estudios hicieron hincapié en las definiciones respecto al significado de control civil (Agüero,1999; Diamint, 1999) y sus capacidades respecto a las construcción de metas y la organización general de la DN, así como de supervisar la aplicación de la política militar.

Según Sabina Frederic (2008), en el caso de Argentina, los académicos compartieron o discutieron sus perspectivas sobre este tema con Héctor Luis Saint Pierre de Brasil, Carlos Castro Sauritain de Chile, Andrés Dávila de Colombia y Juan Ramón Quintana de Bolivia, entre otros. La autora señala que estos debates estuvieron muy ligados a los que planteaban investigadores norteamericanos, cuya tradición de estudios militares tenía larga data y se encontraban interesados en comprender y orientar la política hacia el sector castrense. En este sentido, menciona que las Ciencias sociales, la Ciencia política y la Sociología política fueron disciplinas que formaron parte del debate y desarrollaron fructíferas líneas de estudio sobre la cuestión. Pion-Berlin y López (1996) señalan que la influencias de las FFAA en las democracias emergentes de América del Sur concitaba la atención dentro de la comunidad académica en ese momento. La clausura del ciclo de la transición democrática hizo que cambiara el enfoque de observar los regímenes castrenses a analizar las relaciones cívico-militares. Según los autores, este cambio de visión fue resultado de un renovado interés de los científicos sociales por los cambios políticos de esa relación, particularmente por parte de los analistas especializados en el área político-militar.

De acuerdo a Frederic (2008), la comunidad académica que se forjó entre fines de 1980 e inicios de 1990 centraba su análisis en si la relaciones cívico-militares que se habían generado en los años postransición en Argentina había sido exitosa, teniendo en cuenta los alzamientos militares que se produjeron en los años posteriores a la restauración democrática. Principalmente, se preguntaba si la transferencia del poder de los militares hacia los civiles había permitido ejercer un contralor sobre las FFAA, abriendo camino a una "nueva era" para el país. Un planteo que también centró los debates en otros países de la región, debido a que con el fin de la Guerra Fría y la disminución de las hipótesis de conflicto entre países las funciones históricas de las FFAA cambiaron.

El contexto había facilitado el proceso de desmilitarización de los gobiernos, lo que se denominó redemocratización en la región, sin embargo, como señaló Rouquié (1984), persistía aún, dependiendo de cada país, cierta inercia doctrinaria en las instituciones militares. Frederic (2008) señala que este enfoque buscó determinar hasta dónde las FFAA habían logrado dejar atrás la misión política de gobierno que habían tenido durante las dictaduras y si habían vuelto a centrar en cuestiones propiamente militares. Este enfoque buscó evaluar las grietas que enfrentaba la despolitización militar, y al mismo tiempo intentaba analizar cómo se expresaba este cambio en la organización interna del cuerpo militar. Los académicos de este grupo estuvieron muy interesados en establecer los lineamientos específicos de la función militar que los civiles gobernantes debían contemplar si querían mantener el equilibrio de las relaciones entre ellos, sin que esto derivara ni en un golpe de Estado ni en el debilitamiento absoluto de la función militar (Frederic, 2008). En este sentido, la subordinación del poder militar al poder o "control civil" era visto por los especialistas argentinos como un problema en la medida que esta situación no promoviera la profesionalización militar. Es importante tener en cuenta que en momentos en que se daba este debate todavía existía el miedo a que los militares pudieran dar nuevamente un golpe de Estado.

Pero también el 11 de setiembre marcó a la literatura latinoamericana en lo que refiere a temas de seguridad, principalmente por la influencia que Estados Unidos tiene en esta área dentro del continente. Y si bien temas como el terrorismo y el rol del crimen organizado estaban presentes en las agendas de los gobiernos, la conceptualización que desde Estados Unidos se hizo de las nuevas amenazas y del papel de las FFAA, de acuerdo a este nuevo momento histórico, generó nuevos debates (Saín, 2002). Sobre este cambio algunos autores hicieron hincapié en la política de Estados Unidos a partir del reordenamiento masivo del sistema mundial, que condujo a una política exterior más altiva y agresiva (Tokatlián, 2004). Pero también hubo una mayor preocupación debido al proceso de militarización que comenzó a atravesar la región, teniendo en cuenta los antecedentes de estos efectivos en materia de violación a los derechos humanos durante las dictaduras militares o las guerras civiles en América Central (Dalmmert y Baily, 2007). Estos trabajos buscaron reintroducir el debate sobre la participación militar en la seguridad pública con el objetivo de fortalecer políticas públicas de seguridad, enmarcadas en lo que consideran procesos de consolidación democrática aún incipientes en América Latina.

En el caso del Cono Sur los trabajos estuvieron más centrados en el tema de la seguridad, también por el límite que Argentina, Chile y Uruguay establecieron a las áreas de DN y SI, así como por ser

países que registran bajas tasas de violencia. En el caso de Argentina existe una extensa bibliografía (Binder, 2011) sobre la percepción de inseguridad (Kessler, 2009) o el papel que ha tenido este tema en las agendas progresistas, dentro de los cuales algunos plantean un fuerte cuestionamiento (Sozzo, 2016; Battaglino, 2015). También en Chile se pueden encontrar trabajos que analizan los cambios que se han ido generando en materia de seguridad (Dammert y Malone, 2003), los desafíos del desarrollo de una política pública (Burgos y Tudela, 2002) o sobre las estrategias policiales (Frühling, 2001). Mientras en Uruguay la bibliografía es más escasa, aunque se encuentran análisis en esta área (Paternain y Rico, 2012), algunos enfocados en las repercusiones que el discurso de "mano dura" puede tener a nivel de la población (Paternain, 2014), con el recrudecimiento del accionar de las fuerzas policiales. Incluso, otros trabajos hablan sobre cómo si bien es considerado un modelo democrático y no violento en América Latina, "los militares se han unido a la policía para patrullar las fronteras que comparte con Argentina y Brasil" (Kurtenbach y Scharpf, 2018:4). Sin embargo, Brasil tuvo otro recorrido, ya que como resultado de una transición pactada, "la democracia electoral convive con enclaves autoritarios fuertemente enquistados en el aparato estatal" (Zaverucha, 2008:1), donde existe un incremento de la violencia urbana y una creciente militarización de las cuerpos encargados de garantizar la seguridad pública (Kyle y Reiter, 2019; Stargardter 2018; Arruda, 2007, Zirker, 2000; Hunter, 1997).

En la región se pueden encontrar numerosos estudios que analizan los procesos de militarización (Moloeznik y Medina, 2019) y el uso de las FFAA para la lucha contra el crimen organizado (Sampó y Troncoso, 2017; Rojas, 2006; Youngers, 2004). En algunos países las redes criminales han sido designadas oficialmente como amenazas a la seguridad nacional, lo que implica una importante uso de las fuerzas castrenses. Esta situación se manifiesta principalmente en América Central, donde se registran los mayores índices de violencia: Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador (Trujillo, 2018; Benítez, 2015; Noriega, 2015; Martínez, 2014; Reyes y Rodríguez, 2013). Una realidad que también se vincula a México, país que desde hace tiempo convive con esta problemática (Grayson, 2013; Pereira, 2012; Piñeyro, 2010; Sullivan y Elkus, 2010; Sierra Guzmán, 2003; Arzt, 2003;), donde además el control de frontera debido al aumento de la migración se convirtió en uno de los temas más relevante de las políticas de seguridad (Correa Cabrera, 2014). Así como también la Región Andina experimenta desde hace años un incremento de la militarización (Vega, 2009), con casos emblemáticos como el de Colombia (Villar, 2012; Schultze-Kraft, 2012; Pabon, 2008; Leal, 2006,) Venezuela (Ramos, 2018, Jácome, 2017; Rivas, 2009), o Perú (Zevallos, Mujica y Casas, 2019; Soberón, 2013).

Sin embargo, el fenómeno de la militarización en Argentina se presenta como un tema de estudio más reciente (Saín, 2018; Montenegro, Tokatlián, 2018; Battaglino, 2016; Diamint, 2016). Y más que en la intervención de las fuerzas militares en temas de seguridad, los trabajos abordan el proceso de militarización de las fuerzas de la seguridad pública, como el que atravesó la GN en la lucha contra el narcotráfico (Battaglino, 2016; Escolar, 2001). Aunque este protagonismo de la GN tiene sus antecedentes en la década del 90, a partir del desprestigio que generó en la policía el atentado de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA)[4], o el asesinato del fotoperiodista José Luis Cabezas[5]. En ese momento, la GN fue utilizada para desplazar a las policías consideradas ineficientes y corruptas. Sin embargo, en ese momento este cuerpo se presentaba como una fuerza empática con la democracia y con las poblaciones, buscando distinguirse del Ejército (Escolar, 2001). En esos años, Argentina también sufría el impacto de la Guerra del Golfo, conflicto a donde el país envió dos naves (Diamint, 2008). Pero pese a este accionar, la demarcación de competencias entre tareas de seguridad exterior y seguridad interior fue un eje central en la redefinición del rol de las FFAA luego de la restauración democrática (Oyhandy, 2013). Incluso en esos años Argentina fue considerado el país más avanzado en el control civil de las FFAA (Diamint, 2008).

Desde 1988, Argentina había prohibido por ley la participación de las FFAA en tareas de SI. Sin embargo, en el último tiempo, la persecución de delitos como el narcotráfico o el terrorismo llevan a la elaboración de trabajos centrados en este nuevo contexto (Saín, 2018). Si bien el estudio se centrará en los gobiernos progresistas, resulta también importante señalar que, en 2018, el gobierno de Mauricio Macri aprobó los decretos 703/2018 y 683/2018 que plantearon una nueva Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN), con lineamientos estratégicos en materia de organización, funcionamiento, planificación, desarrollo de capacidades operacionales, el empleo y la administración de los recursos humanos y materiales. En línea con la doctrina de las “nuevas amenazas”, este gobierno propuso un cambio en las funciones de estos cuerpos que habían sido

[4] El caso de la AMIA fue un ataque terrorista que sufrió la Asociación Mutual Israelita Argentina el 18 de julio de 1994. Allí murieron 85 personas, y es considerado uno de los ejemplos más grandes de impunidad que tiene este país. Pasaron más de 27 años y ninguna persona ha sido juzgada. Aunque hubo algunos sospechosos, como un grupo de policías que fue acusado de ser la "conexión local" de los autores intelectuales, que aún se desconocen.

[5] En el caso del fotógrafo Jose Luis Cabezas, el asesinato fue en respuesta a una investigación periodística sobre casos de corrupción política, donde se encontraba implicado el empresario Alfredo Yabrán. En el juicio fueron procesados policías que integraban la banda “Los Horneros”, acusados de haber sido autores materiales del hecho. Mientras en el atentado de la AMIA, una causa aún abierta, fueron acusados de haber participado en la trama comisarios, subcomisarios e inspectores de la Policía Bonaerense.

desterradas luego de recuperada la democracia y durante los siguientes 30 años. Esta situación llevó a que especialistas en esta área generaran un informe sobre el riesgo que supone esa incorporación a las tareas de seguridad interna (Informe Cels, 2018). Este tipo de trabajos plantean impulsar un debate amplio y plural en el área de la seguridad frente a los errores estratégicos que pudieran generar consecuencias lamentables para la ciudadanía.

Respecto a Uruguay es escasa la bibliografía que reflexiona sobre los temas que afectan la seguridad y defensa del Estado, cuando la problemática de la seguridad está situada en un primer plano de la agenda pública. Aunque, poco a poco, desde las Ciencias Sociales se comenzaron a generar debates que permitieron reflexionar y establecer líneas de discusión en esta área (Paternain y Sanseviero, 2008). También se encuentran trabajos que plantean el rol que juega el sentimiento de miedo de la ciudadanía (Viscardi y Mallo, 2010), que durante mucho tiempo estuvo enfocado en la penalización a los adolescentes (Tenembaum, 2014), quienes eran percibidos como responsables del incremento de los delitos. Dentro de las líneas de estudio otros trabajos se enfocaron en la forma en que los gobiernos progresistas han ido elaborando sus políticas en esta área y su vínculo con los militares (Vernazza, 2015; Sanseviero, 2007; González Guyer, 2007). También otros autores se sumaron al debate con trabajos que plantean la necesidad de repensar la medidas punitivas y la forma en que se gestiona el sistema carcelario, en un país que cuenta con tasas altas de personas privadas de libertad (Bardazano, Corti, Duffau y Trajtenberg, 2015). A su vez, analistas vinculados al área de los derechos humanos elaboran estudios con fuertes cuestionamientos en referencia a las prácticas que lleva adelante el Estado en estas instituciones (Juanche y Palummo, 2012). En esta línea, se pueden encontrar estudios que analizan desde la ciudadanía la percepción que se tiene de los militares (Boidi y Queirolo, 2013), o de manera más reciente que analizan el nivel de punitividad de los uruguayos (Trajtenberg et al, 2019).

Sin embargo, al igual que en Argentina, la forma que se han ido desdibujando los límites entre la SI y la DN ha comenzado a estudiarse con mayor profundidad en el último tiempo al tratarse de un fenómeno reciente. Algunos especialistas analizan la incorporación de las FFAA en tareas de apoyo frente a actores no tradicionales (Rodríguez Cuitiño, 2018), como el cuidado de la frontera o la lucha contra el narcotráfico a partir del avance del crimen organizado en el contexto de nuevas amenazas. Estos análisis se enfocan en el impacto que este fenómeno tiene en la transformación de la defensa y su instrumento militar, lo que se visualiza a partir de documentos aprobados durante los gobiernos progresistas, como la Ley Marco de Defensa Nacional, la Política de Defensa Nacional,

la Política Militar de Defensa, leyes y decretos que complementan esta temática (Rodríguez Cuitiño, 2019).

También la aparición de grupos de crimen transnacional se volvieron centro de atención a partir de la decisión del país de legalizar el consumo y producción de cannabis, lo que habilitó la elaboración de estudios vinculados a la trayectoria de la normativa uruguaya en relación con la política internacional de drogas (Tenembaum, 2016). Por su parte, el llamado a referéndum de un proyecto de reforma constitucional en 2019, que buscó incorporar a las FFAA en el área de la SP a partir de la creación de una Guardia Nacional, abrió el debate en el ámbito público sobre el rol de estos cuerpos. Sin embargo, estas discusiones aún no se visualizan en la producción académica, si bien centraron los debates de la campaña electoral de Uruguay en 2019.

Asimismo, si bien Argentina y Uruguay tienen características similares, al haber excluido a los cuerpos militares de la SI, también son países que han atravesado diferentes recorridos en su vínculo con las FFAA. Luego de la salida democrática, Argentina promovió el juicios a las juntas militares, mientras Uruguay aprobó la Ley de Caducidad que impidió el juzgamiento de los militares que habían cometido crímenes de lesa humanidad. Una vía que se abrió recién a partir de la asunción del FA al gobierno, que permitió las primeras condenas a algunos de los militares que participaron en el Terrorismo de Estado. De esta manera, las FFAA se incorporaron de forma distinta en los países dentro del nuevo orden político-social democrático, lo que tiene implicancias hasta hoy.

También el accionar de los cuerpos policiales ha sido diferente en ambos países y esto ha repercutido en la percepción que la ciudadanía tiene respecto a su desempeño en un Estado de derecho. En Argentina, luego de salida de la dictadura, diferentes casos de violencia policial como la llamada Masacre de Ingeniero Budge, en 1987; el asesinato de Walter Bulacio, en 1991[6]; el asesinato del fotoperiodista José Luis Cabeza, en 1997; o el propio caso de la AMIA, 1994; pusieron en evidencia los problemas de corrupción policial existentes en el país y consolidaron una

[6] En la Masacre de Budge fueron asesinados tres jóvenes a manos de suboficiales de la Policía Bonaerense de la localidad del mismo nombre. El caso fue reconocido como un caso “gatillo fácil” y generó una gran organización barrial en contra de la represión policial. Mientras el asesinato Walter Bulacio sucedió en manos de la Policía Federal, cuando el joven de 17 años retornaba de un recital de la banda Patricio Rey y Redonditos de Ricota. Este caso también resultó emblemático como ejemplo de la brutalidad policial en el país.

mirada crítica de la institución policial, a la que se llegó denominar “Maldita Policía” (Oyhandy, 2013).

Por su parte, en Uruguay también existen críticas respecto al accionar policial. En 1994, la “Masacre del Hospital Filtro”[7] se convirtió en el primer caso de violencia policial recuperada la democracia; un operativo represivo sobre el cual los movimientos de derechos humanos siguen pidiendo justicia. Asimismo, en los últimos años se ha cuestionado el accionar de la policía a partir de los operativos de saturación que se realizan en barrios vulnerables, debido a lo que se considera una dinámica de ocupación y abuso por parte de las fuerzas de la seguridad pública. Sin embargo, si bien los cuerpos policiales no cuentan con un gran respaldo por parte de la población, tampoco llegan al nivel de desprestigio que alcanzaron en Argentina.

De acuerdo a Frederic (2008), en Argentina la militarización de la policía es un diagnóstico recurrente entre los expertos y los funcionarios públicos desde que se logró la apertura democrática en 1983. Principalmente, porque si bien se encuentra subordinada al gobierno civil todavía se la percibe como una fuerza que mantiene rasgos militares. En este sentido, cumple un rol importante la influencia que las fuerzas militares tuvieron sobre las policías del país, en cuanto a estructuras jerárquicas, formación, sistema de pases y ascensos. Asimismo, apunta que una corriente sostenida y amplia de estudios desarrollados durante gran parte de la década del 90 y lo que va del XXI, se centra en el problema policial argentino a partir de su militarización. Estos estudios terminaron siendo los primeros que se realizaron en Argentina sobre el tema y pusieron el foco en la violencia policial con la convicción irreductible del Estado como un agente naturalmente violento y despótico (Tiscornia, 2004).

Según Frederic (2008), en el caso argentino las instituciones policiales siguieron estructuradas bajo un modelo militarizado en el que la palabra “guerra” se siguió utilizando como recurso metafórico para definir un “enemigo interno”, pero también se visualizó “en la existencia de un estado policial jurídico permanente, en la generación de un espíritu de cuerpo, en la preparación para el autosacrificio y en la existencia de un código de silencio” (Frederic, 2008: 50). A su vez, la autora

[7] El 24 de agosto de 1994 un operativo represivo en el que participaron la Radio Patrulla, la Guardia Metropolitana, la Guardia Republicana y efectivos de seccionales cercanas, reprimió una marcha de organizaciones que reclamaban por el derecho al asilo político de tres ciudadanos vascos que se encontraban en el Hospital Filtro. Los ciudadanos vascos eran acusados por el gobierno español de pertenecer a la organización Euskadi Ta Askatasuna (ETA). La represión policial terminó con100 heridos y dos fallecidos: Roberto Facal y Fernando Morroni.

señala que otro análisis requiere la GN y la Prefectura naval, ya que estas han tenido otro proceso y no han sido centro de debate ni han capturado la atención de los especialistas como ha sucedido de manera más exhaustiva con las demás fuerzas de seguridad.

En este sentido, parece relevante analizar el fenómeno de militarización en Argentina y Uruguay a partir de un estudio comparado que tenga en cuenta las diferencias y similitudes del proceso en cada uno de los países. Para ello se analizará la posible incorporación de las FFAA en el área de la SP, pero también se hará foco en un segundo nivel, que incorpora los espacios de coparticipación con las demás fuerzas de seguridad pública y el rol que cumplen las fuerzas de seguridad militarizadas como la GN en Argentina y la GR en Uruguay. Se entiende que el accionar de estos cuerpos encargados del orden interno también son parte del mismo proceso de militarización que incorpora lógicas militaristas a las tareas de seguridad, dentro de una forma de militarización más solapada.

5. Pasado y presente en el proceso de militarización

El análisis de este trabajo se centra en los procesos de militarización de Uruguay y Argentina durante los gobiernos progresistas, que necesariamente debe observar el pasado reciente y el papel que desempeñaron las FFAA durante las dictaduras cívico-militares. A casi 40 años de las transiciones democráticas en Uruguay y Argentina, la idea del retorno de los militares en áreas por fuera de la DN lleva a preguntarse de qué manera se dio el traspaso del poder militar al gobierno civil. O'Donnell (1986) agrupó las transiciones a la democracia en la región en dos categorías: *pactadas:* aquellas que fueron precedidas y acompañadas de acuerdos entre los regímenes autoritarios en decadencia y las fuerzas democráticas, y *por colapso:* las que se llevaron a cabo sin acuerdos, debido a que fueron las fuerzas democráticas las que derrotaron al autoritarismo.

Para O'Donnell, Uruguay se ubica en el grupo de transiciones pactadas, al haber alcanzado un acuerdo entre los principales partidos políticos y las autoridades militares, conocido como el Pacto del Club Naval. Aun así, tuvo algunos rasgos intermedios, al existir componentes de crisis dentro del gobierno autoritario, lo que habilitó un contexto más propicio para el paso democrático. Incluso, otros autores (Gillespie, 1995:4) señalan que "la transición uruguaya es un caso crucial para los estudios de política comparada, puesto que fue el resultado de un empate entre el régimen y la oposición". Estas negociaciones son las que interesa mirar en perspectiva, ya que la forma en que se pactó la salida democrática tiene consecuencias en el contexto actual. En particular, a partir de la

aprobación de la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado (Nº 15.848, 1986), que si bien supuso la subordinación del aparato militar al gobierno democrático, incluyó la amnistía de los crímenes cometidos durante la dictadura; una decisión, que avalada por los partidos políticos en el Parlamento, continuó otorgándoles impunidad a los militares.

Mientras tanto, a Argentina se la reconoce como un caso típico de transición por colapso, debido al desprestigio que alcanzaron las FFAA después de la derrota en la Guerra de las Malvinas. En ese momento, el dictador Leopoldo Galtieri utilizó el episodio para desviar la atención sobre la crisis económica que atravesaba el país. Su derrota no solo le valió la pérdida de apoyo interno, sino el respaldo internacional, lo que hizo que la salida electoral se hiciera "inevitable y urgente" (Novaro, 2015). En este caso, si bien no hubo negociación, y se pensó que la salida sería menos condicionada, el sector castrense emprendió una "actitud extorsiva de suma cero" (Novaro, 2015). Aunque, a diferencia de Uruguay, el primer gobierno democrático de Raúl Alfonsín logró un juicio histórico a los militares que habían violado los derechos humanos durante la dictadura. Aun así, más tarde, diferentes iniciativas legislativas les terminaron otorgando impunidad a los genocidas.

En los diferentes recorridos que atravesaron estos países, ambos optaron por una clara diferenciación entre el área de la DN y la SI. Los procesos autoritarios del Río de la Plata se caracterizaron por la superposición de la esfera militar y la política, mientras que los gobiernos democráticos buscaron la construcción del control civil sobre las instituciones militares y la superación de la autonomía militar. El proceso que devino no solo implicó su retiro de tareas vinculadas al área de la seguridad pública sino que estuvo acompañado de la despolitización de los militares con una progresiva desmilitarización de la política, como "sustracción de la racionalidad militar de las prácticas políticas" (Frederic, 2008:12). Pese a esto, como señala Diamint (2018:24): "Las democracias posdictadura han funcionado sin establecer el control civil esperado según los preceptos teóricos referidos a la subordinación militar. Han funcionado manteniendo altos grados de autonomía y, en muchas ocasiones, prerrogativas incompatibles con el Estado de Derecho. No obstante, han sido la ineptitud, el desdén y la ignorancia de los gobiernos lo que ha conducido a militarizar la seguridad pública".

Para analizar el proceso de militarización de la SP en Uruguay y Argentina, es importante hacer foco en la forma en que los gobiernos progresistas establecieron su vínculo con las FFAA, teniendo

en cuenta que los primeros vienen de formaciones políticas integradas por sectores que fueron perseguidos y sus militantes desaparecidos por las dictaduras militares. Este antecedente llevó a que, tanto en Uruguay como en Argentina, los primeros anuncios de los gobiernos progresistas estuvieran vinculados a generar un clima de "Verdad y justicia", opuesto al de impunidad que había caracterizado a los procesos democráticos posdictadura. Asimismo, teniendo en cuenta el rol represivo que el cuerpo militar había cumplido en el área de la seguridad pública, los dos gobiernos llegaron al poder con un discurso bastante férreo sobre la necesidad de delimitar la SI de la DN, eliminando cualquier vestigio de militarización en el área de la seguridad pública. El siguiente análisis busca identificar si efectivamente estas narrativas desmilitarizadoras se aplicaron en la práctica.

Contexto argentino: la conducción política de la defensa

En el caso de Argentina, si bien había sido reconocida internacionalmente por el Juicio a las Juntas (1985) durante la presidencia de Raúl Alfonsín (1983-1989), también fue durante este primer gobierno posdictadura que se promulgaron las leyes Punto Final (Nº 23.492) y Obediencia Debida (Nº 23.521), que les dieron impunidad a los militares. Luego de la transición democrática, predominó la idea de reforzar la conducción civil de la defensa, pero sin que ello implicara volver a juzgar al cuerpo militar. Tanto el último período del ex presidente Raúl Alfonsín, como los gobiernos de Carlos Saúl Menem y Fernando de la Rúa (1996-1999), siguieron esta línea, con diferentes políticas aplicadas.

En cambio, Néstor Kirchner asumió la presidencia en 2003 con la idea de alcanzar rápidamente legitimidad pública y "neutralizar las intenciones autonómicas de cualquier sector del Estado" (Diamint, 2008:108). En lo que refiere a las FFAA, el mandatario mostró una posición clara acerca de llevar adelante una política que buscaría contribuir a la consigna de "Memoria, verdad y justicia" de los organismos de derechos humanos, que habían sido víctimas de crímenes de lesa humanidad por parte de los militares. El proceso kirchnerista comenzó su mandato con una crisis militar, que explotó luego de que Néstor Kirchner decidiera desplazar a las cúpulas de las FFAA. La mayor reacción sobrevino por la destitución del jefe del Ejército, Ricardo Brinzoni, quien había sido

denunciado por participar en la Masacre de Margarita Belén[8], en la que fueron torturados, asesinados y desaparecidos militantes de la Juventud Peronista. También había sido acusado de cometer fraude contra el Estado en compras de equipamiento militar. Luego de la destitución, Brinzoni hizo fuertes declaraciones en las que señaló que la renovación de la cúpula militar era el regreso de "la intriga política sobre los cuarteles". Estas afirmaciones fueron respondidas por el presidente Kirchner en uno de los actos más simbólicos de su gestión. En su debut como comandante en jefe de las FFAA, el mandatario advirtió que "no es función" de los militares "analizar y caracterizar las conductas del poder político" (La Nación, 2003).

El 24 de marzo de 2004, en el marco de la conmemoración de los 28 años del último golpe de Estado, Néstor Kirchner mandató al que era el nuevo jefe del Ejército, Roberto Bendini, a descolgar de las paredes del Colegio Militar los retratos de los dictadores Jorge Rafael Videla y Reynaldo Bignone, antiguos directores de la institución. El acto se realizó frente a los cadetes del Colegio Militar y el presidente argentino pronunció uno de los discursos más recordados de su mandato, en el que repudió el golpe de Estado de 1976, e instó a los militares a respetar la democracia y ser parte de la sociedad. En esa instancia, Kirchner dijo:

> "Quiero que quede claro que como presidente de la nación argentina no tengo miedo, ni les tengo miedo. Queremos el Ejército de San Martín, Belgrano, Mosconi y Savio, y no de aquellos que asesinaron a sus propios hermanos, que fue el de Videla, Galtieri, Viola y Bignone" (Discurso en el Acto de Conmemoración del Ejército, Casa Rosada, 2006).

Otro gesto simbólico del kirchnerismo fue el traspaso de la sede de la Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA), donde había funcionado el mayor campo de tortura de la dictadura, a los organismos de derechos humanos, que la convirtieron en un museo de la memoria, con un amplio archivo que expone los mecanismos de represión y desaparición forzada que utilizó la dictadura argentina. Durante esos años, el debate público se volvió a centrar en la cuestión militar. Pero no solo por la puesta en agenda de la búsqueda de "Verdad y justicia" propuesta por el kirchnerismo, sino porque el Poder Judicial comenzó a juzgar y detener a militares implicados en distintos crímenes cometidos durante la dictadura. También en estos años se habilitó el pedido de extradición del juez español Baltasar Garzón sobre el ex militar Ricardo Cavallo, quien había sido detenido en

[8] En 1976, 11 militantes de la Juventud Peronista fueron torturados y asesinados, junto a la desaparición forzada de otros cuatro, en el marco de un operativo conjunto del Ejército Argentino y la Policía del Chaco, en un lugar cercano a la localidad de Margarita Belén, provincia del Chaco.

México. Además, el Congreso argentino aprobó una ley que declaró la nulidad de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida; decisión que fue respaldada el 14 de junio de 2005 por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que resolvió considerarlas inválidas e inconstitucionales. Si bien con estos avances se recuperaba la idea de aplicar la juridicidad para resolver la cuestión militar, esto no se tradujo en una política de defensa nítida (Diamint, 2008).

El 11 de junio de 2006 Kirchner expresó la voluntad política de reconfigurar las fuerzas militares. Para ello, redefinió las funciones de las FFAA, que pasaron a estar centralizadas en el Estado Mayor Conjunto, con el fin de alcanzar un mayor control civil de su funcionamiento. También se diseñaron medidas que no se lograron aplicar en su gestión, como la reforma de la Justicia militar, cambios en el sistema de educación de los oficiales y el traslado al ámbito civil del control del tráfico aéreo comercial. Pese a este espíritu transformador, Diamint (2008) cuestiona el vínculo que Kirchner construyó con algunos militares. Si bien era esperable que designara a oficiales cercanos a su entorno, no era entendible que los mantuviera en sus cargos cuando asumían roles que no eran los establecidos de acuerdo a sus prerrogativas. En particular, se refiere al jefe del Ejército, Roberto Bendini, quien en su primera interlocución se refirió a cuál debía ser el modelo de política militar, una definición que le corresponde al poder político, presidente o ministro de Defensa, y no a las FFAA. Una intromisión que no fue aislada, sino que se vería con otras figuras militares que participaron en los siguientes gobiernos kirchneristas.

Respecto de las personas que ocuparon el cargo de ministro de Defensa, el primer titular fue José Pampuro (2003-2005), quien lideró una etapa que estuvo centrada en el relanzamiento de los juicios por violaciones a los derechos humanos. Durante su gestión, se desarrolló una agenda enfocada en la cooperación regional y en las relaciones bilaterales, por la que se constituyó una fuerza binacional argentino-chilena para misiones de paz. Posteriormente, fue nombrada ministra Nilda Garré (2005-2010), dirigente histórica del peronismo de centro-izquierda, quien se transformó en la primera mujer en desempeñar este cargo. La gestión de Garré destacó por llevar adelante la mayor reforma castrense realizada dentro del último período democrático, y se centró en el fortalecimiento del control civil, con el fin de neutralizar el nivel de autonomía que las FFAA habían alcanzado en los años anteriores.

Para Saín (2010:201), la Política de Defensa Nacional (PDN) impulsada por la ministra estuvo asentada en dos ejes fundamentales: por un lado, "la efectiva delimitación conceptual e institucional de la defensa nacional y del rol institucional de las FFAA", y por otro, "el fortalecimiento de la gobernabilidad política de la defensa nacional, apuntando a convertir el Ministerio de Defensa en la instancia encargada de ejercer efectivamente el gobierno superior del sistema defensivo-militar y de viabilizar las reformas institucionales pendientes". Diamint (2018) apunta que con Garré se cambió el eje del discurso en un punto que los gobiernos anteriores habían articulado de manera deficitaria: la conducción civil de la defensa. Según la autora, en el pasado se había preferido aplicar el enfoque delegativo de las funciones civiles a los militares. Mientras que la ministra Garré, considerando que no se habían generado las condiciones para alcanzar una reforma integral, orgánica y funcional del sistema defensivo militar, decidió aplicar una serie de medidas que dejara en claro que era el gobierno el que conducía la PMD y el Sistema de Defensa Nacional (SDN).

Durante el período de Garré, se reglamentó la Ley de Defensa Nacional (LDN), que se había sancionado en 1988, y se completó la reforma del Código de Justicia Militar. También se puso en marcha, por primera vez desde 1983, la DPDN, que buscaba superar la concepción basada en las hipótesis de conflicto y avanzar hacia un planeamiento militar con base en las capacidades (Saín, 2010). Otro de los objetivos fue la modernización de la educación en los institutos militares, la readecuación del equipamiento, el control ministerial del presupuesto del área de defensa, la reformulación del sistema de inteligencia militar y una equiparación de las mujeres en funciones militares. Asimismo, se instruyó a que se respetara la identidad de género de travestis, transexuales y transgénero, tanto en las fuerzas policiales como en las fuerzas de seguridad federal. Autores como Sabina Frederic (2013) señalan que la incorporación de la mujer en áreas que antes eran principalmente masculinizadas tuvo un efecto democratizador, al transformar códigos y representaciones muy arraigadas sobre lo que debía ser la figura militar.

En el período kirchnerista también se crearon nuevas subsecretarías y direcciones, con el objetivo de pasar a la órbita civil del MDN dependencias científicas especializadas, como el Servicio Meteorológico Nacional, el Servicio de Hidrografía Naval y el Instituto Geográfico Militar, que habían funcionado bajo la esfera militar. A su vez, en este período, debido al modelo industrialista desarrollado por el kirchnerismo, hubo una participación del sector castrense en el modelo productivo y de desarrollo de tecnología en centros de investigación universitarios. Se consideró a la industria de la defensa como un sector importante y, en ese camino, se llevó a cabo un proceso de

modernización de las empresas estatales dedicadas al área de la DN. Otro de los cambios fue el incremento de la participación de las FFAA en misiones de paz. De acuerdo a Saín (2010), esta contribución en zonas de conflictividad interna de los países permitió generar una mayor sensibilidad hacia valores clave como el respeto y la comprensión de la diversidad y la pluralidad cultural, política, religiosa y lingüística. Sin embargo, para Diamint (2008:110), mientras que se remodelaba el SDN y se producían avances en distintas áreas, el general Roberto Bendini seguía proponiendo su modelo militar, "ahora orientado a la custodia de los recursos naturales, en base a la fabulación de amenazas sin sustento".

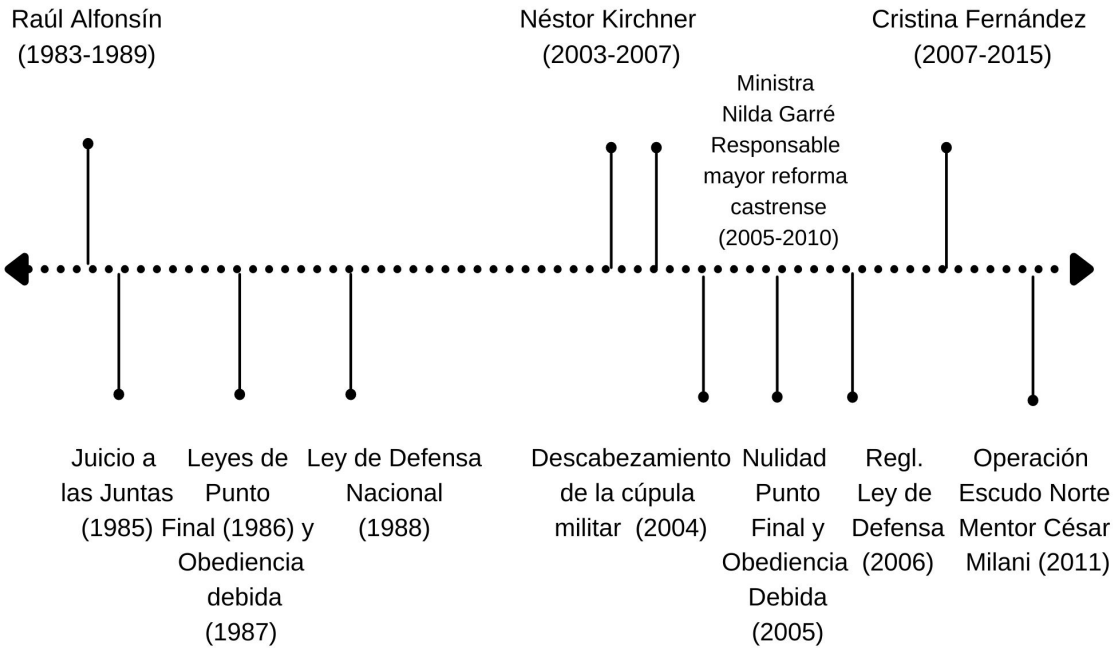
Luego de las elecciones de 2007, en las que triunfó Cristina Fernández (2007-2011), Garré fue rectificada en el cargo de ministra de Defensa hasta 2010, cuando fue sustituida por Arturo Puricelli (2010-2013). Hasta ese momento, la PDN estuvo orientada a la exclusión de las FFAA del área de la SI, decisión que generaba tensión con los sectores que buscaban su incorporación en este tipo de tareas. Años después, esta delimitación empezó a cambiar durante la última presidencia de Cristina Fernández (2011-2015), en la que se inicia un proceso de militarización de la SI (Saín, 2018). Saín señala que la incorporación de las FFAA en tareas de SI no respondió a una política gubernamental definida, sino que provino de la influencia que ejercieron los militares en el entorno ejecutivo. En particular, el autor se refiere a la figura del coronel César Milani, quien había sido subjefe de Inteligencia del Ejército Argentino y que, por decisión de Garré, fue ascendido a general y designado titular de la Jefatura II de Inteligencia del Ejército.

En diciembre de 2010, Cristina Fernández designó a Nilda Garré como ministra de Seguridad, una cartera nueva, y nombró a Arturo Puricelli (2010-2013) como ministro de Defensa. Según Saín (2018:39), desde ese momento, la influencia de Milani sobre Fernández fue en aumento, a tal punto que "los asuntos militares pasaron a decidirse directamente entre [el general] César Milani y la presidenta Cristina [Fernández]", aunque el autor también aclara que "la influencia del uniformado sobre la flamante ministra de Seguridad [Garré], lejos de mermar, se intensificó". Entre las medidas que permiten vislumbrar el proceso de militarización en el que ingresó Argentina, se puede mencionar el Operativo Escudo Norte, en coordinación con las instituciones policiales y, especialmente, con las fuerzas de seguridad federales. En el diseño de este Sistema de Seguridad Interior (SSI) tuvo una gran incidencia Milani, aunque en el plano formal fue mentado y formulado por el Ministerio de Seguridad.

Para Saín (2018), el operativo no implicó una intervención integral de las FFAA en labores de SI, pero fue un punto de inflexión y significó el comienzo de una lenta intervención militar en estos asuntos. En ese sentido, si bien el inicio del período kirchnerista marcó un hito importante para la historia argentina, al adoptar el lema "Memoria, verdad y justicia" como elemento fundamental en la construcción del proceso de memoria histórica del país, con estos despliegues militares comenzó a debilitarse "la diferenciación institucional entre defensa nacional y seguridad interior" (Saín, 2018:41). El proceso de militarización de la seguridad pública en el país se observa en políticas de esta clase, que muestran una participación cada vez más activa de estos cuerpos por fuera de su tarea en DN.

Incluso, este tipo de desempeño se fue acrecentando con el tiempo y en junio de 2013 se terminó de asentar con el nombramiento de Agustín Rossi como ministro de Defensa y, en particular, con el del general Milani como jefe del Ejército. En el ministerio Milani ganó fama por su omnipresencia y por reclamar mayor presupuesto para sí mismo y sus subordinados. La socióloga Paula Canelo señala en un artículo de la revista Anfibia (2018:3) que el militar podría caracterizarse por su interés en la construcción de un liderazgo de tipo personalista frente a la tropa y por mostrarse como un subordinado frente a los jefes civiles. El nombramiento de Milani fue fuertemente criticado por organismos defensores de los derechos humanos y ex presos políticos, que cuestionaban duramente su responsabilidad durante la dictadura militar. Una de las voces más fuertes fue la del premio Nobel de la Paz Adolfo Pérez Esquivel, quien reclamó al gobierno que revisara la designación del general al frente del Ejército (Verón, 2013). Pese a las fuertes críticas, la administración de Cristina Fernández continuó apoyando esa decisión.

Tabla 2- Hitos del contexto argentino



Fuente: Elaboración propia.

Contexto uruguayo: el "no asunto" de las cuestiones militares

En Uruguay, las primeras medidas del gobierno del FA también estuvieron vinculadas con el pasado reciente y una política que apuntó a la responsabilidad de las FFAA en la dictadura. Durante años, las cuestiones militares y los problemas que derivaban de las FFAA era un "no asunto" en el país (González Guyer, 2007). El gobierno que precedió al del FA, liderado por Jorge Batlle (2000-2005), había creado la Comisión para la Paz, que tuvo como objetivo empezar a desmontar la estructura de impunidad, pero no logró grandes avances; incluso, se comprobó que gran parte de la información brindada por los militares en este espacio fue falsa.

Para el gobierno del FA, que asumió el poder en 2005, la cuestión militar era considerada uno de los asuntos más conflictivos, debido al pasaje de la fuerza política de enemigo interno a mando superior de las FFAA, lo que generaba cierto resquemor en las fuerzas militares (González Guyer et al, 2005). El presidente Tabaré Vázquez (2005-2010) anunció, en su primer discurso, que la administración frenteamplista cumpliría con el mandato establecido en el artículo 4º de la Ley de Caducidad, que permitía que el Poder Ejecutivo investigara, o facultara al Poder Judicial a hacerlo, los casos de crímenes de lesa humanidad que no estaban comprendidos por la ley. La aplicación de este artículo fue potestad de todos los gobiernos posdictadura; sin embargo, ninguno había tenido la voluntad política de implementarlo. El gobierno del FA les solicitó informes a los comandantes de las tres fuerzas para iniciar las excavaciones en los establecimientos en los que existía información de que podían estar enterrados desaparecidos. También permitió que se realizaran las extradiciones que eran resueltas por el Poder Judicial.

La colaboración de las FFAA en estos temas fue casi nulo, debido a que siguió predominando el pacto de silencio acordado por las esferas militares. No solo no se brindó demasiada información, sino que otra vez se dieron datos falsos. Vázquez había designado como ministra de Defensa a Azucena Berrutti (2005-2008), la primera mujer que ocupó el cargo en la cartera, sin experiencia en el área, pero reconocida por su desempeño como abogada de militantes de izquierda durante la dictadura. Berrutti tuvo un papel importante en el rediseño de la estructura militar, al establecer las primeras limitaciones a las prerrogativas tradicionales de la corporación militar, “decisiones dirigidas a desmilitarizar el ministerio” (González y Méndez, 2016).

Durante su gestión, se realizaron cambios en el régimen de ascensos a general (Ley N° 17.920), lo que amplió la cantidad de coroneles a elegir para este puesto, y se crearon cargos civiles dentro del MDN (Ley Nº 17.921). Hasta ese momento, los únicos cargos civiles eran el de ministro y subsecretario. Asimismo, Berrutti impulsó la aprobación de una disposición legal para eliminar gradualmente la categoría de funcionarios civiles asimilados a militares. También, abordó las condiciones en el ingreso a las escuelas militares, con la exclusión del aparato referido a la orientación sexual, que contenía una alta carga discriminatoria (Decreto Nº 216/009). A su vez, se abocó a la reparación integral de los militares perjudicados en la dictadura (Ley Nº 17. 949).

En este mismo período, comenzó el debate sobre la LDN, ya que el país no contaba con una. El objetivo era alejarse de la DSN y desarrollar un marco normativo que se adaptara a los nuevos tiempos y que permitiera generar un nuevo diálogo entre los actores de la sociedad civil y los militares (Moreira y Pérez, 2009). Esto terminó con la aprobación en 2010 de la Ley Marco de Defensa Nacional (LMDN, Nº 18.650). De acuerdo a Rodríguez Cuitiño (2019), la ley marco y los documentos vinculados a esta, como la PDN y la Política Militar de Defensa (PMD), mostraron un cambio en el área de la seguridad en Uruguay, al alinearse al escenario internacional en cuanto a la lucha frente al avance del crimen organizado y la prevención del terrorismo. Esta transformación de la defensa y su instrumento militar llevó a que las FFAA incorporaran a sus funciones tareas vinculadas a combatir amenazas no tradicionales.

En 2006 se comenzó a discutir la posibilidad de anular la Ley de Caducidad y se anunció el lanzamiento de la campaña para lograrlo por medio de un plebiscito. Este era un tema que desde hacía años generaba posiciones contrapuestas en la interna del FA, ya que algunos dirigentes, como el propio presidente José Mujica, no estaban de acuerdo con que se volviera a poner a votación de la ciudadanía esta normativa. También durante este período se discutió dentro de la izquierda la promulgación del 19 de junio como el día del Nunca Más.

En 2008 asumió como ministro de Defensa José Bayardi, quien luego fue sustituido en 2009 por Gonzalo Fernández. El primer mandato del presidente Vázquez terminó con el recambio casi total de la cúpula militar, que comenzó en 2006 con la remoción del comandante en jefe del Ejército Nacional, Carlos Díaz, quien fue sustituido por Jorge Rosales, designado de forma sorpresiva, al ser el último general promovido a esa jerarquía (González y Méndez, 2016). También a fines del primer mandato, el 25 de octubre de 2009, se llevó a cabo el plebiscito para anular la Ley de Caducidad, que finalmente no se aprobó. Frente a este fracaso, parte de la ciudadanía reclamó el tibio apoyo del FA a la campaña para derogar esta ley. Aunque después, durante el gobierno de José Mujica, el Parlamento aprobó la Ley Nº 18.831 de "restablecimiento para los delitos cometidos en aplicación del terrorismo de Estado hasta el 1º de marzo de 1985", que los catalogó de lesa humanidad.

Durante este período, si bien hubo cambios simbólicos, no se generaron transformaciones significativas respecto del empleo de las FFAA, su estructura y su despliegue en el territorio (González y Méndez, 2016). Además, se continuó con la política de contribución de personal militar

a las operaciones de paz, alcanzando sus máximos históricos, lo que ubicó al país entre los diez mayores contribuyentes de Naciones Unidas (NU). En el caso del gobierno de José Mujica (2010-2015), se observan dos etapas dentro del MDN, una marcada por la gestión de Luis Rosadilla y otra por la designación de Eleuterio Fernández Huidobro al frente de la cartera. En los meses de Rosadilla se dio una serie de acontecimientos que generó un clima de tensión entre el gobierno y el sector castrense. Entre otros, la intención de poner en funcionamiento la LDN, que generaba cambios en cuanto a la autonomía con la que hasta el momento se habían manejado los militares, la discusión del presupuesto en materia de defensa y el caso del uso fraudulento de dineros de la Armada Nacional en las misiones de paz de NU.

En julio de 2011 Rosadilla renunció a su cargo acusando razones de salud y asumió Eleuterio Fernández Huidobro (2011-2016), quien si bien pertenecía al mismo sector político, generó un cambio muy notorio en el liderazgo. “El impulso reformista se detuvo para imponer una suerte de restauración, retornando a una modalidad de gestión más emparentada con las tradiciones del MDN y al estilo —más reservado— en su conducción“, a la vez que “volvió a imponerse la verticalidad y la disciplina” (González y Méndez, 2016:239). Se considera a la gestión de Fernández Huidobro como *sui generis,* porque generó más críticas en la interna del FA y en su electorado que en los partidos de la oposición o de la corporación castrense.

Uno de los principales logros de su gestión fue la aprobación de la PDN, aunque su período se caracterizó por la ausencia de iniciativas dirigidas a modernizar y fortalecer la organización del ministerio como organismo de conducción política, establecido en la LMDN. En la agenda histórica, González y Méndez (2016) mencionan como uno de los elementos más cuestionados de su gestión la defensa que realizó en repetidas oportunidades de la inocencia de oficiales militares procesados por la Justicia por haber cometido crímenes de lesa humanidad durante la dictadura. Para los autores, la actuación de Fernández Huidobro no era extraña, ya que estuvo en consonancia con su posición histórica frente a estos temas. Lo que era difícil de explicar era su designación por parte del presidente José Mujica y, más aún, su continuidad en el tercer gobierno del FA, bajo la presidencia de Tabaré Vázquez.

Constanza Moreira (2019:220) también apunta que durante este período hubo un retroceso, debido a la relación que terminó teniendo el FA con las FFAA, dada la defensa irrestricta del ministro de Defensa con la corporación, y “su cuidadoso celo respecto a su presupuesto, funciones y

legitimidad". Esto llevó al aumento del poder político de los militares y a que se perdieran propuestas programáticas del FA que buscaban devolver a la órbita civil actividades e instituciones que habían sido militarizadas durante la dictadura (como la aviación civil, la marina mercante, el cuidado de parques nacionales). En el tercer gobierno del FA, continuó Fernández Huidobro al frente del MDN, lo que, según Moreira (2019:250), inauguró un nuevo mandato con "el huevo de la serpiente anidado", dada la permisividad que el ministro seguía mostrando con las FFAA, pero, sobre todo, con el Ejército Nacional.

En el segundo período de Tabaré Vázquez también hubo tensión a partir de la discusión de proyectos de ley que buscaban restringir los privilegios de los militares. El más polémico, que dividió al FA, fue la reforma de la Caja Militar, que terminó siendo aprobada, pero con un texto menos ambicioso del que se propuso en un primer momento. Durante la discusión, el comandante en jefe del Ejército, Guido Manini Ríos, fue destituido por expresar su disconformidad. Manini Ríos fue designado comandante en jefe del Ejército durante el gobierno de José Mujica y era uno de los representantes más políticos de las FFAA. Otro episodio que sumó a la decisión del relevo fueron los dichos del militar respecto del desempeño del Poder Judicial en el juzgamiento de militares por violaciones a los derechos humanos. Manini Ríos dijo: "Un militar citado como indagado por la Justicia no tiene las garantías del debido proceso y es condenado en base a conjeturas o convicciones inadmisibles sin pruebas fehacientes, fraguadas o inventadas" (La Diaria, 2019).

El ministro Jorge Menéndez (2016-2019), quien sustituyó a Huidobro luego de su fallecimiento en agosto de 2016, llevó adelante otras iniciativas, como la reforma de la Ley Orgánica de las FFAA (LOFFAA), que finalmente se aprobó en julio de 2019. Además, impulsó un impuesto a las altas jubilaciones militares, promovido por el Ministerio de Economía y Finanzas, que no alcanzó los votos necesarios. En abril de 2019 otro escándalo vinculado al desempeño de las FFAA llevó al presidente Tabaré Vázquez a destituir a toda la cúpula del MDN, incluido al ministro Jorge Menéndez. La decisión se tomó luego de conocerse, por medio de la prensa, el contenido de las actas de un tribunal militar, en el que dos represores confesaban su responsabilidad en crímenes de lesa humanidad.

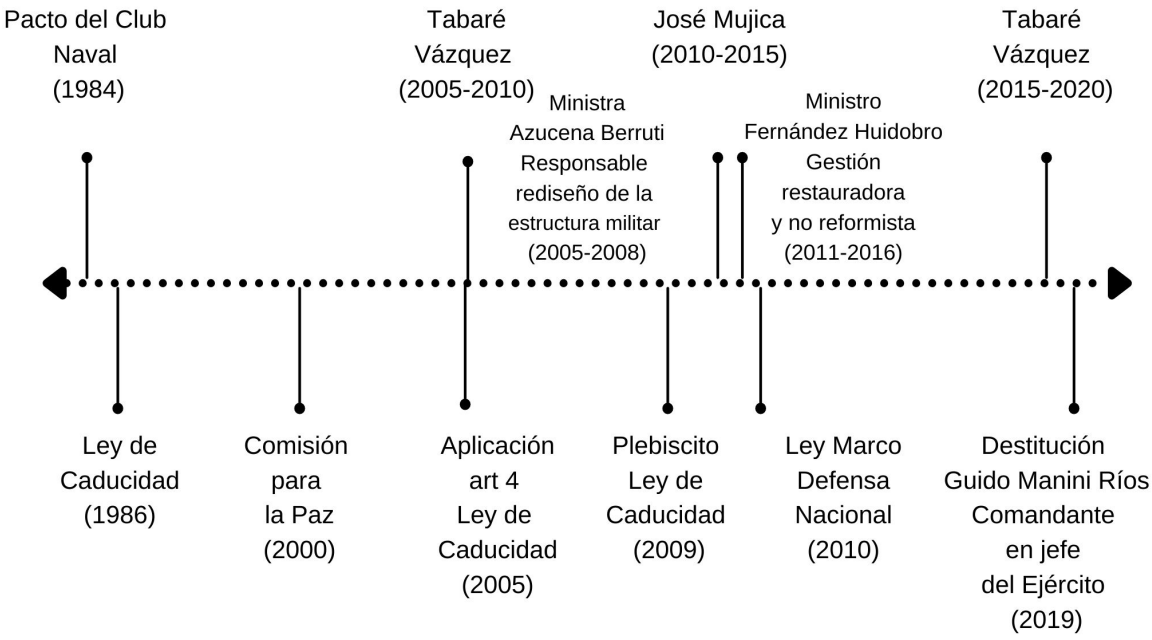
También generó polémica un proyecto de ley que incorporaba a las FFAA en tareas de SI, presentado por un sector de la oposición. En mayo de 2018 el dirigente del Partido Nacional Jorge Larrañaga lanzó la campaña "Vivir sin miedo", que proponía la militarización de la seguridad

pública, con el objetivo de enfrentar el problema de seguridad del país. Entre otros, el proyecto preveía la creación de una guardia nacional conformada por hasta 2.000 militares capacitados para cumplir tareas policiales en el área de la SI, lo que rompía con la premisa de su exclusión en este tipo de tareas. El texto se puso a votación el 27 de octubre de 2019, junto con las elecciones nacionales, y no alcanzó el respaldo necesario para su aprobación. Sin embargo, los resultados mostraron que 47% estaba de acuerdo con este tipo de intervención.

En este marco, otro elemento a tener en cuenta es la aparición de la candidatura a la presidencia del ex comandante en jefe del Ejército Guido Manini Ríos, quien creó su propio partido político, Cabildo Abierto, que cuenta con una base electoral correspondiente a sectores castrenses. Para Moreira (2019:250), la presentación de la candidatura estuvo cimentada en el renovado "prestigio" que las FFAA comenzaron a obtener según "algunas encuestas que mostraban que su imagen mejoraba ante la población", así como "en la deliberada estrategia de la corporación —y de sus aliados— de constituirse en un actor político". En 2018, de acuerdo al Informe Latinobarómetro, en Uruguay la institución que contaba con mayor confianza por parte de la población era las FFAA. El cuerpo militar tenía 62% de respaldo, seguido de la Policía con 59%, la Corte Electoral (47%), el gobierno (39%), el Poder Judicial (39%), la Iglesia (38%), el Parlamento (33%) y los partidos políticos (21%).

Como se ha mencionado, la forma en que los países resolvieron su transición democrática resulta importante a la hora de analizar una posible militarización; en particular, porque los procesos de "Verdad y justicia" impactan en la imagen que la población tiene de las FFAA. Sobre todo, en el caso de Uruguay, donde durante décadas las FFAA mantuvieron sus privilegios e impunidad frente a los crímenes cometidos durante la dictadura. Como señala Guillermo O'Donnell (1989:2), dejar atrás la dictadura es solo el primer paso; a esas "democracias débiles, incompletas y, en muchos sentidos, decepcionantes", había "que cuidarlas y protegerlas contra los riesgos —muy reales— de un regreso al autoritarismo". Sin embargo, el Pacto del Club Naval, con el que se definió la salida democrática uruguaya, incluyó a los militares como parte de la solución, dentro de un repliegue estratégico del gobierno, pero del que salían indemnes, con su poder real intacto, dejando latentes factores restrictivos de la democratización (Corbo, 2007).

Tabla 3- Hitos del contexto uruguayo



Fuente: Elaboración propia.

6. Análisis Argentina: entre la desmilitarización y la militarización

En Argentina, el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), quien accedió al poder con la coalición política FPLV, buscó redefinir las competencias institucionales de los organismos referidos al ámbito de la DN y establecer un clara diferencia con la política desarrollada por los gobiernos anteriores durante la década del 90 (Battaglino, 2013b). El cambio del escenario internacional planteaba la necesidad de establecer definiciones claras referidas a esta materia, y las FFAA arrastraban una crisis doctrinal, luego de la derrota en la Guerra de las Malvinas, que había generado, a su vez, una crisis identitaria del cuerpo militar. Frente a este escenario, Néstor Kirchner mantuvo una continuidad en el camino desarrollado por el gobierno de Raúl Alfonsín, que había

buscado eliminar de manera definitiva la DSN de los textos vinculados a la defensa del Estado y poner fin a la intervención de las FFAA en las cuestiones de seguridad interna (Eissa, 2016).

En Argentina, desde finales de los 90, los partidos políticos no publican sus planes de gobierno ni las plataformas programáticas con vistas a las elecciones; eventualmente, se pueden encontrar algunas manifestaciones generales, pero no los planes concretos por áreas. En el gobierno de Néstor Kirchner las primeras señales en materia de defensa se visualizaron en decisiones simbólicas, como fue el descabezamiento de la cúpula militar en 2004 y el retiro del cuadro del dictador Rafael Videla de las paredes del Colegio Militar de la Nación. Esta posición generó tensiones con las FFAA, pero con un cariz diferente al que vivió el gobierno del presidente Raúl Alfonsín, que enfrentó levantamientos militares. Teniendo en cuenta este antecedente, si bien Néstor Kirchner reactivó reformas en el área de defensa que estaban pendientes, las acompañó con un incremento del presupuesto del MDN, aumento de salarios y la puesta nuevamente en marcha de la industria militar (Battaglino, 2013b).

El conjunto de las políticas diseñadas para el área de la DN planteadas a partir del 25 de mayo de 2003 tuvo como objetivo lograr la completa subordinación de las FFAA al poder político y planteó modificaciones a su estructura. En el discurso de asunción en la Asamblea Legislativa, el presidente Néstor Kirchner marcaba este nuevo camino:

> "En materia de defensa, actuaremos con un concepto integral de la defensa nacional, integrando la contribución de la acción de nuestras Fuerzas Armadas en pro del desarrollo, trabajando para su modernización e impulsando la investigación científica tecnológica en coordinación con otros organismos gubernamentales, para que, sin apartarse de su actividad principal, puedan contribuir al bienestar general de la población. Queremos a nuestras Fuerzas Armadas altamente profesionalizadas, prestigiadas por el cumplimiento del rol que la Constitución les confiere y, por sobre todas las cosas, comprometidas con el futuro y no con el pasado". (Discurso de asunción de Néstor Kirchner, 25 de mayo de 2003[9])

El gobierno de Néstor Kirchner buscó anular toda posibilidad de que las FFAA tuvieran algún tipo de injerencia en el ámbito político o en el área de la SI. El primer ministro de Defensa fue José Pampuro (2003-2005) y tuvo a su cargo la coordinación del programa denominado "La Defensa Nacional en la Agenda Democrática" (Decreto 545/2003), un amplio foro de discusión entre

[9] Discurso de asunción de Néstor Kirchner, 25 de mayo de 2003. Recuperado en: *youtube.com/watch?v=1Zao4M3qXvw*.

intelectuales, militares, académicos, políticos y miembros de la sociedad civil. La intención de esta iniciativa era avanzar en diagnósticos y propuestas que sirvieran como base para la elaboración de un Plan Estratégico de Defensa Nacional y para el fortalecimiento del rol de las FFAA. Era la primera vez que el Poder Ejecutivo convocaba a un diálogo amplio y participativo sobre temas de DN. Para su realización, se utilizó una metodología de trabajo participativa que contempló las opiniones y aportes de todos los actores, reflejando los intereses nacionales en la materia. El proyecto fue promovido desde el MDN y contó con el auspicio del PNUD.

El encuentro creó un ámbito de debate que propició la actualización de diagnósticos que aportaron de manera plural y abierta a la elaboración de un plan de DN, que buscaba transformar esta temática a la condición de política de Estado. El incierto contexto internacional, la multidimensionalidad que había adquirido la problemática de la seguridad y algunas disputas internas en el país permearon los intercambios y debates, pero no los impidieron. El cronograma de actividades finalizó con la elaboración del documento "La Defensa Nacional en la Agenda Democrática", que permitió al gobierno establecer cuáles serían los ejes de la PDN. En una entrevista con el diario Clarín, el ministro José Pampuro hablaba sobre la importancia de este debate:

> "En cuanto a qué política de defensa nacional requiere y propone la Argentina, es un tema tan fundamental que excede el marco de las Fuerzas Armadas e involucra al conjunto de la sociedad como sujeto activo de su defensa. Discutir y consensuar objetivos de la manera más amplia y representativa posible para que se conviertan en política de Estado exige una visión muy clara del entorno mundial, así como una profunda comprensión de los temas no militares que hacen a la defensa nacional" (Clarín, 2003:1)

En el texto se detallaron los intereses estratégicos para las instituciones armadas y las misiones que deberían desempeñar. Sin embargo, a diferencia de otros países, no se hablaba de "nuevas amenazas", lo que mantenía como principal objetivo de las FFAA sostener la integridad territorial. Desde la década de 1990, algunos sectores de la dirigencia política nacional habían manifestado la necesidad de involucrar más activamente a las FFAA en la política de seguridad contra el tráfico de drogas y el crimen organizado (Soprano, 2014). Incluso cercano en el tiempo, durante el gobierno del presidente Fernando de la Rúa (1999-2001), el rol de las "nuevas amenazas" y las "nuevas misiones" había estado en debate. Los ministros de Defensa, Ricardo López Murphy y Horacio Jaunarena, adhirieron a la definición de "nuevas amenazas" de la doctrina del Comando Sur de Estados Unidos, que había sugerido que las FFAA debían prepararse para luchar contra el narcotráfico, una misión contrapuesta a las establecidas por la LDN. En el documento "Revisión de

la Defensa 2001", el presidente De la Rúa señalaba que "no cabría formular barreras artificiales entre los roles tradicionales (la disuasión) de nuestras Fuerzas Armadas y los denominados 'nuevos (o revigorizados)'" (Diamint, 2003:5). El texto enumera una lista de situaciones que define como "amenazas no tradicionales", como la degradación ambiental, el crimen organizado, el tráfico de armas, el contrabando, las migraciones ilegales y el narcoterrorismo.

De todas formas, la incorporación del concepto de "nuevas amenazas" no era una postura mayoritaria en el espectro político argentino, que consideraba un requisito central de la construcción democrática que las FFAA no realizaran tareas de SI. El gobierno de Kirchner siguió esta línea y desterró estos conceptos de las definiciones y de los ejes estratégicos que se establecieron a partir del debate "La Defensa Nacional en la Agenda Democrática". Esta postura quedó registrada en el *Libro Azul de la Defensa*, que fue publicado en diciembre de 2003. En el capítulo "Política Exterior y Defensa Nacional", en el apartado "El papel de las Fuerzas Armadas en el Nuevo Contexto Estratégico Internacional y Regional", se señala que el rol fundamental del cuerpo militar será el de preservar la soberanía, la integridad territorial, el patrimonio nacional, y la vida y la libertad de los habitantes. La publicación establece que los roles secundarios, como las operaciones de apoyo a la SI, estarán establecidas de acuerdo a la Ley de Seguridad Interior (LSI).

El planteamiento político puesto en marcha desde la asunción de Néstor Kirchner como presidente de la Nación apuntaba a que la defensa no constituía un tema reservado a los militares, sino una competencia del conjunto del pueblo y la Nación.

> "La defensa no es solo una obligación de quienes lucen uniforme; debemos involucrarnos todos los argentinos en todas las circunstancias. La democracia debe poner en su agenda la cuestión de la defensa nacional y no puede hacerlo sin la participación de todos los actores, de todas las ideas, de todas las escuelas del pensamiento, terminando con la idea de una defensa cerrada a unos pocos o en cabeza de unos cuantos iluminados". (Néstor Kirchner, acto de lanzamiento de "La Defensa Nacional en la Agenda Democrática", 6 de agosto de 2003).

Si bien la administración de José Pampuro fue importante en las primeras definiciones en materia de DN, el cambio sustancial devino con la gestión de la ministra de Defensa, Nilda Garré (2005-2007). Se considera que durante su período se produjo el proceso de reforma castrense más grande llevado adelante por un gobierno democrático desde el desarrollo de la Doctrina de la Defensa Nacional en el primer peronismo (Saín, 2010). Garré buscó la delimitación conceptual e institucional de la DN y del rol institucional de las FFAA. También procedió al desarrollo de una

nueva operativización del marco legal y del régimen de Justicia militar. En líneas generales, el objetivo fue democratizar y profesionalizar al cuerpo militar, que todavía mantenía vestigios de la época de la dictadura, eliminando ciertos privilegios que aún detentaba. En ese momento, existían algunos niveles residuales de autonomía militar (Diamint, 2014), ligados a la falta de una administración integral del sistema de DN.

La ministra también llevó adelante la desmilitarización de algunas de las competencias de las FFAA que eran de naturaleza civil. En este camino, se aprobaron nuevas normativas vinculadas a las FFAA y se reglamentaron leyes que habían sido aprobadas durante el gobierno de Raúl Alfonsín. Por ejemplo, se reglamentó la LDN, aprobada en 1998, que establecía que la actividad de las FFAA se centraba en la defensa externa, quitándoles participación en el ámbito de la SI. La ley fue considerada de avanzada en la región y logró para su aprobación el consenso de los partidos más importantes de ese momento. Sin embargo, los levantamientos militares que ocurrieron en el país no permitieron que se reglamentara. Para el gobierno de Néstor Kirchner, esa falta de reglamentación había generado una modalidad de gestión delegativa de las responsabilidades políticas en las propias FFAA, generando "un proceso crónico y caótico de degradación de las capacidades operativas del instrumento militar" (Modelo Argentino de Modernización del Sistema de Defensa:13). A su vez, el escenario argentino incluía un profundo rechazo por parte de la población por la institución castrense, debido a los efectos de la última dictadura militar, y a una indiferencia histórica respecto del abordaje de la defensa como política pública (Pion-Berlin y Trinkunas, 2005).

Frente a este contexto, el gobierno de Kirchner impulsó una política que buscó reglamentar la LDN, acompañándola de otras normativas que permitieran una transformación más profunda del SDN. También, se recuperaron otros textos normativos, como la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (LRFFAA, Nº 24.948, 1998), y se estableció el decreto que reglamentó la Ley de Inteligencia Nacional (LIN, 950/2002). Además, se aprobó la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas (DOFFFAA, Decreto 1691/2006), que estableció las misiones principales y subsidiarias del instrumento militar y de sus respectivos ámbitos de actuación. Comenzó el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (CPDN, Decreto 1729/2007), a partir del que debían programarse y presupuestarse las necesidades del instrumento militar. Este

camino de transformación continuó durante el gobierno de Cristina Fernández (2007-2015), en el que se aprobó por primera vez la DPDN (Decreto 1714/2009), algo que no ocurría desde 1983.

Reglamentación de la LDN

La LDN se reglamentó el 12 de junio de 2006 por medio del Decreto 727/2006. Este texto fijó las bases jurídicas, orgánicas y funcionales en el área de la DN, estableciendo la finalidad del sistema, su estructura y sus órganos. En la presentación de la reglamentación la ministra Garré hizo énfasis en lo que consideraba un "desinterés" por parte de la dirigencia política y de las autoridades civiles para asumir sus responsabilidades en el área de la DN, aunque consideraba que el presidente Néstor Kirchner había mostrado claramente su preocupación por establecerlas. En los considerandos del texto reglamentario (727/2006) se señala que el ejercicio del gobierno político institucional sobre los asuntos de defensa y sobre las FFAA no puede reducirse a actos y prácticas formales y simbólicas, sino que debe existir una firme voluntad política de dirección y gobierno institucional del área. El documento plantea la necesidad de poner en marcha un proceso de reconversión y modernización de los esquemas tradicionales de defensa, teniendo en cuenta el cambio de las realidades geopolíticas y las hipótesis de conflicto.

De todas formas, los gobiernos kirchneristas no incluyeron en su PDN al paradigma de las "nuevas amenazas", sino que establecieron que estas no formarían parte de las misiones que debían afrontar las FFAA. Un esquema normativo favorable a la diferenciación entre DN y SI que también era sostenido por Argentina en los foros internacionales de seguridad (Calderón, 2019). En una conferencia de prensa en la Casa Rosada para anunciar la aprobación del decreto, la ministra Garré señaló que "un tema fundamental de la reglamentación es la absoluta precisión con que define cuál es la responsabilidad primera de las FFAA" (El País, 2006). El texto indica "estrictamente" que cumplirán su rol en cuanto a "la defensa nacional ante agresiones de origen externo" y que no podrán intervenir en cuestiones pertenecientes al ámbito de la "seguridad interior". Garré también indicó que el decreto reglamentario permitiría clarificar la situación de que las "nuevas amenazas", referidas al terrorismo o al narcotráfico, no serían materia de responsabilidad de las FFAA, que están preparadas para otras hipótesis de conflicto.

En los considerandos de la reglamentación de la LDN se establece la diferenciación entre DN y SI. De acuerdo con el texto, el SDN no podrá contemplar hipótesis de SI en su formulación doctrinaria, planificación y adiestramiento. También indica que la consolidación de una institucionalidad en materia de DN contribuirá a evitar esta posible confusión.

> "... que por ello deben rechazarse enfáticamente todas aquellas concepciones que procuran extender y/o ampliar la utilización del instrumento militar hacia funciones totalmente ajenas a la defensa, usualmente conocidas bajo la denominación 'nuevas amenazas', responsabilidad de otras agencias del Estado organizadas y preparadas a tal efecto; toda vez que la intervención regular sobre tales actividades supondría poner en severa e inexorable crisis la doctrina, la organización y el funcionamiento de una herramienta funcionalmente preparada para asumir otras responsabilidades distintas de las típicamente policiales". (Considerandos del Decreto 727/2006)

El artículo 1º del decreto reglamentario indica que las FFAA, como instrumento militar de la DN, serán empleadas "ante agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s". Se entenderá como "agresión de origen externo" el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política del país, o en cualquier otra forma que sea incompatible con la Carta de las NU. A su vez, el decreto establece que el empleo de los militares en tareas de SI estará delimitado de acuerdo a los escenarios dispuestos en la Ley Nº 24.059 de SI y en la Ley Nº 24.948 de LRFFAA, que contribuyen a definir las esferas de DN y SI.

La LSI, que se aprobó en 1991, señala en su artículo 27º que, en caso de requerirlo, se dispondrá del Comité de Crisis, por el que las FFAA podrán apoyar las operaciones de SI. Mientras, el artículo 31º aclara que las FFAA serán empleadas en el restablecimiento de la SI dentro del territorio nacional, en aquellos casos excepcionales en que el Sistema de Seguridad Interna resulte insuficiente a criterio del presidente de la Nación. Por su parte, la LRFFAA establece, en su artículo 6º, el empleo del instrumento militar en las siguientes modalidades: operaciones convencionales en defensa de los intereses vitales de la Nación, operaciones en el marco de NU, operaciones en apoyo de la seguridad, encuadradas en la Ley Nº 24.059, y operaciones en apoyo a la comunidad nacional o de países amigos. En esta línea, es importante mencionar el decreto reglamentario de la LIN (950/2002), que también estableció límites a las FFAA en materia de SI. El texto establece que la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar, dependiente del MDN, coordinará las acciones que corresponden a los organismos de inteligencia de las FFAA. La LIN establece, en su

artículo 2º, que el accionar de los cuerpos militares estará orientado a tareas vinculadas con la DN, como el planeamiento estratégico, pero en ningún caso con la SI.

Asimismo, el decreto reglamentario de la LDN menciona que es competencia del Consejo de Defensa Nacional (Codena) el asesoramiento al presidente de la Nación y la determinación de situaciones de riesgo que puedan afectar la soberanía e independencia nacional. Pero no menciona en concreto cuáles son los escenarios en los que se podrían desempeñar las FFAA en caso de ser necesario. En cambio, en el capítulo V, respecto de su rol, vuelve a indicar que la misión primaria consiste en asegurar la DN ante situaciones de agresión externa perpetradas por fuerzas armadas de otros Estados, y en el artículo 24º que estarán dedicadas exclusivamente a alistar, adiestrar y sostener los medios puestos a su disposición, a efectos de garantizar su eficaz empleo en el marco del planeamiento militar.

Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas

La DOFFFAA fue aprobada por el Decreto Nº 1691 del 22 de noviembre de 2006. El texto normativo contiene las pautas de organización y funcionamiento de las FFAA, y las directrices políticas que establecen los criterios y lineamientos a los que deberán ajustarse sus estructuras, misiones y funciones. En el decreto se menciona la necesidad de modernizar y adecuar el instrumento militar en función de las nuevas condiciones y exigencias de carácter estratégico que presenta el contexto global y regional. En cuanto a su rol, señala que la misión principal es la de "conjurar y repeler" toda agresión externa por parte de otro Estado, y habilita la utilización del instrumento militar para el cumplimiento de misiones subsidiarias. Sin embargo, indica que estas no deberán afectar las capacidades requeridas para el cumplimiento de la "misión primaria y esencial".

La DOFFFAA establece que el diseño de fuerzas se realizará en función del método de planeamiento basado en el factor de capacidades militares, en reemplazo del anacrónico método de hipótesis de conflicto (Soprano, 2014). El texto plantea, por primera vez desde la recuperación de la democracia, la conducción política del Estado y ratifica su voluntad de materializar el posicionamiento defensivo nacional en las competencias vinculadas al planeamiento estratégico-militar (Calderón, 2016). La DOFFFAA establece como misiones subsidiarias las operaciones multilaterales de NU, en tareas de SI, previstas por la LSI, en apoyo a la comunidad nacional o de

países amigos, y en el trabajo para la construcción de un Sistema de Defensa Subregional. En lo que refiere a la participación en el área de la SI, indica que deberá regirse de acuerdo a los precisos límites y criterios establecidos en los artículos 2º, 27, 28, 29, 30, 31 y 32 de la LSI, que prevén la participación del instrumento militar en cuestiones puntuales de SI.

El texto establece que las FFAA podrán participar exclusivamente en: a) operaciones de apoyo logístico, por explícita disposición del MDN, previo requerimiento del Comité de Crisis (artículo 27º de la Ley Nº 24.059); b) operaciones destinadas a la preservación de las FFAA y al restablecimiento del orden dentro de la jurisdicción militar, en caso de atentado en tiempo de paz a dicha jurisdicción (artículos 28º, 29º y 30º de la Ley Nº 24.059); c) operaciones de empleo de elementos de combate de las FFAA, por disposición del presidente de la Nación y previa declaración del Estado de sitio. Estas tareas serán desarrolladas en situaciones de extrema gravedad y bajo las consideraciones señaladas, y no deberán incidir en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las FFAA (artículos 31º y 32º de la Ley Nº 24.059).

Tabla 4 - Conceptos emanados de las nuevas normativas en defensa nacional

Conceptos	Definición	Característica
Sistema de Defensa Nacional	El Sistema de Defensa Nacional no podrá contemplar en su formulación doctrinaria, en la planificación y adiestramiento, en la previsión de las adquisiciones de equipos y/o medios, como así tampoco en las actividades relativas a la producción de inteligencia, hipótesis, supuestos y/o situaciones pertenecientes al ámbito de la seguridad interior, conforme la misma aparece delimitada en la Ley Nº 24.059 de Seguridad Interior. (Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional).	Concepto integral de la DN, integrando la contribución de la acción de las Fuerzas Armadas en pro del desarrollo, trabajando para su modernización e impulsando la investigación científica-tecnológica en coordinación con otros organismos gubernamentales, para que, sin apartarse de su actividad principal, puedan contribuir al bienestar general de la población.
Fuerzas Armadas	Las fuerzas que conforman el instrumento militar, y están dedicadas exclusivamente a alistar, adiestrar y sostener los medios puestos a su disposición, a efectos de garantizar su eficaz empleo en el marco del planeamiento militar. (Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional).	La misión principal es la de "conjurar y repeler" toda agresión externa por parte de otro Estado. A su vez, "toda misión subsidiaria del instrumento militar no deberá afectar las capacidades requeridas para el cumplimiento de aquella misión primaria y esencial". El diseño de fuerzas se realizará en función del método de planeamiento basado en el factor de capacidades militares, en reemplazo del anacrónico método de hipótesis de conflicto. (Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas).

Fuente: Elaboración propia.

Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional

El CPDN (Decreto Nº 1729/07) fue el primero implementado por el Estado argentino. Su objetivo era fijar el diseño del instrumento militar para el corto, mediano y largo plazo, a partir de directivas políticas y criterios técnico-militares. Esta iniciativa establece la actualización periódica de los documentos de planeamiento estratégico nacional y garantiza la coherencia a lo largo de las sucesivas intervenciones de los distintos actores del sistema. En este decreto también se establece la

forma en que se emplearán las FFAA para cumplir con las misiones que les han sido asignadas, con el despliegue y las capacidades militares existentes. Cabe destacar que no define de manera específica cuáles serán esas misiones. A su vez, el primer paso del ciclo fue la sanción de la DPDN, que se aprobó durante el gobierno de Cristina Fernández y fue la primera publicada en democracia. En líneas generales, la nueva presidenta continuó la política que había desarrollado el gobierno de Néstor Kirchner; mantuvo a Nilda Garré como ministra de Defensa y siguió aprobando reglamentaciones que ayudaron a estructurar un modelo modernizador del SDN. Las nuevas normas sancionadas completaron la arquitectura normativa y los procedimientos que permitirían diseñar, ejecutar y supervisar la PDN y la PMD.

Directiva de Política de Defensa Nacional

La DPDN se aprobó con el Decreto Nº 1741/2009 y contiene tres capítulos: (I) el diagnóstico y apreciación del escenario de defensa regional y global; (II) el concepto y posicionamiento estratégico nacional para la defensa; y (III) las directrices para la instrumentación de la PDN y la PMD. En el capítulo primero se señala que en el contexto regional a las cuestiones de naturaleza interestatal se le incorporan de manera creciente nuevos fenómenos, procesos y actores que inciden en la agenda de seguridad internacional y se instalan como desafíos a la seguridad. A su vez, indica que estos actores no son necesariamente estatales, sino preferentemente de naturaleza transnacional, por lo que su aparición requiere abordajes y formas de resolución que no pasan de manera exclusiva por el empleo de las FFAA.

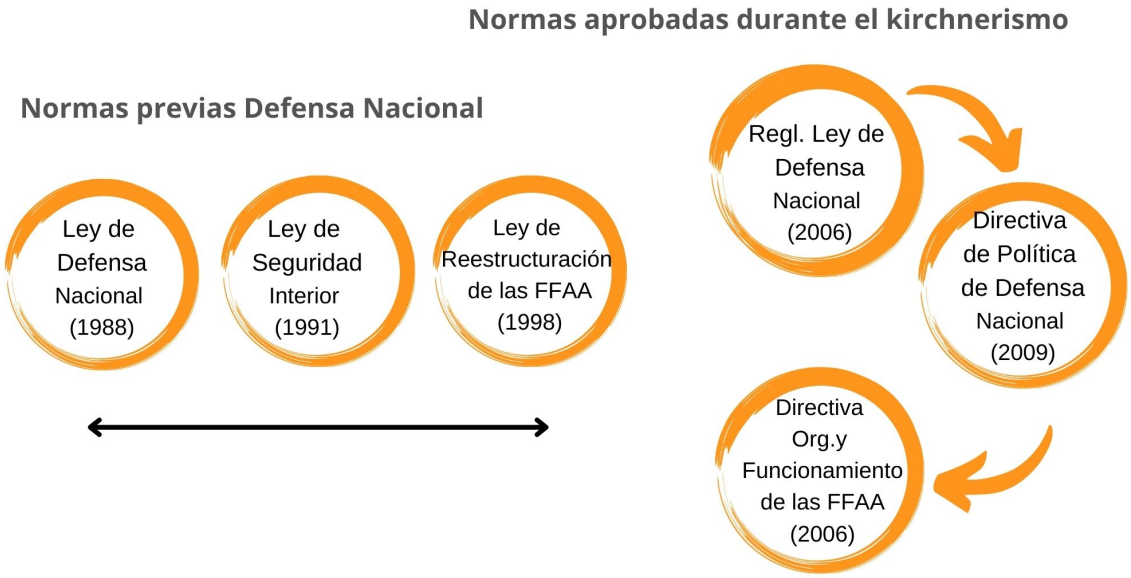
El texto detalla situaciones derivadas de crisis alimentarias, competencias por recursos escasos o riquezas naturales, confrontaciones étnicas, religiosas o debido al desarrollo transfronterizo de actividades criminales, tales como el terrorismo, el narcotráfico, el tráfico de personas y el tráfico de armas, entre otros. También indica un conjunto de circunstancias y acontecimientos que requieren de los Estados nacionales la necesidad de disponer de elementos militares para contribuir en su gestión y contención, tales como catástrofes naturales y situaciones de emergencias humanitarias. La DPDN enumera estos fenómenos y menciona que están alineados a lo que en la nueva perspectiva de seguridad se considera "nuevas amenazas", que ha significado el empleo de las FFAA por parte de otros Estados de la región. Sin embargo, establece que en Argentina estas misiones corresponden a otras fuerzas de seguridad y que la eventual intervención de las FFAA está condicionada a lo que establece la LSI.

> "Al respecto, cabe señalar que en el caso de la República Argentina este tipo de situación es atendida por organismos policiales, de seguridad y de inteligencia específica, conforme a la legislación vigente en la materia. La eventual intervención de las Fuerzas Armadas en circunstancias asociadas a estos casos se encuentra estrictamente regulada por la Ley Nº 24.059 de Seguridad Interior y de ninguna manera podrá incidir ello en aspectos relacionados con la doctrina, organización, equipamiento, capacitación e inteligencia de dichas instituciones castrenses". (DPDN Nº 1741/2009)

Además, la DPDN establece que la misión principal asignada a las FFAA es asegurar la DN ante agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otros Estados. El texto detalla que las misiones subsidiarias no deberán suponer modificaciones organizacionales o funcionales que puedan alterar o restringir los recursos requeridos para garantizar de modo permanente la DN. En definitiva, la directiva hace explícita la decisión de reemplazar el modelo basado en las hipótesis de conflicto por el criterio de las capacidades, que ya había sido incorporado por la DOFFFAA (Calderón, 2016). La normativa señala que se deberá considerar de manera preferente la participación de las FFAA en el marco de las operaciones de mantenimiento de paz de NU o de otras organizaciones internacionales que oportunamente pudieren ser determinadas por el gobierno nacional.

Con la aprobación de la DPDN se completó una serie de normativas que, entre 2003 y 2009, buscaron generar una arquitectura institucional al SDN. Las normas aprobadas en los primeros años de los gobiernos kirchneristas establecieron las competencias institucionales de los organismos referidos al ámbito de defensa, y marcaron taxativamente la diferenciación entre el SDN y el SSI, no existiendo otras hipótesis que permitieran utilizar a las FFAA, salvo las previstas por la LSI. Asimismo, a diferencia de otros países de la región, los textos no integraron el concepto de "nuevas amenazas", sino que establecieron que la prevención y la persecución del terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado excedían el ámbito de actuación de las FFAA, y sus misiones debían ser atribuidas a las fuerzas de seguridad y policiales.

Tabla 5- Marco normativo vinculado a la Defensa Nacional



Fuente: Elaboración propia.

El Operativo Escudo Norte en la frontera

Si bien los gobiernos de Cristina Fernández mantuvieron la línea del primer gobierno kirchnerista respecto de la distinción entre el área de la DN y la SI, en los últimos años la presidenta empezó a marcarles otra impronta a las FFAA. Fernández integró al discurso de la defensa la posibilidad de que los cuerpos armados también se desmpeñaran en tareas vinculadas a la asistencia humanitaria, con un perfil más social de defender a la población. Fernández planteó la necesidad de su reestructuración para articularse con organismos civiles en acciones frente a cualquier evento que afectara a la población. En particular, se puede encontrar bajo esta nueva perspectiva el desempeño del cuerpo militar durante la catástrofe que sucedió en la ciudad de La Plata en 2013. En esta

situación de emergencia las FFAA desarrollaron un despliegue territorial junto con el Ministerio de Seguridad y el Ministerio de Desarrollo Social.

Luego de esta experiencia, el gobierno creó una secretaría de articulación militar para las situaciones de emergencia. En la tradicional cena de camaradería de las FFAA la presidenta Cristina Fernandez señaló que siempre había concebido el concepto de DN como más integral, más abarcativo que meramente lo militar.

> "Creo que es una buena oportunidad para reflexionar a partir de lo que ha sido la reformulación o la reestructuración del Ministerio de Defensa, de las exigencias y los desafíos que nos plantea al Estado argentino y a sus FFAA como parte de ese Estado esta nueva etapa: la creación de una secretaría de articulación militar para la emergencia, que algunos definen como una tarea auxiliar, pero, decíamos el otro día con el Ministerio de Defensa, la solidaridad con el prójimo y con la comunidad jamás puede ser una tarea auxiliar de ningún argentino y mucho menos de sus FFAA". (Cristina Fernández, 2013, cena de camaradería[10])

En la cena de camaradería el gobierno anunció que la idea era constituir unidades móviles de emergencia en distintas partes del territorio argentino en las que existieran bases del Ejército. El argumento esgrimido era que las FFAA tenían un mayor despliegue territorial para trasladarse rápidamente y enfrentar contingencias. En ese mismo evento, la presidenta dijo que el país tenía que enfrentar otros problemas nuevos que afectaban también a la región, como los riesgos existentes en las fronteras.

> "Realmente, más allá de lo bueno que puede tener, no tiene mucho sentido tener por allí regimientos en pleno centro de nuestras ciudades y tener nuestras fronteras que sean verdaderos coladores. Entonces, creo que allí, las FFAA pueden cumplir un rol más que importante en colaboración directa con nuestras Fuerzas de Seguridad" (Fernández, 2013, cena de camaradería).

En este contexto, las FFAA también se incorporaron a las tareas de control y patrullaje en las zonas de frontera. Previamente, en 2011, el gobierno de Fernández implementó el Operativo Fortín I, que acercó a las FFAA a cuestiones de SI para combatir los problemas que generaban estos pasos fronterizos. El Operativo Fortín I se aprobó por medio de la resolución 206/7 y fue el punto de partida del desempeño de este tipo de tareas. La cuestión fronteriza es un problema histórico para

---

[10] Cena de camaradería de las FFAA, 2013. Recuperado en: *https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/26568-palabras-de-la-presidenta-cena-de-camaraderia-de-las-ffaa*.

Argentina, que tiene 176 puestos oficiales y 800 pasos que la conectan con sus países vecinos. La necesidad de sumar efectivos para su control hizo que el MDN incorporara medios del Ejército a las tareas de vigilancia del espacio aéreo en sectores del nordeste y noroeste del país, que antes desarrollaba solo la Fuerza Aérea argentina. Para estas misiones, se creó la Fuerza de Tareas Conjunta para el Control del Aeroespacio, un tipo de apoyo logístico que estaba previsto en el artículo 27º de la LSI.

Sin embargo, el mayor acercamiento a las tareas de SI llegó con el Decreto 1091/2011, que estableció el Operativo Escudo Norte. Esta acción, al igual que el Operativo Fortín II, supuso la articulación de los ministerios de Defensa y Seguridad en la lucha y prevención contra el narcotráfico. El gobierno estableció la operación como un mecanismo para coordinar y optimizar los controles que se realizaban en los puestos fronterizos, puertos y aeropuertos. La acción se inscribió dentro del SSI y comprometió el uso de radares y medios militares, así como de personal militar, en coordinación con las instituciones policiales y, especialmente, con las fuerzas de seguridad federales. En el decreto de aprobación se instruyó al MDN a intensificar las tareas de vigilancia y control de los espacios de jurisdicción nacional por parte de las FFAA.

Según Saín (2018), el Operativo Escudo Norte se enmarcó en las acciones que el gobierno argentino comenzó a desplegar para el control del narcotráfico, que se consideró el inicio de un proceso de militarización de la seguridad pública. Hasta ese momento, el empleo subsidiario de las FFAA no implicaba la preparación operacional de esas fuerzas como cuerpos policiales, ni la adecuación secundaria de la estructura orgánico-funcional y doctrinal de las instituciones castrenses a tales tareas. La implementación del Operativo Escudo Norte supuso la coordinación con las fuerzas de seguridad y la militarización de zonas fronterizas del país, mediante la presencia del Ejército en los patrullajes.

Sin embargo, Saín (2018) no vincula este proceso de militarización con una decisión gubernamental manifiesta, sino con la influencia ejercida en el círculo presidencial por el coronel César Milani, quien se venía desempeñando como subjefe de Inteligencia del Ejército Argentino. El militar comenzó teniendo un buen vínculo con la ministra de Defensa, Nilda Garré, quien durante su período lo ascendió a general y lo designó titular de la Jefatura II de Inteligencia del Ejército. Luego, cuando Garré fue designada al frente del Ministerio de Seguridad, Milani empezó a tener un trato más directo con la presidenta Cristina Fernández, y fue en ese período que se creó el Operativo

Escudo Norte. En este contexto, hay que tener en cuenta que si bien el operativo no implicó una intervención integral de las FFAA en labores de SI, se lo considera un punto de inflexión a partir del que se comenzó a debilitar la diferenciación institucional entre DN y SI. El general Milani fue quien lo diseñó y participó en su presentación pública, aunque en el plano formal figuraba mentado y formulado por el Ministerio de Seguridad.

Desde las filas del kirchnerismo no hubo grandes cuestionamientos a la participación de Milani en el diseño de este tipo de operativos, ni tampoco sobre la mayor presencia de las FFAA en tareas de SI. Incluso la propia ex ministra de Defensa Garré, quien en ese momento ocupaba el cargo de representante permanente de la Argentina ante la Organización de Estados Americanos (OEA), defendía en una entrevista la incorporación de las FFAA a este tipo de funciones.

> "La LDN y la LSI son muy claras en la delimitación de los ámbitos jurisdiccionales entre FFAA y fuerzas policiales y de seguridad. Las primeras tienen vedado participar en operaciones internas. Sin embargo, ello no significa que tengan excluido cooperar con las fuerzas de seguridad, por ejemplo, compartiendo información de intrusiones al espacio nacional detectadas por sus sensores. El lanzamiento articulado de los Operativos Escudo Norte y Fortín II fue la decisión de obtener el máximo de sinergia de los Sistemas de Defensa y Seguridad, respetando sus especificidades y competencias. La división del trabajo quedó clara en el decreto y en los protocolos complementarios". (Nilda Garré, Revista Crisis, 2014)

A partir de octubre de 2011, el Ejército comenzó a realizar labores de patrullaje en la frontera norte de manera conjunta con efectivos de la GN. Esta intervención se fue acrecentando con el tiempo y alcanzó un mayor impulso con la designación de Agustín Rossi como ministro de Defensa (2013-2015). También tomó protagonismo César Milani, quien fue designado jefe del Estado Mayor del Ejército en junio de 2013. El ministro Rossi envió al Senado los pliegos para los ascensos militares de varios miembros del Ejército, entre los que se encontraba el militar, quien, en ese momento, tenía el grado de general de División. La designación de Milani recibió críticas por parte de las organizaciones de derechos humanos que señalaban al militar como responsable de crímenes de lesa humanidad cometidos durante la dictadura. Hasta ese momento, Milani no tenía ninguna causa abierta; sin embargo, en 2015, luego de renunciar a su cargo, fue denunciado, procesado y detenido por cinco acusaciones vinculadas a crímenes de la dictadura.

El Operativo Escudo Norte supuso la intervención del Ejército en tareas de patrullaje en frontera que estaban expresamente prohibidas en las leyes de DN y SI, al llevar a cabo tareas operacionales, y no solo de "apoyo logístico" a las otras fuerzas de seguridad. Saín (2018) sostiene que el despliegue y la actividad de esa fuerza en este operativo fue ilegal. La intervención de las FFAA continuó en 2013 con la ampliación del Operativo Centinela, que requería la presencia de la GN en otra zona del país, por lo que las FFAA debieron enviar más efectivos a las fronteras noroeste y noreste para reforzar su funcionamiento. El uso de las FFAA en tareas de SI generó rispideces con la GN, que en las últimas décadas había incrementado sus capacidades y su reconocimiento político y social en el país. La fuerza de seguridad federal militarizada, que en sus inicios había dependido del MDN, no veía con buenos ojos que las FFAA realizaran misiones de SI y control de fronteras, ya que entendían que esto iba en contra de sus intereses corporativos y por eso presionaban para que no les fueran asignadas al cuerpo militar (Soprano, 2014). En las últimas décadas, la GN ha desplegado efectivos en ciudades para realizar tareas policiales, pasando de ser una fuerza de fronteras y de control de disturbios a ser parcialmente una fuerza de control urbano. Debido a la carencia de efectivos policiales, el Estado ha incorporado a los gendarmes en este tipo de tareas, por lo que algunos autores sugieren (Salles, 2012) que esta participación en el SSI es un proceso de militarización solapado que experimenta Argentina.

La GN, que surgió como una fuerza del Ejército, cumple funciones dentro de una órbita civil, sin haber realizado ningún tipo de reestructura en su instrucción y doctrina militar. La ley de SI cuenta con la Policía Federal Argentina, encargada de prevenir y controlar el delito en el ámbito del distrito capitalino del país, pero, además, puede recurrir a la GN y a la Prefectura Naval Argentina. Por tanto, a la hora de analizar el proceso de militarización en este país resulta necesario tener en cuenta el rol que cumplen las FFAA, pero principalmente el papel que adquieren las fuerzas de seguridad militarizadas en la SI. En cierta medida, el poco avance de las FFAA en esta área también es debido a la capacidad disponible que tienen estas policías militarizadas, en lo que se ha denominado "militarización sin militares" (Salles, 2012).

Tabla 6- Misiones de las Fuerzas Armadas frente a las "nuevas amenazas"

Concepto	Definición	Características
Misión	Las Fuerzas Armadas serán empleadas ante agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley Nº 24.059 de Seguridad Interior y en la Ley Nº 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas.	Las Fuerzas Armadas cumplirán su rol en cuanto a "la defensa nacional ante agresiones de origen externo", y no podrán intervenir en cuestiones pertenecientes al ámbito de la "Seguridad Interior".
Nuevas misiones	Se entenderá como misiones subsidiarias la participación de las Fuerzas Armadas en el marco de las operaciones multilaterales de NU; en operaciones de SI, previstas por la LSI; en operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos; y la participación en la construcción de un Sistema de Defensa Subregional.	Se rechazarán enfáticamente todas aquellas concepciones que procuran extender y/o ampliar la utilización del instrumento militar hacia funciones totalmente ajenas a la defensa, usualmente conocidas bajo la denominación "nuevas amenazas". (Reglamentación Ley de Defensa Nacional).
Amenazas tradicionales	Se entenderá como "agresión de origen externo" el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política del país, o en cualquier otra forma que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas.	Se reconoce el enfoque tradicional de seguridad, exclusivamente enfocado a amenazas de tipo militares externas.
Nuevas amenazas	Se entiende como "nuevas amenazas" situaciones derivadas de crisis alimentarias, competencias por recursos escasos o riquezas naturales, confrontaciones étnicas, religiosas o del desarrollo transfronterizo de actividades criminales, tales como el terrorismo, el narcotráfico, el tráfico de personas, el tráfico de armas pequeñas, convencionales y de destrucción masiva, entre otros. La eventual intervención de las Fuerzas Armadas en circunstancias asociadas a estos casos se encuentra estrictamente regulada por la Ley Nº 24.059 de Seguridad Interior y de ninguna manera podrá incidir ello en aspectos relacionados con la doctrina, organización, equipamiento, capacitación e inteligencia de dichas instituciones castrenses. (Reglamentación Ley de Defensa Nacional).	A diferencia de otros países de la región, Argentina no considera el concepto de "nuevas amenazas", sino que, por el contrario, establece que la prevención y la persecución del terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado exceden el ámbito de actuación de las Fuerzas Armadas, y sus misiones debían ser atribuidas a las fuerzas de seguridad y policiales.

Fuente: Elaboración propia.

7. Análisis Uruguay: las FFAA y el combate a las “nuevas amenazas”

El FA asumió el gobierno en 2005 y uno de sus objetivos fue la reformulación de la PDN, así como establecer el rol de las FFAA en esta área. Antes de su asunción, ya existía la discusión en el ámbito político sobre el papel que debían cumplir los cuerpos militares en un contexto de tranquilidad internacional y regional. El gobierno anterior había elaborado algunos documentos en los que abordaba la necesidad de establecer nuevos marcos en el área de la DN. También, señalaba que la defensa no podía ser un asunto exclusivo del gobierno y las FFAA, sino que era necesario que la ciudadanía evaluara los objetivos y las acciones de los que son responsables de ella (La defensa nacional. Apuntes para un debate, 2005).

En esta línea de revisión, la fuerza política inició un camino de transformación que terminó en la generación de nuevas normativas que provocaron cambios en las tareas que los militares debían desempeñar en un Estado de derecho. Todos los documentos (leyes, decretos y ordenanzas) que se aprobaron en los gobiernos del FA ampliaron el cometido de la DN, que dejó de estar estrictamente ligado al ámbito bélico. La nueva perspectiva partía de la idea de que, sin conflictos en la región y con “nuevas amenazas” acechando, las FFAA debían desempeñar otro tipo de misiones (Rodríguez Cuitiño, 2019).

Antes de asumir la presidencia, el FA trabajó en comisiones enfocadas en el área de DN, teniendo en cuenta lo que la fuerza política consideraba un “vacío legal” (González Guyer et al, 2008). El MDN se había construido como un Ministerio de Guerra, en el que solo el ministro y el subsecretario eran civiles designados por el Poder Ejecutivo. El país no tenía una política de Estado en esta área y las normativas existentes respondían a disposiciones aisladas impuestas por motivos coyunturales (Javier, 2015). La DN se perpetuaba como un espacio en el que tanto el gobierno como la sociedad ejercían de forma limitada una incidencia (González Guyer et al, 2005). A su vez, todavía quedaban vestigios de la DSN formulada por Estados Unidos, que había llevado a que las FFAA fueran educadas y entrenadas en una estrategia de enfrentamiento con el bloque soviético. La legislación que regía al MDN y a las FFAA estaba contenida fundamentalmente en la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas (LOFFAA, Decreto-Ley Nº 14.157 de 21/02/974). De acuerdo a este marco normativo, la misión fundamental de las FFAA consistía “en dar la Seguridad Nacional exterior o interior” y, sin detrimento de esta, “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".

Los gobiernos democráticos posdictadura habían eliminado de los textos vinculados a la defensa la intervención de las FFAA en SP. Sin embargo, no hubo ningún tipo de reforma de los aspectos organizativos y de funcionamiento del MDN o debate respecto del rol que debían desempeñar las FFAA. Uruguay no tenía una tradición de debate público democrático sobre DN y asuntos de política militar (González Guyer et al, 2008). El Parlamento le había dado poca relevancia a la temática y los medios académicos no lo tenían como objeto de estudio. Recién en los años previos al triunfo del FA, y de manera muy gradual, la sociedad uruguaya y el sistema político comenzaron a tratar con mayor interés estos temas. La necesidad de definir la DN implicaba la elaboración de una política pública que estableciera las capacidades y las características de las instituciones militares del Estado. Un proceso que se entendía complejo porque no solo requería conocimiento técnico especializado sino también las definiciones políticas propias de un Estado de derecho (González Guyer et al, 2008).

En el discurso de asunción como presidente Tabaré Vázquez dijo que en una auténtica democracia "la defensa nacional no puede ser un tema tabú, es un tema de ciudadanía, porque no hay soberanía sin ciudadanía". En esa línea, anunció la instalación de un grupo de trabajo con el cometido de definir los ámbitos, el temario y la realización de un debate público sobre DN. La necesidad de una reforma en esta área había sido una de las promesas del FA en su campaña electoral, aunque en su programa de gobierno, "Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2009", no tuvo un apartado que hiciera referencia a esta transformación. En cambio, el texto hacía alusión al concepto de seguridad ciudadana, "estableciendo la responsabilidad absoluta y excluyente de la Policía Nacional en esta última materia". Para este trabajo, resulta importante esta definición, porque las "nuevas misiones" de las FFAA tienen como rasgo principal su incorporación en tareas de SI y, hasta ese momento, el FA establecía que solo la Policía podía desempeñarse en esa área.

El gobierno progresista se propuso construir un espacio de diálogo para reestructurar el MDN y, para ello, convocó a líderes de la oposición que participaron en el Debate Nacional sobre Defensa, que fue la primera experiencia de este tipo en el país. Un dato no menor es que en ese momento existía cierta incertidumbre sobre cómo sería la relación que establecería la fuerza de izquierda con los actores militares, principalmente por el papel represor y violatorio a los derechos humanos que

tuvieron las FFAA durante la dictadura con los sectores políticos de izquierda (Caetano, 2008). Más aún, cuando la dirigencia que asumía el gobierno había sufrido el exilio, la prisión o el asesinato y la desaparición de compañeros de militancia. Pero más allá de esta herida que había dejado el pasado reciente, el FA buscó generar un ámbito constructivo para discutir y repensar el lugar que debía ocupar la DN como política de Estado, teniendo en cuenta lo ausente de esta discusión en el ámbito político.

El debate buscó generar un consenso nacional en el que se definiera el nivel estratégico político en materia de defensa, los lineamientos para el empleo de las FFAA y la mejora en las relaciones militares con la sociedad civil. En particular, se quería fortalecer al MDN como responsable de la conducción política estratégica de las FFAA. Hasta ese momento, la cartera había sido concebida y diseñada sin capacidades reales para cumplir con su competencia principal como parte del mando superior de los cuerpos militares. El proceso de transformación buscaba adecuar a la DN y a las instituciones militares al nuevo contexto del país y a los procesos acelerados de cambio que se producían a nivel internacional respecto del concepto de seguridad.

También se quería generar un marco que permitiera repensar los nuevos roles y misiones de las FFAA, debido a la aparición de nuevas amenazas que generaban nuevas competencias. Hasta ese momento, las tareas de los cuerpos militares estaban dirigidas a los conflictos bélicos estatales; sin embargo, la región empezaba a enfrentarse a otros escenarios, como la aparición del terrorismo, el narcotráfico, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilegal de armas, la trata de personas y el ciberataque. La aparición de estos nuevos actores se empezó a visualizar en las décadas previas a la asunción del FA. Los anteriores gobiernos democráticos les encomendaron a las fuerzas militares tareas de apoyo en vigilancia, sin que eso implicara cambios en las normativas macro, para generar espacios de colaboración en tareas de SI, junto a las fuerzas policiales, como el patrullaje ciudadano, la custodia perimetral de las cárceles, y la participación ante situaciones como desastres o catástrofes naturales.

La necesidad de un debate nacional no solo buscaba establecer una definición estratégica del área de DN sino también poner luz en un ámbito que, hasta el momento, había resultado poco transparente para la ciudadanía. Era habitual que los temas referidos a las FFAA se discutieran en espacios reducidos vinculados a los mandos castrenses, lejos del ámbito político. A su vez, eran asuntos poco valorados por la población y omitidos por los actores políticos en los programas

electorales, cuando se diseñaban cambios en las políticas de Estado. El debate de defensa vino a establecer los lineamientos generales, que guiaron las normativas que, posteriormente, establecieron las nuevas directivas para las FFAA (Aportes para una Ley de Defensa Nacional, 2006).

Hacia un marco normativo en defensa

El Debate Nacional sobre Defensa se realizó en 2006 y contó con el respaldo del PNUD y la Universidad de la República. Se concibió como un proceso en dos etapas, que buscó promover la participación y el intercambio informado de diversos actores sociales: funcionarios civiles y militares, políticos, expertos, sociedad civil organizada, entre otros. La primera etapa estuvo concentrada en la generación de un proceso institucional que debía culminar con la aprobación por el Parlamento de una LDN, y la segunda tenía como objetivo contribuir a que el MDN contara con elementos para la aprobación de una nueva LOFFAA, que también debía ser sometida a votación por el Poder Legislativo.

El debate habilitó que los profesionales militares pudieran aportar sus conocimientos y opiniones, sin que ello supusiera otorgarles a las instituciones militares un papel que excediera sus prerrogativas. En los lineamientos que establecían las dinámicas de participación se aclaró que las opiniones que se vertieran en las Mesas Temáticas de Debate no podrían "ser causa de sanciones ni juicio descalificante alguno para aquellos funcionarios públicos que participen, cualesquiera sea el escalafón de la administración al cual pertenezcan" (La Diaria, 2016). De las mesas temáticas debían salir las grandes definiciones públicas sobre DN, su conducción política, las competencias institucionales y la relación con la ciudadanía. También se debatió lo que refiere a la política exterior de la República, la ubicación estratégica de Uruguay en la región y el mundo. La transformación de la defensa y su instrumento militar implicó nuevamente una mirada al escenario internacional y a la interna de Uruguay en términos de seguridad frente al avance del crimen organizado y la prevención del terrorismo (Rodríguez Cuitiño, 2019). De estos espacios surgieron los lineamientos políticos referidos a la participación de las fuerzas militares de Uruguay en operaciones internacionales de paz. Este último punto resulta importante por el compromiso que el país había adquirido desde la década del 90 en la participación de las FFAA en las misiones de paz de NU.

En las mesas temáticas se definieron las características del MDN y sus competencias específicas, y los lineamientos políticos respecto de sus funciones y diseño institucional. En los encuentros se decidió la pertinencia de mantener en su órbita organismos como meteorología, aviación civil e infraestructura aeronáutica, pasos de frontera, inteligencia de Estado y el Instituto Antártico. Las discusiones también buscaban definir la nueva LOFFAA; para ello, se debía establecer las definiciones políticas generales referidas a sus misiones y/o competencias, y a los requerimientos legales para el cumplimiento de misiones subsidiarias y/o excepcionales. También el objetivo era establecer el código de conducta, la jurisdicción militar, la definición y ubicación institucional, la doctrina conjunta, los lineamientos políticos, el diseño institucional y los lineamientos de una estrategia de implementación (Debate Nacional sobre Defensa, Presidencia, 2006).

A partir de este debate, se elaboraron distintas normativas que fueron primigenias en el país, como la LMDN, la PDN, la PMD, así como se reformaron otras leyes, como la LOFFAA, y se aprobaron decretos vinculados al área de defensa. Estos son importantes para este trabajo, ya que tuvieron como una de sus características más importantes la incorporación de las nuevas tareas y misiones de las FFAA con el argumento de combatir las "nuevas amenazas" que enfrentaba Uruguay y el mundo.

La Ley Marco de Defensa Nacional

La LMDN (Nº 18.650, marzo, 2010) fue el primer texto que se elaboró y promulgó después del debate nacional. El texto marco fue desarrollado por el MDN, que lo remitió al Parlamento en 2008, y fue aprobado en febrero de 2010, luego de extensos debates en las comisiones de Defensa Nacional de las Cámaras de Senadores y Diputados. La ley se aprobó en el último mes de la gestión de Tabaré Vázquez como presidente de la República, con el apoyo de todos los partidos con representación parlamentaria. Este respaldo fue considerado un gran logro para la fuerza progresista, que había volcado todos sus esfuerzos para alcanzar el más amplio consenso.

La LMDN fue el texto que estableció el concepto de DN, así como el marco estratégico para la implementación de una PDN, que estableció, posteriormente, la nueva doctrina del empleo de los medios militares por parte de las FFAA. De acuerdo al texto, la DN "comprende el conjunto de actividades civiles y militares dirigidas a preservar la soberanía y la independencia de nuestro país,

a conservar la integridad del territorio y de sus recursos estratégicos, así como la paz de la República, en el marco de la Constitución y las leyes; contribuyendo a generar las condiciones para el bienestar social, presente y futuro de la población" (artículo 1º, Ley Nº 18.650).

Este marco normativo fue muy importante para el país, porque, por primera vez, rompía con el viejo paradigma que entendía a la DN solo como sinónimo de FFAA, y lo ampliaba a un concepto que incluía a toda la sociedad. La ley también estableció los lineamientos de la PDN y la PMD. Según el texto, se entiende a la PDN como la política pública que "debe propender a través de acuerdos amplios a políticas de Estado y debe cumplir con los principios generales del derecho interno y del derecho internacional, en coordinación con la política exterior del Estado". También tiene como uno de sus cometidos la definición de la PMD, que establecerá el rol de las FFAA. La PMD se define como "la doctrina del empleo de los medios militares que aseguren la integridad territorial del país y el libre ejercicio de los derechos de jurisdicción y de soberanía en los espacios terrestre, marítimo y aéreo del Estado uruguayo. Asimismo, determinará la adecuada y eficaz preparación para enfrentar una agresión militar externa".

La LMDN también establece en su artículo 20º las "nuevas misiones" de los cuerpos militares, que desarrollarán en tiempos de paz y bajo la autorización expresa del MDN. El texto señala que, teniendo en cuenta que Uruguay hace años no enfrenta un conflicto bélico regional o internacional, el desempeño de estas tareas ocuparán un lugar importante en las misiones de los cuerpos armados. De acuerdo con la normativa, las fuerzas militares podrán prestar servicios o colaboración en actividades que, por su especialidad, relevancia social o conveniencia pública, les sean solicitadas, sin que ello vaya en detrimento de su misión fundamental. En efecto, en los últimos años, los cuerpos militares han desempeñado tareas vinculadas a dar respuesta en casos de crisis o catástrofes naturales, o colaborando con el Sistema Nacional de Emergencias. Por su parte, el artículo 21º establece otra tarea que no está relacionada directamente con la defensa de la República y que estará determinada por su política exterior. Según el articulado, las FFAA "cumplirán fines defensivos, humanitarios, de estabilización o de mantenimiento y de preservación de la paz, previstos y ordenados por las mencionadas organizaciones". Principalmente, los cuerpos militares uruguayos han desarrollado estas funciones en las misiones de paz de NU.

La LMDN estableció, sin desconocer su misión predominantemente militar, que las fuerzas militares podían ser utilizadas en otras tareas que no fueran las estrictamente militares, en salvaguarda de lo que se entendió que eran derechos de la comunidad. Estas nuevas directivas permitían dirigir recursos que estaban destinados a la DN a otras áreas que fueran de interés público o de importancia para la sociedad. Hasta el momento, las nuevas misiones eran parte de disposiciones que no estaban establecidas en la normativa general y que se habían incorporado poco a poco a raíz de la falta de conflictos bélicos en la región. De esta forma, la incorporación de las "nuevas amenazas" y las "nuevas misiones" en la ley marco daba cuenta de una nueva concepción del Estado respecto de los cuerpos militares, que comenzaban a desempeñar tareas que antes eran ejercidas de manera puntual.

Asimismo, otra novedad que incorporó la LMDN fue la creación del Codena, integrado por el presidente de la República, los ministros de Defensa Nacional, del Interior, de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas, y el director de la Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado. El Codena fue el encargado de trazar los lineamientos de la PDN y de la PMD, dentro del SDN. Estas normativas se crearon durante el período de gobierno del FA y son también fundamentales a la hora de establecer de manera más detallada las nuevas misiones que las FFAA empezaron a desempeñar en el país (Rodríguez Cuitiño, 2019).

Política de Defensa Nacional

La PDN (Decreto Nº 105/014, mayo, 2014) se aprobó cuatro años después de la LMDN. En ese momento, el presidente en ejercicio era José Mujica, quien dirigió el segundo período de gobierno del FA. La PDN también emanó de las discusiones que se dieron en el marco del Debate Nacional de Defensa ocurrido años atrás. La LMDN como texto marco establecía que la formulación de la PDN estaba a cargo del Codena, que tiene como uno de sus cometidos sugerir la adopción de estrategias, aprobar los planes y coordinar las acciones necesarias para la defensa. En el decreto de creación del Codena se señala, además, que este organismo tiene a cargo establecer los lineamientos estratégicos de actuación de las FFAA, definiendo sus misiones, tanto en el ámbito nacional como internacional (Decreto Nº 147/013, mayo, 2013).

El proceso de aprobación de la PDN era nuevo para el país y marcaba un momento histórico. Era la primera vez que Uruguay contaba con una política de Estado en esta área, que, a su vez, había sido elaborada con la participación de Presidencia y cuatro ministerios (Defensa Nacional, Interior, Relaciones Exteriores y Economía y Finanzas). En los meses anteriores a la aprobación del documento, el ministro de Defensa, Eleuterio Fernández Huidobro, dijo a medios de prensa que la PDN lo que hacía era "explicitar cómo está el mundo, cómo está la región, qué vulnerabilidades tiene nuestro país, qué amenazas y qué riesgos corre", en un contexto en el que "no hay hipótesis de conflicto" (Canal 4, 2014). El ministro también señalaba que en el documento se perfilaban las amenazas previsibles en el contexto actual, que eran diferentes a las que antiguamente se entendían como amenazas vinculadas a los conflictos armados. El texto establecía como posibles variables de conflicto: la lucha contra el cambio climático, el crimen organizado (narcotráfico, tráfico de armas, trata de personas), los ataques cibernéticos, la piratería, el terrorismo, entre otros.

El ministro Fernández Huidobro también explicaba cómo los lineamientos de defensa abarcarían mucho más que los temas directamente vinculados a las FFAA . "El mundo tiene hoy una cantidad de amenazas que antes no existían, y por lo tanto existen nuevos riesgos y vulnerabilidades para Uruguay. Si fuéramos prolijos, de este documento tendrían que emanar directivas estratégicas generales desde Presidencia para una gran cantidad de ministerios" (La Diaria, 2014:1).

Es importante señalar que el programa "Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2009", que llevó a la fuerza política al gobierno y tuvo como base programática en el área de defensa el "Documento Final de la Comisión Especial de Defensa del Frente Amplio", establecía específicamente la preocupación por que las tareas policiales de SI no se mezclaran con las de las FFAA.

> "El Frente Amplio impulsará como principio general que las tareas de seguridad interior y de carácter policial, competencia del Ministerio del Interior, no sean asignadas a las Fuerzas Armadas. En aquellos casos en que servicios de dicho carácter son cumplidos actualmente por las Fuerzas Armadas, su transferencia al Ministerio del Interior se verificará luego de un detenido análisis caso por caso y en función del criterio racional que debe presidir las políticas y el gasto públicos". (Documento Final de la Comisión Especial de Defensa del Frente Amplio)

El documento establecía que el FA impulsaría como política una clara diferenciación de la DN, cuya responsabilidad correspondía al MDN con las FFAA, y de la SI, cuya responsabilidad era competencia del Ministerio del Interior con las fuerzas policiales. Además, el texto señalaba que las misiones de las FFAA, por regla general, no serían de SI/policiales, ni tampoco de "acción cívica", como obras o tareas de carácter civil. La Comisión de Defensa de la fuerza política indicaba que esto quedaría establecido en la nueva LMDN y en la que consideraban una reforma necesaria de la LOFFAA. Asimismo, el FA proponía que se estudiarían otras soluciones para que el Ejército Nacional dejara de desarrollar misiones policiales, por ejemplo, la guardia perimetral de cárceles. Las FFAA brindaban este servicio desde 1997, cuando el gobierno del ex presidente, Julio María Sanguinetti, la incorporó como una tarea de excepción para apoyar la actividad que realizaba el Ministerio del Interior. Sin embargo, esta fue prorrogada de manera continuada por los siguientes gobiernos, incluso por el del FA.

El 16 de abril de 2014 se realizó la última reunión del Codena, en la que se aprobó el documento final de la PDN, que había comenzado a gestarse a mediados de 2013 y que fue aprobado por el Poder Ejecutivo el 29 de abril de 2014. Uno de los puntos novedosos del texto es que establece que la defensa militar es un deber de todos los ciudadanos, e indica como uno de sus objetivos permanentes contribuir a proteger la vida de los habitantes, su desarrollo económico y social e identidad cultural. Este enfoque es importante porque abrió la puerta a las misiones que las FFAA podían realizar en pos de proteger a la población. En la presentación que se hizo a la prensa las autoridades involucradas en la elaboración del documento hicieron hincapié en que esta nueva concepción de defensa, que incluía a toda la sociedad, se implementaría a partir de la coordinación de distintos organismos dentro del Estado, y no solo del MDN. En la presentación de la normativa, el general del Ejército Milton Ituarte decía:

> "La responsabilidad ante un problema de pandemia será del Ministerio de Salud Pública o ante una gran catástrofe ambiental será del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, quienes deberán organizar el plan básico de gestión, o que, ante un efecto climático adverso, es el Sistema Nacional de Emergencia el que las encabezará. El Ministerio de Defensa Nacional es un apoyo que tienen estos organismos ante acciones a realizar". (Sitio Presidencia, 2014)

La PDN incorpora el concepto de seguridad desde una perspectiva más amplia, de acuerdo a cómo fue planteado en la LMDN. Este enfoque incluye como amenazas problemáticas de carácter

multidimensional y transnacional: la trata y el tráfico de personas, el tráfico de armas y drogas, el terrorismo y la seguridad fronteriza. En el listado aparecen también los efectos negativos del cambio climático, desastres naturales, la progresiva escasez de recursos naturales y los conflictos relacionados con ellos, como la inseguridad alimentaria y nuevas vulnerabilidades sociales y sanitarias. El texto normativo también señala que los conflictos entre Estados serán más improbables, aumentando la probabilidad de conflictos con actores no estatales o como consecuencia de la debilidad institucional que afecta a varios Estados en el mundo.

La PDN señala que en tiempos de paz las FFAA, con carácter de excepción, podrán dar apoyo en acciones de seguridad pública, previa autorización de las autoridades políticas responsables y delimitadas por leyes de contingencia, establecidas en la Constitución. En el texto se identifican nuevos actores no estatales con influencia en la región, que podrían adquirir distinta magnitud, dificultando o impidiendo alcanzar y/o preservar los intereses y objetivos nacionales. Se entienden como amenazas los obstáculos que afecten la soberanía nacional, su independencia, la integridad territorial y sus recursos. En definitiva, todo aquello que pueda perturbar la paz y el bienestar social de la población.

La normativa establece de forma muy detallada las “nuevas amenazas”, entendidas como “todas aquellas acciones reales o percibidas que poseen un potencial intrínseco de afectar negativamente los intereses y objetivos nacionales”. De acuerdo al texto, se entiende que, si bien la naturaleza de dichas amenazas es diferente, la normativa las considera de manera integral, no estableciendo un orden prioritario ni excluyendo otras posibles eventualidades. La PDN establece como una problemática a enfrentar la aparición de pandemias, el crimen organizado (narcotráfico, tráfico ilegal de armas, lavado de activos, trata de personas, corrupción y crimen cibernético), ataques terroristas, y el espionaje y los ataques cibernéticos. También, se mencionan como amenazas las crisis económicas, debido a la apropiación de ciertos recursos considerados estratégicos, como recursos energéticos, minerales, alimenticios, de agua potable o biodiversidad, la inestabilidad democrática de la región, el surgimiento de guerras extracontinentales y el agravamiento de conflictos regionales.

Política Militar de Defensa

La PMD (Decreto Nº 129/016, mayo, 2016) fue otra de las normativas que se aprobó durante el gobierno del FA; en este caso, durante el segundo período de Tabaré Vázquez en la Presidencia (2015-2020). Era la primera vez que Uruguay lograba formular de manera pública y transparente esta materia, a partir de los lineamientos que habían surgido en el Debate de Defensa Nacional. La PMD había sido establecida en la LMDN y responde, además, a la PDN, que fijó las grandes líneas de acción que constituyen las previsiones, tanto para proteger los intereses y los objetivos del Estado Uruguayo, como para prevenir o, eventualmente, mitigar riesgos y amenazas, disminuir vulnerabilidades o anularlas. De hecho, establece como novedad que las FFAA pueden colaborar con la seguridad pública dentro de un marco específico, a la vez que desnaturaliza definiciones básicas de la LMDN al confundir defensa nacional con defensa militar nacional (González Guyer, 2021). El texto dispone que la PMD establecerá la doctrina del empleo de los medios militares, teniendo "como principal objetivo preservar la paz de la República y sus habitantes", cuando en su artículo 5º la LMDN establece que ella debe asegurar "la integridad territorial del país y el libre ejercicio de los derechos de jurisdicción y soberanía en los espacios terrestre, marítimo y aéreo del Estado uruguayo".

Respecto de las misiones, la norma establece que las FFAA son las responsables de la ejecución de las actividades militares de la DN y que los demás cometidos serán secundarios y en colaboración con actividades que, por su especialidad, relevancia social o conveniencia pública, puedan prestar a la sociedad. Además, indica que dichos servicios serán provistos en apoyo a los organismos que lo soliciten de acuerdo a la normativa vigente, bajo la conducción del organismo que determine el Poder Ejecutivo. También señala que es función no esencial, pero fundamental, la participación en las misiones en el exterior y, en especial, en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz dispuestas por NU.

El decreto detalla una lista extensa de misiones que las FFAA podrán realizar de manera excepcional: controles o cierres de frontera ante la aparición de pandemias, desarrollo de acciones militares para proteger recursos naturales estratégicos, tareas en materia de sistema de protección de datos, neutralización de espionajes o ataques cibernéticos, y prevención, disuasión y/o combate al terrorismo. Asimismo, establece que podrán contribuir en actividades relativas a la SP, como las

guardias perimetrales en establecimientos penitenciarios, tarea que, como se ha mencionado, venían cumpliendo desde 1997. Los gobiernos anteriores al FA también habían encargado a los cuerpos militares otras tareas "no convencionales" de manera excepcional, como el apoyo en situaciones especiales, como inundaciones, una misión que desempeñan casi de manera permanente desde 1959. En este sentido, el decreto de la PMD detalla tareas preexistentes e incorpora otras, bajo la doctrina de las FFAA multipropósito, incluyendo un variado universo de cometidos y objetivos que cumplen, han cumplido o podrán cumplir las instituciones militares (González Guyer, 2021).

Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas

La LOFFAA (Nº 19.775) fue aprobada en julio de 2019, luego de 15 años del FA en el gobierno. Este texto deroga el Decreto-Ley Nº 14.157, que había sido aprobado durante la dictadura en 1974 y que aún contenía referencias a la DSN. Anteriormente, la ley Nº 15.808, del 7 de abril de 1986, había sustituido el artículo 2º del decreto-ley, que establecía como misión fundamental "dar la seguridad nacional exterior o interior", "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 168º, inciso 2º de la Constitución".

La ley Nº 19.775 fue la primera ley orgánica militar elaborada bajo la perspectiva y diseño de civiles, que, además, incorporó el concepto de defensa nacional previsto en la LMDN y redefinió el papel de las FFAA en el país. Durante años, la anterior ley había regido el área de defensa, al no contar con otros textos que establecieran lineamientos en esta materia. En la presentación de la normativa, el ministro de ese momento, José Bayardi, enfatizó de forma muy especial que el sujeto central de la misión militar fundamental pasaba a ser la población, a diferencia de la ley de 1974, en la que parte de la población podía ser considerada un enemigo para el Estado (Presidencia de la República, 2016).

En el recorrido para su aprobación el proyecto de la ley orgánica militar fue enviado por el Poder Ejecutivo, aprobado por la Cámara de Senadores, y objeto de modificaciones en Diputados, por lo que debió volver a la cámara alta. Algunos de los cuestionamientos fueron realizados por integrantes de la Comisión de Defensa del FA, que plantearon reparos a la extensa lista de misiones

que se habían incorporado. Principalmente, entendían que algunas de las establecidas en el primer listado contribuían a alimentar la necesidad de un mayor tamaño de las FFAA. También preocupaba la participación de los militares "en la producción de bienes y servicios"; se temía que esa misión generara sustitución de trabajadores civiles por militares, algo así como una "militarización de la mano de obra" (El País, 2019). A partir de estos planteos, las tareas de las FFAA terminaron recortadas y divididas en tres artículos, cuando, en un principio, estaban conformadas por dos. La nueva redacción estableció tres categorías; una primera conformada por "la misión fundamental" (artículo 20º), una segunda definida como "tareas" (artículo 21º) y una tercera establecida como "tareas subsidiarias" (artículo 22º). Con esta subdivisión, se buscó establecer en qué tareas las FFAA tenían mayor potestad de acción y en cuáles cumplían una tarea de apoyo, dependiendo de otros organismos.

Asimismo, el texto final eliminó una de las misiones y realizó algunas reformulaciones. Del artículo 20º se quitó el apartado b, que establecía "tomar a su cargo por sí, o con la participación de personas públicas o privadas, emprendimientos estratégicos en los que se puedan utilizar las capacidades y recursos que las Fuerzas Armadas disponen como atributos inherentes a su cometido fundamental, por razones de interés general, pudiendo percibir los precios, utilidades o rentas consiguientes". A su vez, se reformuló el apartado que hace referencia a las tareas de inteligencia, cambiando "desarrollar la inteligencia del Estado" por "participar". En el caso de "la defensa y seguridad cibernética del Estado y del espectro electromagnético", se estableció que debía ser realizado "en coordinación con otros organismos con competencia del Estado".

Respecto de las tres categorías que conformaban la lista de misiones, en su artículo 20º señala que tienen como "misión fundamental" "planificar y ejecutar los actos militares necesarios para la defensa de la población, la soberanía, la independencia e integridad territorial, la salvaguarda de los recursos estratégicos del país que determine el Poder Ejecutivo y contribuir a preservar la paz de la República en el marco de la Constitución de la República y las leyes". Al mismo tiempo, establece en su artículo 21º que, además de esta función principal, puede desarrollar "otro tipo de tareas", como funciones de policía marítima y aérea, vigilar y apoyar a otros organismos del Estado en zonas de frontera, participar en el desarrollo de la inteligencia estratégica, regular, supervisar y controlar la fabricación de armas, y realizar la instrucción militar. En el artículo 22º establece como "tareas subsidiarias" aquellas que desarrollará en coordinación con otros organismos del Estado; estas son: contribuir a proteger y salvaguardar el medio ambiente y el uso sostenible de los recursos

estratégicos, la prevención y neutralización de ataques terroristas, la protección de la bioseguridad, la defensa y seguridad cibernética del Estado y del espectro electromagnético, constituir una reserva estratégica en materia sanitaria nacional, contribuir al mantenimiento de la paz y seguridad internacional, efectuar las acciones tendientes a la prevención de riesgos vinculados a desastres de origen natural o humano.

Tabla 7 - Marco normativo vinculado a la defensa nacional

Fuente: Elaboración propia.

Más misiones para las Fuerzas Armadas

Además de las leyes más generales de DN y los textos normativos específicos de los cuerpos militares, durante el gobierno del FA también se aprobaron otros decretos que encomendaron a las FFAA "nuevas misiones" que seguían la línea de lo establecido en los textos marco. En 2008, el Decreto 497/008 creó la Comisión Interinstitucional para coordinar el control de migración, el control aduanero, la represión del tráfico ilícito de drogas y el

control de la seguridad de la actividad aérea. Esta comisión estaba integrada por varios organismos policiales y de gobierno, incluyendo a la Policía Aérea Nacional y a Prefectura. En 2011, la Ley Nº 18.717 estableció que el Poder Ejecutivo podría encomendar al personal militar dependiente del MDN el cumplimiento de funciones transitorias de guardia perimetral en cárceles, penitenciarías y centros de recuperación del Ministerio del Interior a determinar. Esta tarea terminó de incorporarse de manera definitiva en 2017, con la Ley Nº 19.507, que la prorrogó hasta el 1º de febrero de 2021. Esta misión había sido establecida en 1997, a partir del Decreto del Poder Ejecutivo 378/997, y se fue prorrogando por medio de sucesivos decretos y leyes, que el FA continuó extendiendo durante su período de gobierno y terminó de establecer en la Ley Nº 19.507 (Rodríguez Cuitiño, 2019).

Hasta el gobierno del FA, la custodia perimetral con militares se prorrogaba habitualmente cada dos años, pero la nueva ley dispuso que sería cada cuatro. En la presentación del proyecto de ley en el Parlamento, el ministro de Defensa, Jorge Menéndez, afirmó que estaba conforme con el trabajo de los militares y que "había un antes y un después" en materia de fugas en los centros carcelarios (Presidencia, 2017). La ley que prorrogaba la custodia perimetral fue elevada entre los ministerios de Defensa Nacional e Interior y, según dijo Menéndez, fue una "buena señal de trabajo coordinado". El secretario de Estado remarcó que se cumplía con el propósito de establecer mayores controles en el área perimetral de las cárceles, a fin de reducir la posibilidad de irregularidades. En 2015, Menéndez justificaba esta tarea como una salida laboral para los militares: "Yo prefiero totalmente un funcionario –aunque sea, en este caso, mal pago– dependiente del Estado y de nuestro Ministerio de Defensa, a que sea una persona sin posibilidades laborales, que no trabaja", "nosotros deseamos trasladarlo a quien debe realizar la tarea, pero allí se desempeñan más de 600 funcionarios en ocho centros de reclusión" (En Perspectiva, 2015). A su vez, Menéndez hacía referencia a la importancia que las FFAA tenían en el interior:

> "Para la atención de las emergencias, las inundaciones permanentes y cíclicas que se dan en nuestra ciudad, el relacionamiento con las escuelas, con los liceos, en una serie de actividades que llevan adelante nuestras unidades a lo largo y ancho del país. Para atender sequías, incendios, al servicio del Ministerio de Ganadería, con el Ministerio de Desarrollo Social, en una actividad permanente en el plan Invierno Seguro. Las horas hombre que aporta el MDN al Estado son de fundamental importancia". (En Perspectiva, 2015)

Pero no fue la única normativa específica que incorporó "nuevas misiones". En 2018, mediante la Ley Nº 19.677, el Estado encomendó a las FFAA la realización de tareas de vigilancia en las zonas

de frontera como apoyo a los organismos estatales con jurisdicción. En el artículo 1º quedan comprendidas dentro de las tareas: el patrullaje, la identificación de personas y control de vehículos, y la detención en caso de flagrante delito. También se señala que, en caso de detectar una presunta irregularidad, las FFAA deberán comunicarse de forma inmediata con el fiscal competente, debiendo adoptar las acciones necesarias para preservar el lugar o escena de los hechos. En los casos en que el personal militar designado para las tareas definidas se viera obligado a utilizar medios materiales de coacción, deberá hacerlo de forma racional, progresiva y proporcional, agotando previamente los mecanismos de disuasión que estén a su alcance.

La ley de vigilancia en frontera demoró en aplicarse. Terminó de reglamentarse en 2020, por medio del Decreto Nº 92/020. Meses antes de su promulgación, el ministro de Defensa, José Bayardi, explicó que la regulación pretendía dar dos garantías sobre el accionar de las FFAA. Una de ellas era que "los que circulan en la zona de los 20 kilómetros de la frontera puedan hacerlo libremente como en cualquier otra parte del territorio, siempre y cuando no estén incurriendo en situaciones de in fraganti delito o llevando adelante situaciones de naturaleza delictiva". La segunda era darle un respaldo "al personal que tenga que cumplir esas misiones", ya que, si las hacen en "el marco del decreto", tienen las suficientes garantías "para no tener ningún tipo de responsabilidad" en caso de tener que responder (El País, 2019).

Tabla 8 - Misiones de las Fuerzas Armadas frente a las nuevas amenazas

Conceptos	Definición	Características
Misión principal	Su misión fundamental es planificar y ejecutar los actos militares necesarios para la defensa de la población, la soberanía, la independencia e integridad territorial, la salvaguarda de los recursos estratégicos del país que determine el Poder Ejecutivo y contribuir a preservar la paz de la República en el marco de la Constitución de la República y las leyes. (Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nº 19.775).	Enfocada a eventuales guerras que encare la sociedad o, lo que es similar, que se constituyan en un eficaz factor de disuasión ante potenciales agresores.
Nuevas misiones	También se estableció que "podrán prestar servicios o colaboración en actividades que, por su especialidad, relevancia social o conveniencia pública, les sean solicitadas, y sin que ello implique detrimento en el cumplimiento de su misión fundamental. (Ley Marco de Defensa Nacional Nº 18.650).	Estas misiones exceden los temas estrictamente militares. Incorpora peligros nuevos que antes no eran percibidos como amenazas por el Estado. Las nuevas tareas son realizadas en coordinación con otras dependencias del Estado.
Amenazas tradicionales	Conflictos regionales y extrarregionales militares. (Decreto-Ley Nº 14.157 de 21/02/1974).	Enfoque tradicional de seguridad, exclusivamente enfocado a amenazas de tipo militares externas.
Nuevas amenazas	"Todas aquellas acciones reales o percibidas que poseen un potencial intrínseco de afectar negativamente los intereses y objetivos nacionales". Estos obstáculos podrían eventualmente constituirse en amenazas que afecten la soberanía nacional, su independencia, integridad territorial y de recursos; lo que en definitiva, perturbaría la paz y el bienestar social de la población. (Política de Defensa Nacional Decreto Nº 105/014).	Alcance multidimensional de la seguridad que incluye amenazas tradicionales y "nuevas amenazas", recogida en los documentos elaborados por la Organización de Estados Americanos. (Declaración de Bridgetown).

Fuente: Elaboración propia.

Otras normativas que hacen al contexto de las “nuevas misiones”

Respecto del contexto en el que las FFAA comienzan a desempeñar nueva misiones en el país, es importante señalar que Uruguay también reglamentó otras normativas que acompañaron el enfoque adoptado frente a las nuevas amenazas, como el crimen organizado y el terrorismo. En 2015, el Parlamento aprobó la Ley Nº 19.749, que establece sanciones financieras a las personas o empresas relacionadas con el terrorismo, el financiamiento del terrorismo o de la proliferación de armas de destrucción masiva. Anteriormente, se había creado una Comisión Coordinadora contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo, por medio de la Ley Nº 19.574, de diciembre de 2017. Esta norma es complementada por el Decreto 239/009 que crea la Secretaría Nacional Antilavado de Activos y la Ley Nº 19.484, de enero de 2017, sobre Transparencia Fiscal Internacional, Prevención y Control del Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo.

Asimismo, en 2018, se aprobó la Ley Nº 19.696, que creó el Sistema Nacional de Inteligencia de Estado, integrado por la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado, los ministerios del Interior, de Defensa, de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas. La Secretaría de Inteligencia es un órgano desconcentrado, dependiente del Poder Ejecutivo, que desarrolla actividades de inteligencia, contrainteligencia, e inteligencia estratégica, militar y policial. Una de las líneas de trabajo es el combate al terrorismo y al ciberterrorismo, “fenómenos internacionales que hay que tener muy presentes, porque son la paz y la seguridad en Uruguay, son bienes a tutelar permanentemente” (Presidencia, 2019). Uruguay no contaba con un encuadre de coordinación, ni control parlamentario en actividades de inteligencia y contrainteligencia por parte del Estado, por lo que el Sistema Nacional de Inteligencia incorporaba un ámbito de contralor para estas actividades, que requerían, entre otros, del uso de la fuerza militar.

Otro elemento importante dentro de las políticas de seguridad del FA fue la creación de la Guardia Republicana, un cuerpo que nació de la unión de dos fuerzas de choque, la Guardia de Coraceros y la Guardia Metropolitana, unidades que en el pasado habían tenido una participación activa en los aparatos de represión de la dictadura. El cuerpo militarizado, que utiliza un uniforme camuflado similar al de las FFAA, se creó con el apoyo de todos los partidos en la Ley de Presupuesto Nacional Nº 18.719, durante el gobierno de José Mujica, y fue definida como prioridad absoluta por la gestión del ministro de Defensa, Eduardo Bonomi. El regimiento depende directamente del

Ministerio del Interior y, según su decreto de reglamentación (Nº 295/016), adquirió jurisdicción nacional multiplicando sus funciones: custodiar las vías de comunicación terrestres, los pasos de frontera, instalaciones y centros de interés; apoyar en el control del tráfico y transporte de sustancias y mercaderías ilícitas; custodiar personas y valores; intervenir como unidad especializada en situaciones críticas que impliquen copamiento o secuestro de personas; colaborar en allanamientos, detenciones y traslados; intervenir en el contralor de disturbios civiles y hechos graves y, en una interpretación más amplia, "aquellos otros (fines) que la autoridad oportunamente le confiera".

La GR se rige por la Ley de Procedimiento Policial, pero posee armamento de guerra y vehículos blindados similares al de las FFAA. Su rol dentro de la lógica de SI se ha potenciado y su incorporación se decidió bajo la hipótesis de que el crecimiento de las organizaciones delictivas en determinados barrios de Montevideo les permitía acceder a un poder de fuego capaz de hacerles frente a los policías tradicionales (*El País,* 2016). Incluso, artículos periodísticos se referían a un proceso de militarización de la SI y a la creación de una cuarta fuerza armada nacional (revista Lento, 2015).

Sin embargo, actualmente existe escasa bibliografía sobre el proceso de militarización en Uruguay, menos aún literatura que analice la participación de la GR en tareas de SP. De todos modos, además de la incorporación de las nuevas misiones en las normativas sobre defensa que permiten pensar en este proceso, se pueden encontrar otros elementos que conectan estos dos fenómenos. En junio de 2011 se promulgó el Decreto Nº 212/011, que habilitó que funcionarios del MDN pasaran a cumplir funciones para la Policía Nacional y, posteriormente, se creó un llamado específico para que soldados suplieran cargos en la nueva GR. Si bien esta vinculación parece incipiente, no deja de tener relevancia, si se tiene en cuenta que, como establece Rial (2005), puede generar el incremento de los métodos militares en tareas policiales.

8. Procesos de militarización de Uruguay y Argentina

El objeto de esta tesis es reconocer si existen procesos de militarización en la SP en Argentina y Uruguay durante los gobiernos progresistas. En esta línea, el primer paso del análisis comparativo hace foco en la forma en que ambos países establecieron su vínculo con las FFAA luego de terminadas las dictaduras. Los países comparten un pasado común marcado por el rol que estos

cuerpos desempeñaron como responsables de los crímenes de lesa humanidad y un desafío posterior que implicó subordinarlos al control civil. En ambas experiencias, los primeros gobiernos democráticos quitaron a las FFAA de las tareas de SI y las enviaron de nuevo a los cuarteles, sustrayéndoles también su participación en el ámbito político. Pero después recorrieron caminos distintos.

En Argentina, el gobierno de Raúl Alfonsín logró que los militares comparecieran ante un tribunal en el Juicio a las Juntas, un hecho emblemático entre las dictaduras latinoamericanas; aunque, posteriormente, se aprobaron leyes que detuvieron este proceso (Punto Final, 1986, y Obediencia Debida, 1987). Mientras, Uruguay recién inició un proceso de justicia con el primer gobierno del FA, 20 años después de terminada la dictadura, cuando el presidente Tabaré Vázquez anunció que aplicaría el artículo 4º de la Ley de Caducidad, que permitió que algunos militares, policías y civiles fueran juzgados. Esta ley había establecido la subordinación del aparato militar al nuevo contexto democrático, pero había incluido también la amnistía de los crímenes cometidos durante la dictadura, lo que les otorgó a las FFAA impunidad durante muchos años y también que perduraran muchos de sus privilegios (Moreira, 2019).

En este trabajo comparativo resulta importante entender la forma en que los países afrontaron sus políticas de "Verdad y justicia" sobre los crímenes de la dictadura, porque estas marcaron la manera en que la población entendió la responsabilidad de las FFAA en el pasado reciente y generó, posteriormente, su vinculación con el cuerpo militar. En definitiva, la percepción ciudadana juega un rol importante a la hora de habilitar cambios en las funciones de estos cuerpos dentro de un Estado de derecho a nivel de la seguridad pública. En este sentido, mientras que en Argentina todavía persiste un profundo recelo respecto de las FFAA (Pion-Berlin y Trinkunas, 2006), sumando también el desprestigio que alcanzaron luego de la derrota en la Guerra de las Malvinas, en Uruguay la institución cuenta con una mayor confianza por parte de la población y un renovado prestigio que le permite incluso convertirse en un actor político (Moreira, 2019). En este mayor respaldo actúa como variable la forma en que Uruguay pactó su transición de la dictadura a la democracia (O'Donnell, 1986), que alcanzó mediante un acuerdo entre los principales partidos políticos y las autoridades militares.

El fin de los procesos autoritarios había planteado una discusión respecto del control civil y el grado de subordinación que los militares debían tener frente al poder político (Agüero, 1999, Diamint, 1999). Hasta ese momento, los temas de seguridad y defensa eran controlados de manera casi exclusiva por las FFAA, y los gobiernos posdictadura buscaron desandar este camino, al restringir su papel al ámbito de la defensa exterior. Incluso Uruguay y Argentina fueron reconocidos como excepcionalidades en la región, si bien no lograron institucionalizar el papel de las FFAA como instrumento regulado de sus políticas (Diamint, 2008). En este sentido, los gobiernos progresistas llegaron al poder con un diagnóstico similar en cuanto a la necesidad de implementar o terminar de aplicar reformas en el área de DN.

Tabla 9 - FFAA en las transiciones democráticas

Papel de las FFAA en el período inmediato a la dictadura	Argentina	Uruguay
Transiciones democráticas	No hubo negociación, con una transición por colapso (O'Donnell, 1986), luego de la derrota en la Guerra de las Malvinas.	Transición pactada (O'Donnell, 1986), acuerdo entre militares y partidos políticos.
Juzgamiento por los crímenes cometidos durante la dictadura	Juicio a las Juntas, llevado adelante por el primer gobierno democrático de Raúl Alfonsín.	No hubo un juicio en el período de gobierno posterior a la dictadura, debido a la aplicación de la Ley de Caducidad.
Proceso de desmilitarización	El gobierno buscó establecer un control civil y la subordinación del aparato militar al nuevo contexto democrático, sustrayéndoles las tareas de seguridad interna y la participación en el ámbito político (considerado una excepcionalidad en la región). Aprobación de la Ley de Defensa y la necesidad de llevar adelante reformas, que se vieron interrumpidas por levantamientos militares.	El gobierno buscó establecer un control civil y la subordinación del aparato militar al nuevo contexto democrático, sustrayéndoles las tareas de seguridad interna y la participación en el ámbito político (considerado una excepcionalidad en la región).
Valoración de la población	Desprestigio generado por la derrota en la Guerra de las Malvinas y por la responsabilidad en los crímenes cometidos en la dictadura.	Rechazo por los crímenes cometidos durante la dictadura, aunque sin una pérdida de estatus, al no haber sido juzgados por ellos y mantener sus privilegios.

Fuente: Elaboración propia.

Los gobiernos progresistas de Argentina y Uruguay compartieron políticas que se preocuparon por eliminar los vestigios que quedaban de la DSN, fortaleciendo al MDN como responsable de la conducción política estratégica de las FFAA. También buscaron que la dirigencia política y las autoridades civiles se interesaran por los temas vinculados al área de defensa y asumieran sus responsabilidades, considerando el desinterés que había caracterizado a las décadas anteriores. En este camino, intentaron constituir a los temas de defensa como una competencia de toda la sociedad y no solo un tema reservado a los militares. En sus gestiones se plantearon cambios en pos de la desmilitarización, como el pasaje de algunos organismos que hasta ese momento dependían de las FFAA a la competencia del MDN, permitiendo delimitar sus funciones.

En ambos países la definición estratégica tuvo un mismo primer paso que fue la implementación de un debate nacional en el que participaron intelectuales, militares, académicos, políticos y demás actores vinculados a los temas de defensa; espacios que fueron financiados por el PNUD. La intención era avanzar en diagnósticos y propuestas que sirvieran de base para la elaboración de un Plan Estratégico de Defensa Nacional y la delimitación del rol de las FFAA. Las discusiones tenían como telón de fondo un debate más global sobre el concepto de seguridad, que pasaba de estar enfocado en las amenazas de tipo militares externas a formulaciones más amplias, bajo una perspectiva de “seguridad multidimensional”.

Frente a este nuevo contexto, los países comenzaron a integrar el paradigma de “seguridad ciudadana”, de acuerdo al enfoque del PNUD, que promovía un rostro más humano de la política de seguridad. También, se enfrentaron a los desafíos que presentaba la aparición de amenazas como el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el narcotráfico, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilegal de armas, la trata de personas y el ciberataque. La aparición de este número creciente de riesgos transnacionales volvieron cada vez más difusos y endebles los límites entre DN y SI. Las “nuevas misiones” y las “nuevas amenazas“ comenzaron a estar presentes en las discusiones sobre los nuevos cometidos de las FFAA; conceptos que formaban parte de la agenda de seguridad como corolario de los atentados del 11 de setiembre de 2001 (Saín, 2002), que planteaba la necesidad de incorporar nuevas tareas a las FFAA.

Estas nuevas narrativas generaron un contexto de riesgo al esconder bajo un paraguas más amplio, como es la seguridad humana y la idea de la multidimensionalidad (Alda, 2012), la incorporación de misiones que podrían militarizar la SI y securitizar la agenda social. A su vez, los nuevos conceptos aparecen en un momento en el que Argentina y Uruguay, al igual que el resto de América Latina, carecen de guerras interestatales, por lo que desde hace años existe una "crisis de misión" (Verdes-Montenegro, 2019), que lleva a repensar las funciones y recursos de las FFAA. La participación de los cuerpos militares en operaciones de mantenimiento de la paz dentro de las misiones de NU fue una de las vías que los países encontraron para otorgarles nuevas tareas (Worboys, 2007, González Guyer, 2014). Pero también la no presencia de conflictos bélicos hacía que las "nuevas amenazas" se convirtieran en otro escenario para otorgarles a las FFAA "nuevas misiones", apelando a la idea de nuevos enemigos, como la "guerra al narcotráfico" y la "guerra al crimen organizado" (Alda y Sampó, 2019).

En este contexto, otra variable que opera habilitando los procesos de militarización es la demanda de mayor seguridad por parte de la población. Y, aunque Argentina y Uruguay registran bajas tasas de violencia, la percepción de la ciudadanía no necesariamente va en línea con estos índices. En Argentina, la población entiende que el problema de inseguridad en el país es importante (Kessler, 2009) y en Uruguay el discurso de mano dura permea las políticas de seguridad pública (Paternain, 2014). La demanda social de mayor seguridad exige a los Estados mayores castigos, bajo la idea de que los delitos aumentan y la impunidad crece, lo que permite que se les otorguen nuevas misiones a las FFAA en el área de la seguridad pública, sin que el poder civil pueda establecer ningún tipo de control (Alda, 2012). Dammert y Bailey (2007) establecen que la participación militar en funciones policiales tiene su origen en el temor público, la lógica democrática electoral y la disponibilidad de las FFAA. Los gobiernos apelan a este tipo de medidas cortoplacistas, como el endurecimiento de las penas o una mayor securitización del espacio público.

Por tanto, teniendo en cuenta el centro de análisis de esta tesis, resulta importante definir de qué manera cada uno de los países respondió a las demandas de mayor seguridad y a las políticas internacionales que planteaban incorporar los conceptos de "nuevas misiones" y "nuevas amenazas" en las normativas vinculadas a la defensa. Hasta el momento, como se ha señalado, existen distintos planteamientos respecto de lo que se considera un proceso de militarización, considerando que estamos en un contexto diferente al de las dictaduras del Cono Sur. Se pueden encontrar quienes

entienden al fenómeno como la potencialización de las FFAA, o quienes lo vinculan con la utilización de las FFAA en tareas no tradicionales (Dear, 2008). En cualquier caso, para este análisis, se hizo foco en la adquisición por parte de las FFAA del ejercicio de tareas en el área de la seguridad pública/interna, la incorporación del discurso de la militarización dentro de las políticas de gobierno, así como el protagonismo y el poder de las fuerzas policiales militarizadas en el conjunto de órganos policiales (Hathazy, 2016). Como señalan Sampó y Troncoso (2017), la militarización en estos países es un fenómeno reciente, que contiene rasgos particulares, como la policialización de las FFAA y la militarización de las fuerzas policiales.

Tabla 10 - Objetivos compartidos por los gobiernos progresistas en el área de defensa

Objetivos compartidos por los gobiernos progresistas en el área de Defensa
Eliminar los vestigios de la Doctrina de Seguridad Nacional.
Fortalecer al Ministerio de Defensa como responsable de la conducción política estratégica de las FFAA.
Involucrar a la dirigencia política y a las autoridades civiles en los temas de Defensa Nacional.
Constituir a los temas de Defensa como una competencia de toda la sociedad y no solo reservado a los militares.
Desmilitarizar los organismos dependientes de las FFAA, pasándolos a la competencia del Ministerio de Defensa, permitiendo delimitar sus funciones.
Organizar un debate nacional para la definición estratégica del área de Defensa

Fuente: Elaboración propia.

Frente a este análisis, resulta importante señalar que, si bien Argentina y Uruguay partieron de diagnósticos similares respecto de la necesidad de implementar cambios en materia de defensa, las políticas desarrolladas por los gobiernos progresistas no respondieron de la misma forma a las demandas de mayor seguridad. Las diferencias parten, como se ha mencionado, en cómo cada país enfrentó el pasado reciente, los límites que se establecieron entre las áreas de DN y SI, y también

las capacidades de sus FFAA en comparación a sus fuerzas de seguridad a la hora de desempeñar tareas dentro de la SP.

En los intercambios que se dieron durante los debates nacionales se vieron reflejadas estas diferencias. En Argentina, previo al kirchnerismo, si bien algunos sectores políticos habían manifestado la intención de involucrar a las FFAA en tareas de persecución contra el tráfico de drogas y el crimen organizado (Soprano, 2014), la mayoría consideraba que dentro de un sistema democrático estas no eran funciones que debían cumplir. En esta línea, el gobierno de Néstor Kirchner no incorporó las "nuevas misiones" como parte de los conceptos y definiciones que se establecieron dentro de la nueva política de defensa. No solo no las incluyó en las reglamentaciones y nuevas directivas, sino que expresamente estableció que no formarían parte de las tareas que las FFAA debían afrontar.

Las normas aprobadas durante el gobierno de Néstor Kirchner marcaron taxativamente la diferenciación entre el SDN y el SSI, e incorporaron en el discurso la necesidad de culminar el proceso de desmilitarización que había comenzado el gobierno de Raúl Alfonsín. Durante sus primeros años de gestión, todas las directivas aprobadas señalaban que, en caso de que existiera la necesidad de incorporar a las FFAA en operaciones de apoyo a la SI, estas quedarían establecidas de acuerdo a la LSI. De esta forma, el gobierno argentino anuló toda posibilidad de que las FFAA tuvieran alguna injerencia en el ámbito político o en el área de la SP.

La mayoría de los textos establecen expresamente que las FFAA cumplirán su rol en cuanto a "la defensa nacional ante agresiones de origen externo" y que no podrán intervenir en cuestiones pertenecientes al ámbito de la "seguridad interior". La reglamentación de la LDN, la normativa más importante aprobada durante este período, señala que el SDN no podrá contemplar la hipótesis de SI en su formulación doctrinaria, planificación y adiestramiento, previsión de adquisiciones de equipos o medios, ni en la producción de inteligencia. En la presentación de la reglamentación, la ministra de Defensa, Nilda Garré, aclaró que el decreto les permitía indicar expresamente que las "nuevas amenazas", como el terrorismo o el narcotráfico, no eran responsabilidad de los cuerpos militares, instruidos para otras hipótesis de conflicto. También el decreto reglamentario de la Ley de Inteligencia (950/2002) estableció que el accionar de los cuerpos militares estaba circunscripto al área de la DN, como el planeamiento estratégico, pero no a tareas vinculadas con la SI.

La DOFFFAA es otro de los textos que establece el límite entre DN y SI. La directiva habilita a que las FFAA realicen misiones subsidiarias, pero establece expresamente que estas no pueden afectar las capacidades requeridas para el cumplimiento de la función primaria. Asimismo, plantea que el diseño de fuerzas se basará en las capacidades militares, en lugar de la hipótesis de conflicto. También es muy taxativa en cuanto a las misiones subsidiarias, en las que incluye las operaciones multilaterales de NU, las misiones que establece la LSI y el trabajo para la construcción de un Sistema de Defensa Subregional. En el caso de las tareas de SI, indica que solo serán desarrolladas en situaciones de extrema gravedad, sin que estas puedan incidir en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las FFAA.

También la DPDN, que se aprobó durante el gobierno de Cristina Fernández, va en línea con esta decisión de no incluir a las "nuevas misiones" en los textos de defensa. Si bien enumera varios fenómenos, que señala que se instalan como desafíos a la seguridad, que en la nueva perspectiva se consideran "nuevas amenazas", establece que en Argentina estas misiones corresponden a otras fuerzas de seguridad, y que la eventual intervención de las FFAA está condicionada a lo que establece la LSI. Además, menciona que este tipo de funciones es desarrollada por los organismos policiales y de seguridad.

En cambio, en Uruguay no existía un debate previo dentro del ámbito político, ni tampoco se generó una rechazo posterior cuando los nuevos textos normativos incorporaron los conceptos de "nuevas misiones" y "nuevas amenazas". Las definiciones se introdujeron en las leyes marco y decretos de defensa de manera gradual, sin ningún tipo de debate. Incluso las autoridades hablaban de este cambio abiertamente cada vez que se referían a las nuevas normativas, sin que existiera una posición contraria por parte del ámbito político, la ciudadanía u organizaciones sociales vinculadas a los derechos humanos. Durante el gobierno frenteamplista, los mayores reclamos de las organizaciones sociales que cuestionaban el accionar de las FFAA apuntaron a la falta de justicia respecto de los crímenes cometidos por los militares durante la dictadura y a las trabas que seguían existiendo para acceder a la información del destino de las personas desaparecidas. Principalmente, se cuestionó la gestión del ministro de Defensa, Eleuterio Fernández Huidobro, durante la que se les devolvió muchísimo poder a las FFAA.

Como señala Moreira (2019), la gestión de Huidobro en el MDN produjo un retroceso en las transformaciones que el FA se había planteado en el ámbito de la defensa antes de asumir como gobierno, cuando la fuerza de izquierda trabajó en comisiones enfocadas en esta área por lo que consideraba un "vacío legal" (González Guyer, 2008). La Comisión de Defensa del FA elaboró documentos en el marco del programa de gobierno 2005-2010, en los que mencionaba que el gobierno tendría como política establecer una clara diferenciación entre los ámbitos de DN, que correspondía al MDN con las FFAA, y de SI, cuya competencia era del Ministerio del Interior. También planteaba como principio general que las tareas de SI y de carácter policial no fueran asignadas a las FFAA, y la necesidad de devolver a la órbita civil actividades e instituciones que habían sido militarizadas durante la dictadura, o bien quitarles a las FFAA actividades que se les habían encomendado, como la guardia perimetral en cárceles.

En cambio, el ministro Fernández Huidobro alimentó el poder político de los militares e hizo una defensa irrestricta de su presupuesto, funciones y legitimidad (Moreira, 2019). Esto permitió que se perdieran propuestas programáticas que el FA había establecido como importantes para llevar adelante durante su gestión de gobierno. Las nuevas normativas aprobadas por el FA, incluso las promulgadas de forma previa a la gestión de Huidobro, incorporaron tareas no tradicionales a los militares, que comprendían el área de la SP. La primera fue la LMDN, que establece que, teniendo en cuenta que Uruguay hace años no enfrenta un conflicto bélico regional o internacional, las FFAA desempeñarán "nuevas misiones" que desarrollarán en tiempos de paz y bajo la autorización expresa del MDN. En esta línea, la LMDN definió, sin desconocer su misión predominantemente militar, que las fuerzas militares podían ser utilizadas en otras tareas que no fueran las estrictamente militares. La ley rompía así con el paradigma que entendía a la DN solo como sinónimo de FFAA, y lo ampliaba a un concepto que incluía a toda la sociedad. Hay que tener en cuenta que en Uruguay, antes del gobierno del FA, las FFAA ya cumplían tareas de SI, como la custodia perimetral en cárceles o en la colaboración con el Sistema Nacional de Emergencias.

Este tipo de desempeño se amplió notoriamente con la incorporación de las "nuevas amenazas". En particular, la PDN detalló como posibles variables de conflicto: la lucha contra el cambio climático, el crimen organizado (narcotráfico, tráfico de armas, trata de personas), los ataques cibernéticos, la piratería, el terrorismo, entre otros. El texto establecía también que la defensa militar pasaba a ser un deber de todos los ciudadanos y que las misiones de las FFAA podrían ser realizadas para proteger a la población. Al punto de que el propio Fernández Huidobro presentaba la normativa

señalando que los lineamientos de defensa abarcarían mucho más que los temas directamente vinculados a las FFAA. A diferencia de las leyes argentinas, que establecían un límite al señalar que la intervención de las fuerzas militares estaría condicionada a lo que establecía la LSI, en el caso uruguayo los nuevos textos planteaban un extenso listado, que incluía de manera muy amplia todas las acciones reales, o percibidas como amenazas, que pudieran afectar negativamente los intereses y objetivos nacionales.

La incorporación de estas misiones hizo que en Uruguay comenzaran a coexistir áreas de intervención militar-policial en cuestiones relacionadas con el narcotráfico y el orden público (Rojas Aravena, 2008). Estas tareas, que en un primer momento fueron excepcionales, quedaron institucionalizadas en las nuevas normativas, con el efecto negativo que tiene para la democracia incrementar la autonomía militar (Verdes-Montenegro, 2019). Hasta ese momento, Uruguay tenía un sistema normativo exiguo, pero que diferenciaba las funciones militares de las policiales; sin embargo, con las nuevas normativas los límites se difuminaron totalmente. Incluso, la PMD, otro de los textos que se aprobó durante este período, establece que las FFAA podrán colaborar con la seguridad pública dentro de un marco específico, detalla tareas preexistentes e incorpora otras bajo la doctrina de FFAA multipropósito, a la vez que desnaturaliza definiciones básicas de la LMDN al confundir defensa nacional con defensa militar nacional (González Guyer, 2021).

Además, a diferencia de Argentina, no hubo rechazo o cuestionamiento ciudadano o político respecto de la incorporación de las "nuevas misiones" en las normativas. La única ley que generó conflicto fue la reforma de la LOFFFAA, que fue cuestionada por integrantes del FA durante el proceso de análisis en el Parlamento. En particular, la Comisión de Defensa de la fuerza política entendía que algunas de las misiones contribuían a aumentar el tamaño y poder de las FFAA, a la vez que sustituían trabajadores civiles por militares. Este cuestionamiento hizo que se lograra una nueva redacción que estableció tres categorías dentro de las misiones a desempeñar: "misión fundamental", "tareas" y "tareas subsidiarias". La subdivisión establecía en cuáles misiones las FFAA tenían mayor potestad de acción y decisión, y en cuáles dependían de otros organismos y cumplían tareas de apoyo. De todos modos, la nueva ley contaba con un extenso listado taxativo que incorporaba misiones que se venían desempeñando, otras que se comenzarían a realizar, y otras posibles frente a escenarios futuros, como la aparición de pandemias. Se trata, además, de tareas que antes realizaban policías o bomberos, pero que terminaron siendo asumidas por los cuerpos castrenses. Klepak (2018) plantea que, en reuniones subregionales del ámbito militar, se hablaba de

la utilidad que tiene a nivel de la percepción pública desempeñar estas misiones, colocándolas como una prioridad de la DN, y no solamente como una actividad en la que en algunas ocasiones se involucra a los ejércitos.

En Uruguay, la aprobación de la LOFFFAA terminó de brindarle un marco institucional a la incorporación de las "nuevas misiones". A su vez, durante ese período, se aprobaron otros decretos que establecieron de manera más específica el alcance de estas nuevas funciones. Entre estos, se encuentra la ley que estableció de forma más duradera la función de las FFAA como guardia perimetral en cárceles o en tareas de vigilancia en las zonas de frontera como apoyo a otros organismos estatales. En paralelo, el país reglamentó otras normativas que buscaban generar institucionalidad para enfrentar las amenazas como el crimen organizado y el terrorismo. Se creó una Comisión Coordinadora Contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo, y la Secretaría de Inteligencia, que tenía entre sus líneas de acción combatir al terrorismo y al ciberterrorismo.

Tabla 11- Conceptos clave de la defensa nacional en estudio comparado

Normativas vinculadas a la defensa nacional	Argentina	Uruguay
Delimitación de la defensa nacional y la seguridad interna	Las normativas marcaron taxativamente la diferenciación entre el Sistema de Defensa Nacional y el Sistema de Seguridad Interior.	Si bien estuvo planteado en las líneas programáticas del FA, luego no se vio reflejada de forma tan férrea en los textos.
Incorporación de "nuevas misiones"	Establecen que estas no formarán parte de las tareas que las Fuerzas Armadas deben afrontar, dejando solo habilitadas las que establece la Ley de Seguridad Interior.	Establecen que las Fuerzas Armadas podrán ser utilizadas en otras tareas que no son las estrictamente militares. En los textos se detalla una larga lista de "nuevas misiones".
Incorporación de "nuevas amenazas"	Señalan expresamente que no son responsabilidad de los cuerpos militares que están instruidos para otras hipótesis de conflicto.	Detallan taxativamente todas las posibles variables de conflicto que las Fuerzas Armadas podrán afrontar, por ejemplo, crimen organizado, ataques cibernéticos, terrorismo, pandemias.
Coordinación con las fuerzas de seguridad en tareas de seguridad interior	En las normativas plantean que las tareas de seguridad interior son funciones desarrolladas solo por los organismos policiales y de seguridad, como la Gendarmería Nacional.	Las misiones de las fuerzas de seguridad se complementan con el uso de las Fuerzas Armadas en tareas consideradas subsidiarias.

Fuente: Elaboración propia.

En este punto resulta importante tener en cuenta las capacidades con las que contaba cada uno de los países para enfrentar las "nuevas amenazas" en materia de seguridad. En el caso de Argentina, el país dispone de distintas fuerzas de seguridad que cumplen estas misiones, incluso cuenta desde hace décadas con la GN, una policía militarizada a la que se le encomiendan este tipo de funciones. De hecho, esta fuerza no veía con buenos ojos que las FFAA realizaran misiones de SI y control de fronteras, ya que entendía que iba en contra de sus intereses corporativos y, por eso, presionaba para que no les fueran asignadas al cuerpo militar (Soprano, 2014).

Dammert y Bailey (2007) señalan que la percepción de ineficiencia y corrupción de los policías termina habilitando la incorporación de los militares con un mayor protagonismo en tareas de mantenimiento del orden interno. Los autores establecen que este tipo de intervención está en proceso de expansión en la región, aunque difieren las formas de acuerdo a los países. En rasgos generales, se puede encontrar el desarrollo de modelos organizativos o estratégicos conjuntos, la

presencia de militares al mando de las agencias policiales, o el control de áreas importantes de la seguridad por parte de militares en retiro.

En cambio, en Uruguay, recién con el gobierno de José Mujica se creó una policía militarizada, la GR, que comenzó a cumplir tareas de seguridad pública en zonas de impunidad y de vulnerabilidad con mayores riesgos (Paternain, 2014). La GR participa en lo que también puede entenderse como una característica del proceso de militarización, porque habilita el incremento de modalidades militarizadas de policiamiento urbano, aunque no sean tareas que desempeñen las FFAA (Hathazy, 2016). Incluso en el caso de Argentina, cuando se analiza el fenómeno de la militarización, se plantea que el proceso se produce principalmente debido a este rasgo que empiezan a tener las fuerzas de seguridad y por el uso de la GN en la lucha contra el narcotráfico (Battaglino, 2016, Escolar, 2001).

Por tanto, a la hora de analizar el proceso de militarización en Argentina y Uruguay, nos encontramos con diferencias, según autores como Sampó y Troncoso (2017), que hacen que el fenómeno tenga distintos rasgos. Por un lado, Argentina como un "modelo tradicional", al haber delimitado las funciones de las FFAA a la DN, excluyéndolas de la SI. Por otro, Uruguay ostenta un "modelo de transición limitada", por el que las misiones de las fuerzas de seguridad se complementan con el uso de las FFAA en tareas consideradas subsidiarias. En este caso, los límites entre SI y DN están más difusos, ya que los militares participan de forma más permanente en el combate a las amenazas no tradicionales, como el narcotráfico o el terrorismo. Además, si bien existe escasa bibliografía que analice el proceso de militarización uruguayo de manera específica, estudios recientes (Diamint, 2015) señalan al país como un caso que ha incorporado simbología y formas de acción militarizadas frente al problema del crimen organizado. Este enfoque habla de un claro proceso de militarización de la SP, marcado por la activa participación de las FFAA en tareas de control, vigilancia e incluso prevención.

A la vez, si bien Uruguay habilitó de forma más expresa este tipo de misiones en sus normativas marco, Argentina lo comenzó a hacer pero en los últimos años de la presidencia de Cristina Fernández. La presidenta hizo un giro en la política de defensa, al incorporar a las FFAA en acciones de control al narcotráfico, lo que se consideró el inicio de un proceso de militarización en la seguridad pública (Saín, 2018). En particular, este fenómeno se observa durante la implementación del Operativo Escudo Norte, en el que el Ejército Nacional, en coordinación con

las fuerzas de seguridad, militarizó las zonas fronterizas del país. Hasta ese momento, Cristina Fernández compartía el discurso de la delimitación de las funciones de las FFAA a la defensa, excluyéndolas de la SI. Sin embargo, con el Operativo Escudo Norte toma un concepto más amplio de DN orientado al bienestar de la población. El gobierno esgrimía que Argentina tenía que enfrentar problemas nuevos, como las amenazas que se presentaban a nivel de las fronteras, y para ello las FFAA tenían un mayor despliegue y capacidad territorial para enfrentar contingencias. De todos modos, la incorporación de estas tareas se estableció en los decretos que habilitaron este operativo y otros similares, pero no en las normativas marco, como la LDN.

La colaboración de las FFAA en tareas de SP junto con la Policía no es algo nuevo; casi todos los países de la región han incorporado este trabajo coordinado, incluso creando grupos especiales para enfrentar situaciones de crisis, o encargándose de otro tipo de tareas de apoyo a la población. El problema de esta incorporación es que termina generando buena recepción por parte de la sociedad civil, lo que habilita a incluir métodos militares al accionar de los policías (Rial, 2005). A su vez, hasta el momento, la participación en este tipo de "nuevas misiones" no implica la preparación operacional de esas fuerzas como cuerpos policiales, ni la adecuación secundaria de la estructura orgánico-funcional y doctrinal de las instituciones castrenses (Saín, 2018). Tanto en Argentina como en Uruguay, la incorporación de las FFAA en nuevas misiones no supuso una transformación en su instrucción militar, que sigue orientada a las lógicas de combate en el marco de la defensa exterior.

La falta de preparación de las FFAA para desarrollar tareas dentro del área de SI es uno de los riesgos más importantes que plantea el proceso de militarización. Como señala Alda (2019), esta incorporación se ha implementado de manera parcial e improvisada, con consecuencias que pueden afectar a la ciudadanía y al marco democrático. Esto se vuelve aún más peligroso si se tiene en cuenta que la instrucción castrense cultiva un sentido de espíritu de cuerpo desligado de la sociedad, y en su entrenamiento plantea estrategias y tácticas diseñadas para aniquilar al enemigo (Dammert y Bailey, 2007). Todo lo contrario a lo que busca la función policial, que pese a todos los cuestionamientos que se le puedan hacer respecto de su rol cada vez más represivo, está orientada a prevenir y enfrentar la delincuencia mediante estrategias de disuasión y control que involucren el menor uso de la fuerza. Además, la estigmatización y criminalización sobre determinado tipo de población puede mezclarse de forma nociva con la concepción militarizada del nuevo "enemigo interno", lo que podría llevar a que las FFAA aumenten su capacidad de presión política e incorporación de estrategias represivas (Dammert y Bailey, 2007).

En esta línea, si uno compara las realidades de Argentina y Uruguay, vale preguntarse hasta dónde los militares se habían subordinado al poder civil, y si realmente habían desaparecido del espacio político luego de las restauraciones democráticas. Para Diamint (2018), los gobiernos posdictadura latinoamericanos no establecieron el control civil esperado, sino que siguieron funcionando en autonomía, con algunas prerrogativas incompatibles en un Estado de derecho. También en este punto juega un papel importante la despreocupación que las figuras políticas han tenido con el tema de la defensa, lo que ha dejado el camino libre para la militarización de la seguridad pública. A su vez, en los gobiernos de izquierda, Battaglino (2015) plantea que la estabilidad del régimen democrático en la región ha perdurado y se ha visto favorecida debido a la coexistencia pacífica que alcanzaron las nuevas izquierdas con los militares, lo que los convierte en aliados importantes para la implementación de sus proyectos políticos.

Como hemos mencionado, los casos de Uruguay y Argentina no pueden asimilarse al resto de la región, porque fueron considerados excepcionales entre los procesos de transición democrática, al sustraerles a las FFAA las tareas de SI y la participación en el ámbito político. Sin embargo, durante los gobiernos progresistas, se puede observar la influencia de figuras militares que desempeñaron cargos de confianza, pese a los discursos distantes con los que llegaron al poder. En Argentina, el coronel César Milani, cercano al gobierno de Cristina Fernández, fue el encargado de diseñar el Operativo Escudo Norte, que habilitó la intervención de las FFAA en labores de SI en frontera. Esta incorporación es considerada un punto de inflexión a partir del cual se comenzó a debilitar la diferenciación institucional entre DN y SI. Según Saín (2018), la influencia de Milani sobre Fernández fue tan grande que los asuntos militares pasaron a decidirse casi directamente entre la mandataria y el coronel. Anteriormente, Néstor Kirchner había sido cuestionado por el vínculo que había construido con el jefe del Ejército, Roberto Bendini, quien llegó a asumir roles que no eran los establecidos de acuerdo a sus prerrogativas (Diamint, 2008). Por ejemplo, el militar se refirió a cuál debía ser el modelo de política militar, una definición que le corresponde al poder político y no a las FFAA.

Mientras tanto, en Uruguay, el gobierno del FA también tuvo un acercamiento con los militares, pese a que la fuerza política había sido víctima de represión de las FFAA durante la dictadura. En particular, destaca en 2015 el nombramiento de Guido Manini Ríos como comandante en jefe del

Ejército, lo que lo convirtió en uno de los representantes más políticos dentro de las FFAA. Como se ha señalado, en Uruguay, a diferencia de Argentina, el primer gobierno posdictadura no sometió a las FFAA a los tribunales, lo que dejó a la corporación militar con una mejor imagen y muchos privilegios. A su vez, en la interna del FA, el tipo de vinculación con el cuerpo militar no generó una postura unánime. Mientras que algunos integrantes de la fuerza política defendían unas FFAA profesionales, estrictamente sometidas a control civil, se encontraban figuras como el ministro de Defensa, Fernández Huidobro, que creía que era necesario trabajar de forma más cercana con estas para generar una mayor influencia y que no solo se vieran vinculadas con los partidos tradicionales u otras logias militares (Moreira, 2019).

Pion-Berlin y Trinkunas (2005) planteaban que la intervención de las FFAA podía ser una muestra de que las democracias no estaban consolidadas y, por tanto, el control civil no existía. A su vez, Diamint (2018) señala que una característica de estos tiempos es que son los presidentes los que utilizan a las FFAA para sus proyectos políticos, a diferencia de lo que sucedió con los golpes militares, en los que la corporación militar asaltó el poder. En esta línea, el cuerpo militar va adquiriendo un mayor vínculo con el ámbito político, a la vez que mejora su imagen con la población civil. De todas formas, en Uruguay y Argentina, las figuras militares gravitaron con distintos alcances. El desprestigio que alcanzó en Argentina el cuerpo militar luego de la derrota en la Guerra de las Malvinas hizo que tenga un poder reducido; incluso, las figuras políticas que surgen de este ámbito son anecdóticas y no llegan a tener proyección. En cambio, en Uruguay, la institución militar cuenta con una mayor confianza por parte de la población, que le permite convertirse en un actor político (Moreira, 2019).

Luego de haber sido nombrado jefe del Ejército, Manini Ríos fue destituido por el presidente, Tabaré Vázquez, en marzo de 2019, tras una serie de confrontaciones con el Poder Ejecutivo, a raíz de un proyecto de ley que buscaba reformar la caja de pensiones militares y un caso vinculado a crímenes de lesa humanidad durante la dictadura. Desde ese momento, el militar comenzó a conformar el partido político Cabildo Abierto, que se presentó a las elecciones presidenciales de 2019, en las que obtuvo 11% de los votos. Ese respaldo en las urnas le permitió alcanzar tres senadores y 11 diputados. Además, la fuerza política pasó a integrar la coalición liderada por el presidente del Partido Nacional, Luis Lacalle Pou, que sucedió al FA en el gobierno. En el caso de Uruguay, se podrían encontrar rasgos de lo que algunos autores indican como el “retorno” de los

militares en la región (Kurtenbach y Scharpf, 2018), debido al creciente papel político de los militares, o el "nuevo amanecer" de los militares latinoamericanos (Kyle y Reiter, 2019).

También Verdes-Montenegro (2019) plantea un escenario de (re)militarización, caracterizado por la incorporación de los militares a cuadros políticos, legitimados por las urnas, y con un discurso de mano dura y en contra de la corrupción. Esta estrategia de comunicación política busca darle una lavada de cara a la institución militar, proyectando una imagen vinculada a virtudes que señalan que los partidos políticos tradicionales han perdido. Este renovado prestigio también estaría vinculado a la necesidad de los partidos políticos de emplear a las FFAA como respuesta a la sensación de inseguridad y descontrol. Asimismo, para Verdes-Montenegro (2019), el auge del nacionalismo y los partidos de extrema derecha, así como el malestar y desencanto democrático, también explican el proceso de (re)militarización. En esta línea, en Uruguay, la aparición de una figura como Manini Ríos debe generar preocupación, al estar alineado a otros partidos de extrema derecha de la región que comparten un discurso antisistema, antiglobalista, nacional popular y antifeminista.

9. Conclusiones

En el desarrollo de esta tesis se buscó identificar si existe un proceso de militarización de la SP en Argentina y Uruguay durante los gobiernos progresistas, partiendo de la hipótesis de que es un fenómeno reciente en ambos países. Sobre este punto, lo primero a señalar es que no fue fácil delimitar las características de este fenómeno teniendo en cuenta que el término "militarización" se encuentra aún en debate. En el pasado este concepto se utilizó para describir la irrupción de las FFAA imponiendo gobiernos de facto y acaparando las instituciones del Estado. Sin embargo, estas características y los indicadores que se utilizaban para medir el fenómeno no permiten distinguirlo en este momento debido a los cambios que se han producido en el contexto regional e internacional.

De todas maneras, como se planteó en el marco teórico, diversos autores han intentado caracterizar este proceso incorporando nuevas dimensiones para su identificación. En particular para este estudio se tomaron algunas de las líneas de análisis planteadas por Paul Hathazy (2016), en lo que denomina un proceso de (re)militarización. Cabe aclarar que no fue objeto de esta tesis analizar si existe un proceso de militarización o (re)remilitarización por lo complejo que sería sumar esta discusión a la investigación planteada. De todas maneras, resulta interesante el debate teniendo en

cuenta que Argentina y Uruguay fueron reconocidos por sus transiciones democráticas exitosas al haber establecido el control civil democrático y la subordinación de los militares al poder político. El planteamiento de si hubo o no un proceso de desmilitarización pone en discusión si realmente el cuerpo militar fue sustraído de la esfera política, o solamente siguió ejerciendo poder, pero desde espacios con menos visibilidad pública. En este sentido, sería ajustado incorporar este elemento en cualquier investigación que busque caracterizar lo que se considera actualmente como procesos de militarización en estos países.

El centro de este trabajo estuvo abocado a recopilar el marco normativo en materia de Defensa que fue aprobado durante los gobiernos progresistas. En particular se buscó identificar la incorporación de las FFAA en tareas no tradicionales dentro del área de la SP. En el estudio se hizo hincapié en la integración del concepto "nuevas misiones" como respuesta a los problemas de seguridad que plantean las "nuevas amenazas" dentro de la nueva perspectiva de Seguridad multidimensional. También se analizaron las presentaciones públicas, documentos programáticos y entrevistas a jerarcas para reconocer la militarización del discurso de las autoridades encargadas del área de la DN. Y en un segundo nivel, teniendo en cuenta la dificultad de abarcar estas variables dentro de un mismo análisis, se distinguió de manera menos exhaustiva los ámbitos de coparticipación de las FFAA y demás fuerzas de seguridad en el área de la SP, y la intervención de figuras militares en el ámbito político como indicadores secundarios que ayudan a terminar de configurar el fenómeno.

De este análisis se desprenden las siguientes conclusiones:

En Argentina y Uruguay los gobiernos progresistas pusieron en marcha reformas que buscaron establecer una planificación estratégica del área de la DN configurando al MDN como responsable de la conducción política de las FFAA. Sin embargo, los énfasis y las transformaciones realizadas finalmente discurrieron por caminos distintos; una divergencia que en cierta manera ayuda a entender el papel que cumplen hoy las FFAA en cada país. Mientras los gobiernos kirchneristas mantuvieron un discurso muy fuerte de desmilitarización que recuperaba el espíritu del gobierno posdictadura de Raul Alfonsín respecto a la delimitación entre DN y SI, Uruguay tuvo un posicionamiento más difuso, con jerarcas del área de defensa reivindicando un mayor protagonismo de las FFAA. Principalmente, esto ocurrió durante la gestión del ministro de Defensa, Eleuterio Fernández Huidobro, que se caracterizó por devolverle más poder al cuerpo militar. La gestión del FA como gobierno distó bastante del enfoque que había planteado antes de asumir la presidencia, en

el que sostenía que las FFAA no debían intervenir en tareas de SI. Este punto es importante porque los gobiernos progresistas de ambos países llegaron al poder con un discurso contrario al de la militarización, entendiendo que este fenómeno afectaba los derechos humanos de la población por el perfil represivo de estos cuerpos.

Respecto a la incorporación de las FFAA en tareas de SP, los gobiernos del FA promulgaron leyes que incorporaron los conceptos de "nuevas misiones" y "nuevas amenazas". Este cambio de funciones, que le otorgaba a las FFAA un extenso listado de nuevas tareas y amenazas a enfrentar, se realizó sin que existiera un debate a nivel político o ciudadano; tampoco se presentaron grandes críticas a su incorporación. Por el contrario, la buena imagen que ostentaba el cuerpo militar se mantuvo y fue a su vez una de las variables que habilitó al gobierno a incorporar este tipo de tareas no tradicionales. En cambio Argentina, que también enfrentaba la aparición de nuevos actores no estatales como amenaza, decidió excluir expresamente a las FFAA de las tareas de SP y estableció que de manera excepcional se podrían cumplir, pero siempre restringidas a lo que habilitaba la LSI. Argentina ya contaba con un marco en materia de Defensa, por lo que el kirchnerismo terminó de reglamentar los textos que habían sido aprobados durante el gobierno de Raúl Alfonsín que apuntaban a una política de desmilitarización. Este enfoque del gobierno argentino contó con el apoyo de gran parte del espectro político y de la ciudadanía que consideraba que el cuerpo militar, con una fuerte imagen de desprestigio, debía estar circunscripto al área de la DN desvinculado de las tareas de SI.

En un segundo nivel de análisis se observó la participación de policías militarizadas en tareas de SI, entendiéndola como parte del proceso de militarización. Argentina es la que mayormente ha desplegado este tipo de cuerpos a partir de la actuación de la GN como fuerza de control urbano. Esta situación permitiría explicar también el poco avance de las FFAA en la SI al contar el país con la capacidad disponible de esta y otras fuerzas de seguridad que no habilitan la participación del cuerpo militar en estas tareas. En cambio Uruguay cuenta con mayores espacios de coparticipación de las FFAA y la policía, y de manera más reciente con la GR, un cuerpo militarizado creado en el segundo gobierno del FA. En este caso existe escasa literatura respecto a su accionar, sin embargo se le otorgó jurisdicción nacional multiplicando sus funciones en el área de la SP como una cuarta fuerza armada nacional. En Uruguay, las FFAA y la GR asumieron tareas de SI como respuesta a la dificultad de la policía de enfrentar lo que se reconoce como "nuevas amenazas", lo que este estudio considera otro rasgo del inicio de un proceso de militarización de la SP. Diferente al proceso que

atraviesa Argentina en donde las FFAA realizan tareas de SI de manera muy puntal y el proceso de militarización está marcado principalmente por la participación de policías militarizadas en esta área, que a su vez rechazan la incorporación del cuerpo militar en el orden interno. Un fenómeno que ha sido analizado por distintos autores como un proceso de militarización solapado o una "militarización sin militares".

Otro elemento que ha sido considerado en este análisis es la participación de los militares en el espacio político. En el caso de Argentina se observa la influencia de figuras como Roberto Bendini durante el gobierno de Néstor Kirchner o el coronel César Milani durante el gobierno de Cristina Fernández, quien diseñó el Operativo Escudo Norte considerado un punto de inflexión a partir del cual se comenzaron a debilitar los límites entre DN y SI. Mientras tanto en Uruguay, el gobierno del FA también tuvo un acercamiento con los militares, incluso realizó varias concesiones que terminaron dándole mayor poder a las FFAA. Destaca el nombramiento de Guido Manini Ríos como comandante en jefe del Ejército, que posteriormente terminó conformando su propio partido político que responde a los intereses de la corporación militar. Sin embargo, si bien en los dos países tomaron protagonismo figuras militares, en Argentina la participación en el ámbito político sigue siendo anecdótica, mientras en Uruguay el partido de Manini Ríos, Cabildo Abierto, alcanzó a tener representación en las cámaras de Diputados y Senadores, conformando el gobierno de coalición Multicolor de centro-derecha que asumió el poder en marzo de 2020, sustituyendo al FA.

Resulta importante señalar que el estudio se enfrentó a la dificultad de no contar con una literatura que analice el proceso de militarización en Uruguay, por lo que faltan elementos para terminar de categorizar el fenómeno. No sucede lo mismo con Argentina sobre la que existe numerosa bibliografía que estudia el proceso a partir de la participación de las fuerzas intermedias militarizadas. Entendemos necesario y urgente un estudio que analice el contexto uruguayo dado que, de acuerdo a las dimensiones seleccionadas para este análisis, presenta rasgos de militarización marcados por la incorporación de las FFAA en tareas de SP y la legitimación del discurso de la militarización en el ámbito político. Un fenómeno que también debe ser analizado tomando en cuenta otras dimensiones como la creación de la GR con tareas de control urbano y el protagonismo que adquirió la corporación militar en la ámbito político, con la irrupción de Cabildo Abierto como un actor más en el juego democrático. En particular, cuando su participación en el parlamento busca otorgarle nuevamente un rol preponderante a las FFAA e incluso reinstaurar la impunidad en el

país[11]. En un contexto que, además, se ha vuelto cada vez más represivo. Según recoge la última encuesta del Latinbarómetro, un 27% de los uruguayos apoyaría un gobierno militar y un 41%, uno no democrático[12].

Asimismo, planteamos distintas líneas de discusión que entendemos se deben abrir a la hora de analizar estos procesos teniendo en cuenta la crisis de misión que atraviesan las FFAA en ambos países.

En primer lugar, la falta de conflictos en la región ha llevado a los gobiernos democráticos a otorgarle a las FFAA nuevas tareas como la participación en misiones de paz de NU o su incorporación en el área de la SP. En este sentido, vemos necesario poner en debate cuál es el rol que deben desempeñar las FFAA en un Estado de derecho que no enfrenta conflictos armados. Para esta discusión se pueden tener en cuenta experiencias como la de Costa Rica o Panamá, en las que se decidió abolir el Ejército, u otras opciones como la reducción de su tamaño y presupuesto, antes que destinarle funciones para las que no fueron entrenadas. En especial cuando se argumenta su mantenimiento como salida laboral para un sector de la población y no como una necesidad en materia de DN. Incluso en Uruguay se ha comenzado a utilizar a las FFAA en tareas de instrucción con adolescentes desvinculados al sistema educativo capacitándolos en oficios que incluyen la "disciplina" y cumplir con "hábitos de la cultura del trabajo"[13].

En esta línea, otro elemento a analizar es la falta de instrucción de las FFAA para el desempeño de las nuevas misiones lo que genera graves peligros a nivel de derechos humanos. El cuerpo militar no está formado en tareas que se vinculen con defender a la población, sino dirigidas a aniquilar a un enemigo externo. Lo que deja expuesta a la ciudadanía frente a posibles abusos en los operativos en que los participan, principalmente en las zonas vulnerables donde existe una mayor criminalización de la población a la que se trata como enemigos internos. Incluso es un riesgo en este momento en el que debido a la pandemia de la COVID-19 los Estados delegan a las FFAA tareas de control de población, asistencia sanitaria y logística. Un trabajo que si bien en un principio

---

[11] La Diaria, 12/11/2021. Recuperada en: https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2021/11/fa-rechaza-proyecto-de-prision-domiciliaria-hay-intenciones-de-reinstaurar-la-impunidad

[12] Encuesta Latinbarómetro: Informe Latinobarómetro 2021

[13] La Diaria. 14/09/2021. Recuperada en: https://ladiaria.com.uy/educacion/articulo/2021/9/inau-y-defensa-firmaron-acuerdo-para-capacitacion-de-adolescentes-en-oficios-que-incluye-la-disciplina-para-cumplir-con-habitos-de-la-cultura-del-trabajo/

puede generar simpatía termina permeando a las demás estructuras del Estado con métodos militares y naturalizando a las FFAA en tareas de tutelaje de la población.

El interés de este estudio fue analizar si países como Argentina y Uruguay, que durante años se posicionaron como países desmilitarizados, estaban atravesando procesos de militarización como ocurre en otros países de la región. De este acercamiento al fenómeno se entiende que ambos países, en diferentes formas y contextos, incorporaron fuerzas con lógicas militares al área de la SP. Este proceso se recrudece con el incremento de la violencia urbana y la falta de respuestas de los Estados a los problemas estructurales que generan los contextos de inseguridad. Los gobiernos progresistas han apelado a las FFAA o policías militarizadas como otros gobiernos de derecha de la región entremezclando las funciones de DN con las de SI. Cada vez es más común ver cuerpos militarizados cumpliendo funciones de seguridad pública, con el riesgo que esto supone para la población en materia de derechos humanos y para países con altos niveles democráticos.

10. Bibliografía

Aguero, F. (1999). "Las Fuerzas Armadas en una época de transición: perspectivas para el afianzamiento de la democracia en América Latina". En Rut Diamint (ed.), *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas.* Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella/Grupo Editor Latinoamericano, pp. 91.

Alda, S. (2019). "Fuerzas Armadas entrenadas para la defensa exterior, apoyando la lucha contra el crimen organizado, ¿Qué cambios se requieren?, Adaptación, modernización o transformación?". En Alda, S. Sampó, C. (coomp.), *La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado,* Ejército del Perú, Centro de Estudios Estratégicos y Real Instituto Elcano.

Alda. S (2012). "La participación militar en el combate contra la violencia", en *Cuadernos de estrategia*, N 158. pp. 196-232.

Alda, S. y Sampó, C. (comp) (2019). La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado. Ejército del Perú, Centro de Estudios Estratégicos y Real Instituto Elcano, pp. 35-62.

Alvarado, A., y Zaverucha, J. (2010). "La actuación de las fuerzas armadas en la seguridad pública en México y Brasil: una visión comparada". En A. Alvarado y M. Serrano (eds.), *XV: Seguridad nacional y seguridad interior.* México: El Colegio de México, pp. 227-262.

Arruda, J. (2017). O uso político das Forças Armadas e outras questões militares. Rio de Janeiro: Mauad X.

Arzt, S. (2003). "La militarización de la Procuraduría General de la República: riesgos para la democracia mexicana", en *Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico,* No. 4. México: La Jolla, CA: Center for U.S. Mexican Studies.

Ávila, K. (2017). "Las Operaciones de Liberación del Pueblo (olp). Entre las ausencias y los excesos del sistema penal en Venezuela", *en Revista Crítica Penal y Poder,* No 12.

Bacevic, A. (2005). The new american militarism. New York : Oxford University Press.

Bardazano, G., Corti, A., Duffau, N. y Trajtenberg, N. (comps.) (2015). Discutir la cárcel, pensar la sociedad. Contra el sentido común punitivo. Colección Artículo 2. Montevideo: Trilce – CSIC.

Bardin, L. (1996). Análisis de contenido. Akal.

Bartolomé, M. (2006). La Seguridad internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

Battaglino, J. (2016). "Fuerzas intermedias y lucha contra el tráfico de drogas: el caso de la Gendarmería en Argentina", en *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad,* junio-noviembre.

Battaglino, J. (2015). “Políticos y militares en los gobiernos de la nueva izquierda sudamericana Política y Gobierno”, en *Centro de Investigación y Docencia Económicas,* Vol. XXII, No 1, enero-junio, A.C. Distrito Federal, México.

Battaglino, J. (2013). “La Argentina desde 1983: un caso de desmilitarización del sistema político Revista SAAP”, en *Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político,* Vol. 7, N 2, noviembre, pp. 265-273.

Battaglino, J (2013b) “Auge, caída y retorno de la defensa en Argentina”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 13: N° 1, pp. 32-39.

Battaglino, J. (2011). “Política de defensa y política militar durante el kirchnerismo”. En De Luca, Miguel y Andrés Malamud (comps.), *La política en tiempos de los Kirchner.* Buenos Aires, Eudeba.

Battaglino, J. (2008). “Transformaciones en la seguridad internacional en la post Guerra Fría: su impacto en América del Sur“, en *Estudios Internacionales. 160,* pp. 7-33. Recuperado de: https:// revistas.uchi

Batallion, G (2004). “Democratizaciones o revoluciones democráticas: América Latina 1978-2004, en *Istor*; Vol. 5 N°18, octubre. pp. 81-107.

Benítez, R. (2015). “Centroamérica: Geopolítica, Militarización y Crisis Humanitaria”, en *Comentario Internacional*, N°15, pp. 211-239.

Bernazzoli, R. y Flint, C. (2009). Power, Place, and Militarism: Toward a Comparative Geographic Analysis of Militarization, in *Political Geography*, pp. 449–450

Binder, A. (2011). “Exposición sobre políticas de seguridad democrática”. Conferencia.: CEPS-GPS, 19 de septiembre, Buenos Aires.

Bland, D.(2001). “Patterns in Liberal Democratic Civil-Military Relations”. Civil-Military Relations” in *Armed Forces & Society paz.* Vol. 27, N°4.

Boidi, F. y Queirolo, R. (2013). Las FF.AA. en cultura política de la democracia en Uruguay y en las Américas, 2012: Hacia la igualdad de oportunidades. En Boidi y Mitchell A. Seligson. Programa de Democracia y Gobierno de la Agencia de los EE. UU para el Desarrollo Internacional (USAID), pp.183-205.

Booth, K, (2005). “Critical Explorations”. En Booth, Ken (ed.), Critical Security Studies and World Politics pp. 1-18. Londres: Lynne Rienner Publishers.

Bruneau, T. y Tollefson, S. (2014). “Civil–Military Relations in Brazil: A Reassessment”, in *Journal of Politics in Latin America,* 6, 2, pp. 107–138.

Burgos, J. y Tudela, P. (2002). “Seguridad Ciudadana en Chile: Los desafíos de la participación y la modernización para una política pública”. En Carrión, Fernando (edit.) *Seguridad ciudadana. ¿Espejismo o realidad?* Ecuador: FLACSO.

Burneau, T. (2005). “Civil-Military Relations in Latin America: Thee Hedgehog and the fox revisted”, en *Fuerzas Armadas y Sociedad ,* N° 19.

Burt, J. M (2007). “Unsettled Accounts: Militarization and Memory in Postwar Perú”, en *NACLA*, oct- set .

Buzan, B. (1997) “Security after the Cold War”, en *Cooperation and Conflict,* n° 32 (5), pp. 5-28.

Buzan, B., Wæver, O y De Wilde, J. (1998) Security: a new framework for analysis. Londres: Ed. Lynne Rienner Publishers.

Caballero Santos, S. (2014). “La UNASUR a través de los ojos de los estudios críticos de seguridad”, Documentos de trabajo del Instituto de Iberoamérica Universidad de Salamanca, N° 22.

Caetano, G. (2008). “Hacia un 'momento de verdad' en el Uruguay reciente. Las investigaciones sobre el destino de los detenidos desaparecidos (2005-2007)”, en *Sociohistórica,* (23-24), pp.199-249.

Cairo, H. y Ríos, J. (2020). "Imagining the ‘outside’ danger inside: the critical geopolitics of security and the armed forces in Latin America (1960–2018)". En Moisio, Sami et al. (Eds.). *Handbook on the changing geographies of the state*.. Londres: Edward Elgar, pp. 291-301.

Calderón, E (2019). Argentina ¿bastión regional de la separación entre Seguridad y Defensa? La lucha contra el narcotráfico en la frontera norte, en R*evista Científica General José María Córdova,* Vol. 17, N° 27, pp. 482-501.

Calderón, E. (2018) “Fuerzas Armadas y narcotráfico en Argentina: ¿un debate inconducente?”, en *Revista de Estudios en Seguridad Internaciona*l, Vol. 4, N 2, pp. 207-225.

Calderón, E. (2016). “La conducción política de la defensa en Argentina durante el kirchnerismo y su incidencia en la inserción internacional: miscelánea de dudas razonables y certezas inconclusas.”, en *Relaciones Internacionales,* 25, pp. 189-202.

Cardozo, F. E, (1975). Autoritarismo e Democratizagáo. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Carrizo, G. (2016). “De la invisibilización a la exaltación. Mosconi, YPF y el petróleo en el discurso kirchnerista”, en *Theomai*, N° 33, enero-junio, pp. 69-82.

Crespo, I (1991), “La problemática transicional y el desafío de la consolidación”, en R*evista de Estudios Políticos“*, N° 74, pp. 661-669.

Corbo, D (2007). “La transición de la dictadura a la democracia en el Uruguay. Perspectiva comparada sobre los modelos de salida política en el Cono Sur de América Latina”. Montevideo: *Humanidades Año VII*, Nº 1, pp. 23-47.

Correa Cabrera, G. (2014). “Seguridad y migración en las fronteras de México: diagnóstico y recomendaciones de política y cooperación regional”, en *Migr. desarro [online],* Vol.12, N°22, pp.147-171.

Daly Hayes, M. (2005), “¿Cuáles son los interrogantes? Educación de civiles en seguridad y defensa”. En Olmeda, J. A (compilador), *Democracias frágiles. Las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano.* Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto General Gutiérrez Mellado, pp. 201-228.

Dammert, L. (2004). “De la Seguridad Pública a la Seguridad Ciudadana”. En Jarrín, O (comp) *Memoria del proyecto De la Seguridad Pública a la Seguridad Ciudadana Política Pública de Seguridad Ciudadana Primera fase*. Ecuador: FLACSO.

Dammert L. y Baily J. (2007). “Militarización de la seguridad pública en América Latina? Problemas y desafíos”, en *Foreign Affaires en Español,* Vol. 7, N° 2.

Dammert, L. y Malone, M. (2003). "¿Fear of crime or fear of life? Public insecurities in Chile". Bulletin of Latin America Research

Dammert, L. y Malone, M. (2002). “Inseguridad y temor en la Argentina: el impacto de la confianza en la Policía y la corrupción sobre la percepción ciudadana del crimen”, en *Desarrollo Económico* XLII, 166, Buenos Aires.

Dammert, L. y Salazar, F. (2009). ¿Duros Con El Delito Populismo e Inseguridad en America Latina. Santiago de Chile: FLACSO-Chile.

Deare, C. (2019). “De la desmilitarización a la remilitarización”. En Moloeznik, M, Medina, I. (coord) *Proceso de militarización de la seguridad pública en América Latina.* México: Universidad de Guadalajara,

Deare, C. (2008). “La militarización en América Latina y el papel de Estados Unidos”, en *Foreign affairs: Latinoamérica,* Vol. 8, N°3, pp. 22-34.

De Sierra, G. (coord) (2017). Los progresismo en la encrucijada. Argentina, Bolivia, Brasil, Uruguay, Venezuela . Uruguay: Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad del República.

Diamint, R (2018). "¿Quién custodia a los custodios?", en *Nueva Sociedad,* Nº 278 / noviembre-diciembre.

Diamint, R (2016). "¿Hacia dónde va la defensa en Argentina?", en *Open Democracy,* octubre. Recuperado de: https://www.opendemocracy.net/es/hacia-d-nde-va-la-defensa-en-argentina/

Diamint, R. (2015). "A new militarism in Latin America", Journal of Democracy, Nº 26 (4), pp. 155-168.

Diamint, Ruth (2014). Sin Gloria: la política de Defensa en la Argentina democrática. Buenos Aires: Eudeba.

Diamint, R. (2003). "Políticas antidrogas y militares en el Cono Sur". Ponencia en seminario de la Universidad Torcuato Di Tella. Universidad de Bologna, sede Buenos Aires. Argentina.

Diamint, R, (2002) "Militares y política en Argentina". En Peter Birle (ed) Argentinien nach zehn Jahren Menem – Bilanz und Perspektiven, Berlin, An das Ibero-Amerikanische Institut, Preußischer Kulturbesitz, pp. 313-339.

Diamint, R, (2008)."La historia sin fin: el control civil de los militares en Argentina", en *Revista Nueva Sociedad,* Nº 213, enero-febrero.

Diamint, R. (1999). Control civil y FAS en las nuevas democracias latinoamericanas. Buenos Aires: GE.

Dijk, T. (2002). "El análisis crítico del discurso y el pensamiento social", en *Athenea Digital: Revista de Pensamiento e Investigacion Social*.

Dufau, N. (2012). Relaciones civiles- militares en el primer gobierno del Frente Amplio (2005-2010), Tesis Facultad de Ciencias Sociales.

Dunn, T. (1999). “Border Militarization Via Drug And Immigration Enforcement: Human Rights Implication” en *Journal of Political and Military Sociology,* Social Justice Vol. 28, No. 2 (84), Gatekeeper's State: Immigration and Boundary Policing in An Era of Globalization (Summer 2001), pp. 7-30

Eissa, S. (2016). “Otra vuelta de tuerca: Alfonsín y su política de defensa”, en *POSTData 21,* Nº1, abril-septiembre, pp. 43-84.

Escolar, D. (2017). Gendarmería. Los límites de la obediencia. Buenos Aires: Editorial SB.

Escolar, D. (2001) Represión y Represión: memorias, política militar y estrategias institucionales en la Gendarmería Nacional Argentina (2001). Proyecto Memoria colectiva y represión: perspectivas comparativas sobre el proceso de democratización en el Cono sur de América latina. IDES/Social Science Research Council.

Feaver, P. (1997). “El control civil en democracias pequeñas: La contribución de la ciencia política. En Casas, K. (comp.) Relaciones cívico-militares comparadas. Entendiendo los mecanismos de control civil en pequeñas democracias (A.L.). San José, Rica. Fundación Arias para la Paz y el Progreso, pp. 67.

Feaver, P. (1996). Delegation, Monitoring, and Civilian Control of the Military: Agency Theory and American Civil-Military Relations. Harvard University, John M. Olin Institute for Strategic Studies, Project on U.S. Post Cold-War Civil-Military Relations, Working Paper N° 4, mayo.

Fisas, Vincenç (1982). Crisis del militarismo y militarización de la crisis. España: Ediciones Fontamara, Colección Logos 8.

Fitch, S, (1988). The Armed Forces and Democracy in Latin America. Baltimore: The John Hopkins University Press.

Frühling. H (2012). La eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe Como medirla y como mejorarla, Instituciones para el Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo.

Frühling, Hu. (2001) “Las estrategias policiales frente a la inseguridad ciudadana en Chile“. En: Frühling, H. y Candina, A. (edit) *Policía, Sociedad y Estado. Modernización y reforma policial en América del Sur*. Santiago de Chile: CED

Frederic, S. (2020). “Crisis de soberanía y militarización de la frontera norte. La fragilidad estatal ante la amenaza de los crímenes organizados en Argentina”, en *Revista CS*, Nº 31, pp. 17-41.

Frederic, S. (2010). “En torno a la formación, el género y la profesión militar en Argentina”. En Ministerio de Defensa, Género y Fuerzas Armadas: Algunos Análisis teóricos y prácticos. Buenos Aires: Ministerio de Defensa / Fundación Ebert.

Frederic, S (2008). Los usos de la fuerza pública Debates sobre militares y policías en las Ciencias sociales de la democracia. Buenos Aires: Univ. Nacional de General Sarmiento.

García Linera, A., (2015). Socialismo Comunitario, Un horizonte de época. Bolivia: Edición Vicepresidencia de la Estado.

Grayson, G. W. (2013). The impact of President Felipe Calderón’s war on drugs on the armed forces the prospects for Mexico’s “militarization” and bilateral relations. Pennsylvania: Strategic Studies Institute, U. S. Army War Collage.

Gillespie, Ch. (1995). Negociando la democracia, políticos y generales de la salida uruguaya. Montevideo: ICP-FCU.

Gimate-Welsh H. y Cáceres, R. (2019). “Fuerzas armadas y sistemas policiales en el combate al crimen organizado, sustento jurídico y violación de los derechos humanos: Casos de Argentina, Brasil, Chile y México”. En Moloeznik, M, Medina, I. (coord) *Proceso de militarización de la seguridad pública en América Latina.* México: Universidad de Guadalajara.

Gold-Biss, M. (2012). “El crimen organizado transnacional: la fábula de Esopo y el triunfo de la liebre”. En Soto A. y Matus M. (comps.), *América Latina Tendencias y perspectivas del nuevo siglo.* Santiago: CESIM-Fundación para el Progreso, pp. 256

Gonzalez, J y Mendez (2016). “La defensa nacional en tiempos de Mujica˙ De un tímido impulso y su freno“. En Bentancur, N. y Busquest, J. M. *El decenio progresista Las políticas públicas de Vázquez a Mujica.* Montevideo: Fin de siglo.

González Guyer, J. (2021). Fin de Un Ciclo: Balance Del Estado y Las Políticas Públicas Tras 15 Años de Gobierno de Izquierda. En Uruguay, Germán Bidegain, Martín Freigedo y Cristina Zurbriggen (eds.).

González Guyer, J. (2014). “La contribución de Uruguay para operaciones de paz e Naciones unidas: acerca de las motivaciones y la interpretación de su récord” e*n Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 23, Nº 1, enero-junio, pp. 41-72.

González Guyer, J. (2016). “Nubes de tormenta en horizonte y nuevas misiones para las Fuerzas Armadas en América del Sur: reflexiones desde Uruguay”. En Winand, E. Rodrigues, T, Aguilar, S. (org) *Defesa e segurança no Atlantico sul.*

González Guyer, J. (2013a). “Relaciones civiles-militares en Uruguay en su contexto. La perdurabilidad del control político civil en América Latina”. En Pion-Berlin, D. y Ugarte, José M., *Organización de la Defensa y Control Civil de las Fuerzas Armadas en América Latina,* Buenos Aires: Jorge Baudino Ed., pp. 99-144.

González Guyer, J. (2012). Aportes para una ley de defensa nacional, UR. FCS-ICP, Ministerio de Defensa Nacional, PNUD.

González Guyer, J. (2008) (coord.); Alonso Berrutti, R.; Gonnet Ibarra, D.; y Vera, B.. Calidad, eficiencia y transparencia del presupuesto de defensa. El caso de Uruguay. Documentos Resdal. pp. 73.

González Guyer Julián (2007). “Relaciones FFAA y Sociedad en el Uruguay. De Anomalías Democráticas de Vieja Prosapia y su Posible Superación. Un ejercicio comparativo con el caso chileno”. En González G., J.; Gutiérrez P. Carlos; López, E.(ed.); Saínt-Pierre, H. y Winand, E. *Control Civil sobre los Militares y Política de Defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.* Buenos Aires: Ed. Altamira, pp. 113-141.

González Guyer, J., Diego, G. y Alejandro, R. (2005): “El Gobierno Progresista y la Cuestión Militar: “De Enemigo Interno a Mando Superior de las FFAA”. (Inédito).

Gudynas, E, (2015) “La identidad de los progresismos en la balanza”, en R*evista América Latina en Movimiento*, diciembre, N° 510, pp. 4-6.

Hall, A. y Coyne, C. (2013). The Militarization of U.S. Domestic Policing, en T*he independent reviews*, Vol. 17, Nº 4 .

Hathazy P. (2016). “La (re)militarización policial en la Argentina post-crisis: Entre intereses organizacionales e instrumentalización política en los campos policiales”, en *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social,* Vol 9, Nº 1, enero-abril, pp. 181-213.

Hoffman, F. (2007). Conflict in the 21st century: the rise of hybrid wars,. Arlington: Potomac Institute for Policy Studie.

Hoffmann, S. (1991). Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y la paz. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Hunter, W. (1997). Continuity or Change? Civil-Military Relations in Democratic Argentina, Chile, and Peru, Political Science Quarterly, Vol. 112, Nº 3, pp. 453-475.

Huntington, S. *El Soldado y el Estado* {1957}. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano (1995).

Informe Cels, autores varios, (2018). “Involucrar a las Fuerzas Armadas en seguridad interior es desprofesionalizarlas y poner en riesgo su gobierno civil y los derechos humanos”, Informe Grupo

Convergencia XXI Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia- ILSED. Argentina: Centro de Estudios Legales y Sociales- CELS.

Isacson, A., Olson, J. y Haugaard, L (2004). Bluring the Lines: Trends in U.S. Military Programs with Latin America. Washington D.C: LAWGEF/CIP/WOLA, septiembre.

Jácome, F (2017). "Crisis, seguridad y fuerza armada en Venezuela. Retos en la relación colombo-venezolana", en *Documentos de Política Venezolana* No 11. Bogotá: Universidad del Rosario.

Janowitz, M. (1967) *El Soldado Profesional*. Buenos Aires: Editorial Bibliográfica Argentina.

Javier, J. (2015). "La política de Defensa nacional en Uruguay", en *Revista de Derecho Público,* año 24, julio, pp. 69-86

Johnson, J. (comp.) (1962). The role of the military in underdeveloped countries. Princeton: Princeton University Press,

Juanche, A. y Palummo, J. (2012). Hacia una política de Estado en privación de libertad. Diálogo, recomendaciones y propuestas. Montevideo: SERPAJ y OSJ.

Kaldor, M. (1999). New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era. Stanford: Stanford University Press.

Kenkel, K. M. (2006). "Language matters: security discourse and civil-military relations in post-ditadura Brazil", prepared for presentation at the 47th Annual Convention of the International Studies Association, 22-25, San Diego, USA.

Kennan, G. F. (1950) American Diplomacy, 1900–1950, Chicago: University of Chicago Press.

Kessler, G. (2009). El sentimiento de inseguridad. Sociología del Temor al Delito. Buenos Aires: Siglo XXI.

Klepak, H. (2018). “La gestión de riesgos y los Ejércitos nacionales: una mirada comparada a la expe- riencia latinoamericana”, Proyecto contribuyendo la experiencia latinoamericana, en *RESDAL* (marzo).

Kohn, R. (2009). The Danger of Militarization in an Endless "War" on Terrorism, Society for Military History, Vol 73, No 1, enero.

Kratochwil, F. (2008.) “Constructivism: what it is (not) and how it matters”, in Donatella della Porta and Michael Keating (eds.) Approaches and Methodologies in the Social Sciences. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 80-98.

Kurtenbach, S. y Scharpf, A. (2018). “The Return of the Military”. GIGA Focus Latin America, 7, Hamburgo, German Institute of Global and Area Studies.

Kyle, B. y Reiter, A. (2019). “A new dawn for Latin American Militaries”, in *NACLA Report on the Americas,* 52(1), pp. 18-28.

Leal, F. (2006). La inseguridad de la seguridad en Colombia, 1958-2005. Bogotá: Planeta.

Lieuwin, E. (1964). “General vs. President: neo-militarism in Latin America”. Nueva York: Ed. Praeger, pp. 95.

Linz, J (1987). “La quiebra de las democracias”, No 497. Madrid: Alianza Universidad.

López, E. y Pion-Berlin, D. y Pons, H. (1996). Democracia y cuestión militar. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

Lowenthal, A. y Mostajo, F. (2010). Estados Unidos y América Latina, 1960-2010 : de la pretensión hegemónica a las relaciones diversas y complejas. *Foro Internacional,* Vol. LIX, 3-, julio - diciembre, pp. 237-238.

Lowental. A. (1974). “Armies and Politics in Latin AmericaWorld Politics”, Vol. XXVII, No 1, octubre, pp. 107-130.

Löwy, M. y Sader, E. (1997). "La militarización del Estado en América Latina", en C*uadernos Políticos*, No 13. México, D. F: Editorial Era, julio-septiembre, pp. 58-75.

Lutz, C (2009). The bases of empire the global struggle against Us military post. New York: NYU Press.

Martínez, S. (2014). "La nueva militarización de Centroamérica", en *Seguridad y Sociedad,* No 8. pp. 23-26.

Mcclintock, C. (1999). "The Decimation of Peru´s Sendero Luminoso", en ARNSON, CYNTHIA J. (edited by). "Comparative peace processes in Latin America". Washington, D.C. / Stanford, California: Woodrow Wilson Center Press: Stanford University Press, 1999, pp. 223-249.

Millet, R. (1995). "An end to militarism? Democracy and the armed forces in Central America". Current History, 2, pp. 74.

Moloeznik, M, Medina, I. (coord) (2019). Proceso de militarización de la seguridad pública en América Latina. México: Universidad de Guadalajara.

Moloeznik, M. (2019) "Hacia una interpretación del proceso de militarización de la seguridad pública en América Latina" en Moloeznik, M, Medina, I. (coord) *Proceso de militarización de la seguridad pública en América Latina.* México: Universidad de Guadalajara.

Moloeznik, M. P., y Suárez de Garay, M. E. (2012). "El proceso de militarización de la seguridad pública en México (2006-2010)", en *Frontera Norte* 24 (48), pp. 121-44.

Morales Rosas, S., y Pérez Ricart, C. A. (2014). "Militarización: una propuesta conceptual basada en el caso mexicano (1995-2012)". *Working Paper N*º 2. Berlín: México vía Berlín e. V.

Moreira, C. (2019). Tiempos de democracia plebeya. Presente y futuro del progresismo en Uruguay y América Latina. Buenos Aires : CLACSO.

Moreira, C. y Pérez, V (2009). Entre la protesta y el compromiso : la izquierda en el gobierno Uruguay y América Latina. Montevideo: Trilce.

Morgenthau, H. J. (1951). In Defense of the National Interest: A Critical Examination of American Foreign Policy. Pp. xii, 283, viii. New York: Alfred A. Knopf.

Morlino, L. y Sartori, G. (coord.) (1994). La comparación en las Ciencias Sociales. España: Editorial Alianza.

Muggah, R. y Aguirre Tobón, K. (2018). "Citizen Security in Latin America: Facts and Figures". *Strategic Paper 33,* Igarapé Institute.

Münkler, H. (2005). Viejas y nuevas guerras. Asimetría y privatización de la violencia. (C. Ramírez, trad.) Madrid: Siglo XII de España editores.

Needler, M. (1966). "Political development and military intervention in Latin America". *American Political Science Review*, Vol. 60, pp. 616-626.

Noriega, R. (2015). "Securing the Border: Understanding and Addressing the Root Causes of Central American Migration to the United States. Statement before the Committee on Homeland Security and Governmental Affairs United States Senate". *American Enterprise Institute for Public Policy Research.*

Novaro, M (2015). "Democratic Transition and Authoritarian Legacies in Argentina, Chile and Uruguay", *en Ediciones Universidad de Salamanca,* Stud. hist. H.ª cont., 33, pp. 17-36

O´Donnel, G. (1989). "Transiciones, continuidades y algunas paradojas", en *Cuadernos Políticos,* número 56, enero-abril, pp. 19-36.

O´Donnel, G. (1986). “Introducción a los Casos Latinoamericanos”. En O´Donnel G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (comp.), *Transiciones desde un gobierno autoritario.* Buenos Aires: Paidós.

O'Donnell G. (1972). “Modernización y golpes militares Teoría, comparación y el caso argentino”, en *Desarrollo Económico,* Vol. 12, No. 47, octubre- diciembre, pp. 519-566.

Olmeda, J. A. (compilador), (2005). Democracias frágiles. Las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto General Gutiérrez Mellado.

Olson, E. (edit) (2015). Crime and Violence in Central America´s Northern Triangle. Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars. Recuperado de: https:// www.wilsoncenter.org/sites/default/files/FINAL%20PDF_CARSI%20REPORT_0.pdf›.

Ortega P. y Gomez J. S (2010). Militarismo en América Latina. Barcelona: Justícia i Pau.

Oyhandy, A. (2013). “Democracia y Violencia estatal. Algunos debates sobre policías y militares en la Argentina desde la postdictadura hasta la actualidad”, en *Cuestiones de Sociología,* Nº 9.

Pabón, N. (2008). El papel de las Fuerzas Armadas en la política antidrogas en Colombia, 1998-2006. En A. Vargas (ed.), *El papel de las Fuerzas Armadas en la política antidrogas colombiana*, 1985-2006. Bogotá: Intermedio Editores, pp. 145-176

Panizza, F (2008). “La marea rosa”. En Alcántara Sáez, M, y García Díez, F. (coord) *Elecciones y política en América Latina*, pp. 19-40.

Parsons, C. (2010) “Constructivism and Interpretive Theory” in David Marsh and Gerry Stoker (eds.) Theory and Methods in Political Science. London, Palgrave, pp. 80-98.

Paternain, R. (2014). “Políticas de seguridad en el Uruguay: desafíos para los gobiernos de izquierda”, en *Cuestiones de Sociología*, Nº 10. Recuperado de: http:// www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn10a04

Paternain, R. y Rico, Á. (2012). Uruguay. Inseguridad, Delito y Estado. Montevideo: CSIC. TRILCE.

Paternain, R. y Sanseviero, R. (comp.) (2008). Violencia, inseguridad y miedos en Uruguay. ¿Qué tienen para decir las Ciencias Sociales?. Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung, Fesur - Representación en Uruguay.

Pavarini, M. (2006). Un arte abyecto: ensayo sobre el gobierno de la penalidad. Argentina: Ad Hoc.

Pereira, G. (2012). "México: violencia criminal y guerra contra el narcotráfico", en *Revista Mexicana de Sociología*, 74, pp. 429-460.

Pereira da Silva, F. (2010). ¿Dónde llegará la "marea rosa"?. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Peschard, J. Castro, T, y Pugo, C. (1999). Hacia la sociología. México DF: Addison Wesley Longman.

Piñeyro, J. L. (2010). "Las fuerzas armadas mexicanas en la seguridad pública y la seguridad nacional" . En A. Alvarado y M. Serrano (eds.), *XV: Seguridad nacional y seguridad interior.* México. D. F.: El Colegio de México, pp. 156-187

Pion-Berlin, D. (2008). "Militares y democracia en el nuevo siglo: cuatro descubrimientos inesperados y una conclusión sorprendente", en *Nueva Sociedad,* Nº 213.

Pion-Berlin, D. (2006). Foreword, in: Thomas Bruneau and Scott Tollefson (eds), Who Guards the Guardians and How: Democratic CivilMilitary Relations, Austin: The University of Texas Press, ix–xiii.

Pion- Berlin, D. y Trinkunas, H. (2005). "Democratization, social crisis and the impact of military domestic roles in Latin America" en Journal of Political and Military Sociology, 2005, Vol. 33, Nº. I, Sumrner, pp. 5-24

Pion-Berlin, D, (2005). “Political Management of the Military in Latin America”. *Military Review* 85, 19. 2, January-February.

Pion-Berlin, D. (2003). “Unexpected Civil-Military Relations in 21 st Century Latin America” en *Nueva Sociedad,* Nº 213.

Pion-Berlín, D. y López, E. (1996). Democracia y cuestión militar. Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.

Prokkola, E. (2014). “Using Narrativity as Methodological Tool” en ACME: An International E-Journal for Critical Geographies, 13 (3), pp. 442-449.

Radway, L. (1967). “Militarismo”, en David Sills (Ed.) *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales,* Aguilar, Madrid.

Ramos Pismataro, Francesca. (2018). Los militares y el deterioro democrático en Venezuela. Estudios Políticos (Universidad de Antioquia), 53, pp. 260-282.

Reyes, V., y Rodríguez G. (2013). “El modelo policial de Nicaragua. Éxitos en la seguridad ciudadana y efectos en la seguridad regional”. En Catalina Niño, edit. Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2013. Bogotá: Fundación Friedrich Ebert, pp. 67-82.

Rial, J. (2014). “América Latina y sus problemas de seguridad y defensa. Incertidumbre en tiempos de cambio constante”, en *Cuadernos de Estrategia, Cooperación con Iberoamérica en materia de defensa,* Nº 171.

Rial, J. (2005) “La clausura del pasado. Una visión comparada de situaciones en América Latina”. En Olmeda, J. (comp), *Democracias frágiles. Las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano.* Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto General Gutiérrez Mellado, pp. 69-126.

Rial J. (1990). “Las Fuerzas Armadas y la cuestión de la democracia en América Latina”. En Goodman L., Mendelson, J. y Rial, J. (eds.): *Los militares y la democracia. El futuro de las relaciones cívico-militares en América Latin*a. Montevideo: PEITHO, pp. 3-26.

Rivas, José Antonio. (2009). “Desinstitucionalización de los partidos y militarización de la política en Venezuela”, en *Reflexión Política,* 11 (22), pp. 68-80.

Rodríguez Cutiño, M (2019). “El uso del instrumento militar frente a nuevas amenazas. El caso de Uruguay”. En Alda, S. y Sampó, C. (coomp.), *La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado,* Ejército del Perú, Centro de Estudios Estratégicos y Real Instituto Elcano España.

Rodríguez Cuitiño, M. (2018). “La lucha contra el crimen organizado y el terrorismo en Uruguay: Un desafío a enfrentar”, en *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 4, Nº 1, pp. 55-71.

Rodríguez Cuitiño, M. (2015). El proceso de formulación de la política de Defensa Nacional en Uruguay. Tesis de maestría. Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Ciencia Política.

Rojas Aravena, F (2008). “El riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y seguridad“, en *Revista Nueva Sociedad*, Nº 213, enero-febrero.

Rojas Aravena, F. (2006). El crimen organizado internacional: una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe. San José de Costa Rica: FLACSO.

Rouquié, A. (1984). El Estado militar en América Latina. Buenos Aires: Emecé Editores.

Saín, M. (2018) “¿Los militares como policías? Cambios en la seguridad en Argentina, 2013-2018”, *en Nueva Sociedad*, Nº 278, noviembre- diciembre.

Saín, M. (2010). Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civil-militares en le democracia argentina. Buenos Aires: Prometeo.

Saín, M. (2002). "Nuevos horizontes, nuevos dilemas. Las nuevas amenazas y las Fuerzas Armadas en la Argentina democrática" Desarrollo Económico XLII, 166. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social, pp. 263-284.

Salles, F. (2012). ¿Militarización sin militares? Los gendarmes en las calles argentinas durante los gobiernos kirchneristas (2003-2012)". Urvio, Nº 12, pp.13-24.

Sanahuja. J. A, y Verdes Montenegro, F, J. (2014). "Seguridad y defensa en Sudamérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de Unasur" en A*nuario de la Integración de CRIES 2013-2014*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.

Sanseviero, R. (2007). "Entre las intenciones y las tensiones. Notas sobre la experiencia institucional y política en materia de seguridad ciudadana democrática en Uruguay a quince meses de gobierno del Frente Amplio". En Escobar, S. y Insignia, J. (eds.). *Seguridad pública en los países del cono sur: los desafíos institucionales.* Santiago: FES.

Sampó, C y Troncoso, V (2017). "Las respuestas de los Estados frente al avance del crimen organizado en América Latina: El uso de la violencia (2005-2015)" En Sampó, C y Troncoso, V (comp.) *El crimen organizado en América Latina: Manifestaciones, Facilitadores y reacciones*. Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, pp. 155-182.

Schavelzon, S. (2015). The end of the progressive narrative in Latin America, London, UK: Alternautas.

Schmitter, P. (comp.) (1973). Military rule in Latin America. Beverly Hills: Sage Publications.

Schirmer, J. (1988). “Rule of Law or Law of Rule? Guatemalan Military Attitudes Toward Law, National Security, and Human Rights.” Paper presented to the New England Council on Latin American Studies conference, Wellesley College (Wellesley, MA), 22 October.

Schultze-Kraft, M. (2012). ’La cuestión militar en Colombia: la fuerza pública y los retos de la construcción de la paz’. En Rettberg A. (ed.) *Construcción de paz en Colombia*. Colombia: Universidad de los Andes, pp. 405- 433.

Seligson, M. A. (edit) (2008), Challenges to Democracy in Latin America and the Caribbean: Evidence from the Americas Barometer 2006-2007. Nashville: Vanderbilt University.

Sierra Guzmán, J. L. (2003). El enemigo interno: contrainsurgencia y fuerzas armadas en México. México, D. F.: Plaza y Valdés, Universidad Iberoamericana.

Soberon, R. (2013). VRAEM: narcotráfico, terrorismo y militarización. Monitoreo de Cultivos de Coca 2012. Lima: UNODC.

Soprano, G. (2014) Las misiones subsidiarias de las Fuerzas Armadas argentinas en el siglo XXI, VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, Ensenada, Argentina, 3 al 5 de diciembre de 2014.

Sozzo M. (comp.) (2016). Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur. Buenos Aires: CLACSO.

Svampa. M., (2010) Movimientos Sociales, matrices socio-políticos y nuevos escenarios en América Latina. Alemania, Universidad Kassel: Redaktion/editorial board.

Stepan, A. (1988). Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone Princeton: Princeton University Press.

Stepan, A. (1973). “The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role-Expansion”. En Stepan (ed.), *Authoritarian Brazil.* New Haven: Yale University Press.

Sullivan, J. y A. Elkus (2010). “Cartel vs. Cartel: Mexico’s Criminal Insurgency”, in S*mall Wars Journal*

Tapia, C. (1997). Las Fuerzas Armadas y Sendero Luminoso: dos estrategias y un final. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Tavares Dos Santos, J.V. (1995). ”A violência como dispositivo de excesso de poder”, en *Sociedade e Estado: violência*, Departamento de Sociología de Universidade de Brasilia, Vol. X, No 2, julio-diciembre.

Tiscornia, S. (2004). “Introducción”. En Tiscornia, S. (comp.), *Burocracias y violencia: estudios de antropología jurídica.* Buenos Aires: Antropofagia, pp. 5-1.

Tenenbaum, G. (2016). “El crimen organizado de las drogas ilegales en el Uruguay del siglo XXI. Una aproximación normativa y cuantitativa”, en *Revista de la Facultad de Derecho,* 43, pp. 287-326.

Tenembaum, G. (2014) “¿Porqué los adolescentes no son el problema de la delincuencia uruguaya? Análisis comparativo en doble sentido: infracción-delito y Uruguay México”, en *Revistas Ciencias Sociales,* Vol. 27 No 34, julio.

Tokatlian, JG, Saín, M y Montenegro G. (2018). De Militares a Policias. *L*a lucha contra el narcotráfico y la militarización de Argentina. Argentina: Capital Intelectual.

Tokatlian, JG (2018). “Estados Unidos y la militarización del fenómeno de las drogas en América Latina”. En Tokatlian, JG; Saín, M. F y Montenegro, G.. *De militares a policías. La lucha contra el narcotráfico y la militarización de Argentina.* Argentina: Capital Intelectual.

Tokatlián, G, (2004), “La proyección militar de Estados Unidos en la región”, en *Le Monde Diplomatique.*, No 66, diciembre.

Thompson, W, (1975) "Systematic change and the Latin American military coups”, en *Comparative Political Studies,* Vol. 7, pp. 441-459.

Trajtenberg, N et al (2019). “Actitudes hacia el castigo penal: ¿qué tan punitivos son los uruguayos?”, (en proceso de publicación).

Trinkunas, H. (2005). Crafting Civilian Control of the Military in Venezuela: A Comparative Perspective. Estados Unidos: The University of North Carolina Press.

Trujillo, P. (2018). Guatemala: la retirada del Ejército de las calles y la seguridad pública. Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú (CEEEP). .

Valle, M. (2002). “Entrevistas cualitativas” en *Cuadernos metodólógicos*, Centro de investigaciones sociológicas, No 32.

Varas, A. (coord.) (1988). “La autonomía militar en América Latina”, *en Nuevas Sociedad,* pp. 13-29.

Varas, A, (1990). “Las relaciones cívico-militares en un marco democrático”. En Goodman, L., Mendelson, J. y Rial, J. (eds.) Los militares y la democracia. El futuro de las relaciones cívico-militares en América Latina. Montevideo: PEITHO, pp. 269-290.

Vargas Velásquez (2008), A. Una convivencia inesperada Fuerzas Armadas y gobiernos de izquierda en América Latina, en revista *Nueva Sociedad* No 213, enero-febrero.

Vega, H. (2009). La Fortaleza Américana. Militarización de la política en la Región Andina Santiago de Chile: Editorial ARCIS/ PROSPAL/ CLACSO.

Verdes- Montenegro, F. (2019). “La (re)militarización de la política latinoamericana Origen y consecuencias para las democracias de la región” en *Fundación Carolina, Documentos de Trabajo* (2ª época).

Vernazza, L. (2015). El dilema de las políticas de seguridad en los gobiernos de izquierda, Uruguay 2005- 2014). Trabajo de maestría en Desarrollo Humano, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina.

Villar, O. (2012). Untouchable compradores? Colombian State narco-terrorism y the people's struggle for national liberation. En S. Poynting, y D. White (Eds.). Counter-Terrorism and state political violence: The war on terror as terror. London/New York: Routledge.

Viscardi, N. y Mallo, S. (2010). Seguridad y Miedos: qué ciudadanía para los jóvenes. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología, Universidad de la República.

Waltz, K. (1979). Theory of International Politics. Reading, MA: Addison-Wesley.

Waever, O (1993). Securitization and desecuritization. Copenhagen : Centre for Peace and Conflict Research.

Withers, G.; Santos, L. Y Isacson , A. (2010). Practica lo que predicas: la separación de roles entre militares y policías en las Américas. Washington DC.: WOLA

Worboys, K. (2007). "The Traumatic Journey from Dictatorship to Democracy Peacekeeping Operations and Civil-Military Relations in Argentina, 1989-1999", en *Armed Forces & Society.* Vol. 33, No 2 January, pp. 149-168.

Youngers, C., Rosin, E., (edit) (2005). Drugs and Democracy in Latin America: The Impact of U.S. Policy. Boulder: Lynne Rienner.

Youngers, C. (2004). "The Collateral Damage of the US War on Drugs: Conclusions and Recommendations." In *Drugs and Democracy in Latin America: The Impact of US Policy,* eds. Youngers, Coletta and Rosin, Eileen. Boulder, CO: Lynne Rienner.

Zaverucha, J. (2008). "La militarización de la seguridad pública en Brasil", en *Nueva Sociedad.* No 213, enero- febrero.

Zevallos, N, Mujica, J. y Casas, F. (2019). "La transformación del crimen organizado en el Perú: escenarios y consideraciones para la intervención de las Fuerzas Armadas". En Alda, S. Sampó, C. (comp.) *La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado.* Ejército del Perú, Centro de Estudios Estratégicos y Real Instituto Elcano, pp. 35-62

Zirker, D (2000). "Nationalism, national security, and Amazônia: Military perceptions and attitudes in contemporary Brazil" en Armed Forces & Society 27 (1), 105-129.

Zubillaga, V. y Hanson, R. (2018). "Los operativos militarizados en la era post-Chávez Del punitivismo carcelario a la matanza sistemática" en *revista Nueva Sociedad.* Nº 278, noviembre-diciembre.

Notas de prensa

Canal 4, 14/04/2014. Entrevista a Eleuterio Fernández Huidobro. Recuperado en: www.youtube.com/watch?v=jAJRd1oXGRI

Clarin, 11/08/2003. Una nueva política de defensa. Recuperado en: https://www.clarin.com/opinion/nueva-politica-defensa_0_SkHg49gx0Fl.html

La Diaria, 13/03/2019. "Manini Ríos fue destituido por cuestionar a la Justicia a raíz de las condenas a Gavazzo, Silveira y Maurente". Recuperado en :https://ladiaria.com.uy/articulo/2019/3/manini-rios-fue-destituido-por-cuestionar-a-la-justicia-a-raiz-de-las-condenas-a-gavazzo-silveira-y-maurente/

La Diaria, 16/04/2014. Trincheras. Recuperado en: https://ladiaria.com.uy/articulo/2014/4/trincheras/

La Diaria, 09/05/2016. ¿Las Fuerzas Armadas son un actor político? Recuperado en: https://ladiaria.com.uy/articulo/2016/5/las-fuerzas-armadas-son-un-actor-politico/

En Perspectiva, 16/10/2015. Entrevista a Jorge Menéndez. Recuperado en: https://enperspectiva.uy/enperspectiva-net/entrevista-central-viernes-16-de-octubre-jorge-menendez/

El País, 07/03/2019. Preocupan aspectos de ley orgánica militar. Recuperado en: https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/preocupan-aspectos-ley-organica-militar.html

El País, 2006. Kirchner reglamenta una ley de Alfonsín para incrementar el poder civil en las Fuerzas Armadas. Recuperado en: https://elpais.com/internacional/2006/06/13/actualidad/1150149606_850215.html

La Nación, 23/05/2003. Enérgica respuesta de Kirchner a Brinzoni. Recuperado en: https://www.lanacion.com.ar/politica/energica-respuesta-de-kirchner-a-brinzoni-nid499699/

Presidencia, 14/05/2019. Secretaría de Inteligencia es una herramienta fundamental para preservar los objetivos del Estado uruguayo. Recuperado en: https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/secretaria-inteligencia-es-herramienta-fundamental-para-preservar-objetivos

Presidencia, 07/05/ 2014. "Uruguay dispone por primera vez de un documento de política de defensa nacional" Recuperado en: https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/uruguay-dispone-primera-vez-documento-politica-defensa-nacional

Revista Anfibia, 2018. "Milani, el obediente". Recuperado en: https://www.revistaanfibia.com/milani-el-obediente/

Revista Crisis, 2014. A sus plantas rendido un león. Recuperado en: https://revistacrisis.com.ar/notas/sus-plantas-rendido-un-leon

Verón, M. 16/07/2013. Crecen los cuestionamientos por la designación de Milani en el Ejército. La Nación, Recuperado de: https://www.lanacion.com.ar/politica/crecen-los-cuestionamientos-por-la-designacion-de-milani-en-el-ejercito-nid1601488