



VI Jornadas de Investigación Científica
"15 años de la Facultad de Ciencias Sociales"

11 y 12 de setiembre de 2007
URUGUAY

¿Quién gobierna? Procesos de
toma de decisión del Poder
Ejecutivo uruguayo en materia
de participación en Misiones de
Paz de ONU

Diego Gonnet Ibarra

“¿Quién gobierna? Procesos de toma de decisión del Poder Ejecutivo uruguayo en materia de participación en Misiones de Paz de ONU” *

Lic. Diego Gonnet Ibarra

Programa de Investigación en Seguridad Regional, Defensa, FF.AA. y Sociedad
(PRISFAS)

Instituto de Ciencia Política - Facultad de Ciencias Sociales - UdelAR

gonnetcp@gmail.com

Palabras Clave: Misiones de Paz – Conducción política de la defensa – Toma de decisiones

Resumen: Este trabajo se inscribe en una línea de investigación que intenta analizar los roles ejercidos por autoridades políticas y militares uruguayas en la definición de la política de defensa nacional. Y esto dentro del marco más amplio de un modelo de *relaciones civil militares* establecido a lo largo del siglo XX y cuyos rasgos principales se entiende permanecen vigentes. Se utiliza aquí como caso de estudio el proceso de toma de decisiones que conduce al despliegue de tropas uruguayas en Misiones de Paz de ONU. En particular se pretende observar cuál es la incidencia relativa de diversos actores dentro del Poder Ejecutivo en la definición de la política pública “participación militar en MPO”. Se busca mostrar que las FF.AA. y en particular el Ejército y la Armada predominan en la mayor parte del proceso de diseño e implementación de dicha política. También, que existen razones para creer que ese predominio tiene y tendrá efectos determinantes sobre las características y los resultados de la misma.

* El presente artículo recoge contenidos producidos en el marco del Proyecto “Defensa Nacional y FF.AA. Democracia e Integración Regional. Exploración en un área opaca de políticas públicas”. Realizado por Julián González (coord.), Rolando Arbesún y Diego Gonnet, en el marco del PRISFAS-ICP-FCS. Financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica, Universidad de la República, Uruguay. QUEDA EXPRESAMENTE AUTORIZADA LA PUBLICACIÓN DE ESTE ARTÍCULO POR LOS ORGANIZADORES DE LAS JORNADAS

¿Quién gobierna? Procesos de toma de decisión del Poder Ejecutivo uruguayo en materia de participación en Misiones de Paz de ONU

Introducción

La participación militar uruguaya en Misiones de Paz de la Organización de Naciones Unidas (MPO) comenzó en el año 1952, con el envío de algunos oficiales del Ejército como parte del Grupo de Observadores Militares en India y Pakistán (UNMOGIP) y se mantuvo inalterada hasta 1988. Por otra parte, tropas del Ejército integran desde 1982 la Fuerza Multinacional de Paz en la frontera entre Egipto e Israel (MFO-Sinaí), auspiciada por los Estados Unidos de América¹. Pero es fundamentalmente a partir de los años 1990's que la presencia masiva de uniformados uruguayos en lugares tan exóticos a oídos rioplatenses como Camboya, Mozambique, Angola, Etiopía, Congo y Haití se ha vuelto frecuente.

El excepcional nivel de compromiso con esta línea de acción de ONU es usualmente ilustrado recordando que aún con FF.AA. mucho menos numerosas que las de otros países Uruguay es uno de los diez mayores contribuyentes de personal militar en términos absolutos.² Al mismo tiempo, los 2.591 efectivos que se mantienen desplegados en julio de 2007 –sin contar los integrantes de MFO-Sinaí– equivalen a alrededor del 10% del total de las FF.AA. nacionales³. Estas cifras representan indicios claros de la enorme relevancia que en la práctica ha adquirido la participación en MPO. Además esta actividad pone claramente de relieve el vínculo estrecho –pero frecuentemente poco considerado– que existe entre las políticas exterior y de defensa⁴. Pese a ello, todavía son escasos y fragmentarios los análisis académicos sobre el tema.

No obstante, vale aclarar que en el presente artículo no se aborda la cuestión de la participación en MPO *per se*, sino más bien como caso testigo. En efecto, este trabajo se inscribe en una línea de investigación que intenta analizar los roles ejercidos por autoridades políticas y militares uruguayas en la definición de la política de defensa nacional. Y esto dentro del marco más amplio de un modelo de *relaciones civil militares* establecido a lo largo del siglo XX y cuyos rasgos principales se entiende permanecen vigentes.⁵

¹ Esta misión se enmarca en el Tratado de Camp David (1979) y no fue organizada por ONU debido al veto interpuesto por la URSS. Su promotor más importante es, desde entonces, EUA.

² En efecto, en julio de 2007 Uruguay ocupa el 7º lugar en este ranking con 2.591 efectivos, después de Pakistán, Bangladesh, India, Nepal, Jordania y Ghana. Nigeria, Italia y Senegal completan el *top ten*, mientras que el siguiente país latinoamericano es Brasil, en el 16º puesto, con 1.280 efectivos. (DPKO, en línea).

³ Total de efectivos militares de Uruguay en 2006: 25.415. (Resdal, 2007) El porcentaje aumenta si se considera que por cada efectivo en el exterior, otro deberá dedicar entre 2 y 4 meses –dependiendo la Fuerza, su experiencia anterior y las tareas que vaya a desarrollar– a prepararse para relevarlo. Además quienes regresan deben observar un período de recuperación.

⁴ Roberto Russell (1990: 255) entiende a la política exterior como “...el área particular de la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables –político-diplomática, militar-estratégica y económica– y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones(...) tanto en el plano bilateral como multilateral”.

⁵ Samuel Huntington (1981: viii) entiende a las RCM “como un sistema compuesto de elementos interdependientes. Los principales componentes de ese sistema son la posición estructural formal de las instituciones militares en el gobierno, el rol e influencia informal de los grupos militares en las arenas política y

Se parte del supuesto de que resulta deseable desde un punto de vista *republicano-democrático* que las autoridades electas ejerzan activamente su potestad de definir los objetivos políticos que perseguirán las burocracias públicas (entre ellas, las FF.AA.), así como la de juzgar sobre la validez de los medios y procedimientos utilizados para ello. Todo esto actuando de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente y tratando de mantener la mayor transparencia posible acerca de los fundamentos y contenidos de sus decisiones. (D. Gonnet, 2005: 7 a 15)

Desde esta óptica se problematiza la división de tareas históricamente establecida en el país entre autoridades políticas y militares. Esto en base a la hipótesis de que las primeras se han preocupado fundamentalmente por ejercer cierto nivel de control político de las instituciones armadas regulando la asignación presupuestaria y las políticas de ascensos y destinos⁶. Al tiempo que han delegado en las FF.AA. la responsabilidad de definir los objetivos de la política de defensa y militar, los medios requeridos para alcanzarlos, así como su implementación.⁷ Dicho de otro modo, la siempre difusa y conflictiva línea divisoria entre los roles “políticos” y “técnicos” aparecería en este caso desplazada, ampliando el rango de decisiones que de hecho toman los *técnicos uniformados*, más allá de que luego sean convalidadas y refrendadas por los políticos.

Es por ello que, en la investigación que da origen a este trabajo, se proponía como uno de los objetivos generales explorar la incidencia relativa de los distintos actores relevantes que intervienen en el proceso de diseño, implementación y gestión de las políticas públicas en que participan las FF.AA. (González, Arbesún y Gonnet, 2007). En el marco de dicho objetivo se utiliza aquí como caso de estudio la *estructura* y el *proceso decisorio* que conducen al despliegue de tropas uruguayas en MPO.⁸ En particular se pretende mostrar cuál es la incidencia relativa de diversos actores dentro del Poder Ejecutivo en la definición de la política pública “envío de contingentes a MPO”.

Antes de pasar a la siguiente sección vale recordar que la participación militar en MPO se produce en dos grandes variantes: envío de observadores (grupos reducidos de oficiales usualmente desarmados) o envío de contingentes (unidades militares completas). En el primer caso ONU busca principalmente establecer un canal que produzca información precisa sobre la evolución de determinada situación. En el segundo se trata de ejercer coerción sobre los actores en conflicto, sea mediante la sola presencia militar (disuasión) o mediante el uso directo de la fuerza (coacción). En

social, y la naturaleza de la ideología de los grupos militar y no militar”. (trad. propia). Julián González (2002) intenta describir el modelo de relaciones civil militares vigente en Uruguay en la segunda mitad del Siglo XX.

⁶ Por destino militar se alude al cargo o función que desempeñará cada efectivo.

⁷ Como señala J. González (2002: 14) es necesario “Recordar que unas FFAA deben estructurarse y prepararse en función de ‘hipótesis de conflicto’. Y ello supone partir de una ‘cadena teórica’ que partiendo de los intereses y objetivos nacionales, establezca las ‘amenazas’, las jerarquice y caracterice y defina como el país va a enfrentarlas, neutralizarlas, erradicarlas o evitarlas. Sólo una pequeña parte de las amenazas requieren o exigen el empleo del instrumento militar. El gobierno puede definir, incluso en ese caso, la inconveniencia de resolverlas militarmente. Todas estas definiciones son ‘políticas’ y corresponden a las autoridades civiles”.

⁸ Como *proceso decisorio* se denomina a la “...secuencia temporal que se inicia a partir del momento en que una conjunción de estímulos externos e internos requiere la toma de una decisión determinada hasta que la misma es efectivamente adoptada”. Mientras que como *estructura* está “...integrada por uno o varios actores gubernamentales domésticos que tienen a un tiempo la capacidad de comprometer los recursos de una sociedad y de evitar que la decisión adoptada pueda ser fácilmente revertida”.(Russell, 1990: 255).

Uruguay, ambas variantes presentan *estructuras* y procesos *decisorios* diferentes. En este trabajo se analizan las propias del envío de contingentes.

Previo a la solicitud de envío de tropas

Para comenzar, vale la pena resaltar el hecho de que la mayoría de las variables clave que condicionan el significado y los resultados de la participación de Uruguay en MPO permanecen ajenas a la influencia de los actores nacionales. En efecto, cada intervención de ONU se ejerce sobre una particular situación socio-política con una específica trayectoria histórica que la constituye y explica; responde a una compleja y particular trama de intereses y presiones, en la que pesan con fuerza desequilibrante las voluntades de los Estados con status de miembros permanentes del Consejo de Seguridad de ONU (CS); mientras involucra diferentes combinaciones de medidas e instrumentos como presiones diplomáticas, disuasión, uso directo de la fuerza (ejercida también en forma disímil por contingentes de diferentes nacionalidades), ayuda humanitaria, ayuda financiera, programas de reconstrucción, etc. Al mismo tiempo, este conjunto de variables determina en buena medida los efectos finales de las intervenciones sobre la población de las regiones afectadas. Por todo ello, puede afirmarse que ninguna MPO es igual a otra.

Todo ello pone de relieve la importancia de que el país contribuyente tenga un conocimiento lo más detallado y profundo posible acerca de las condiciones que condujeron a la instalación de cada MPO tanto en el país intervenido y su región como en el seno del Consejo de Seguridad, a fin de formar un juicio propio sobre el significado y consecuencias de su participación. A menos que en cada caso concreto se atiendan exhaustivamente estas cuestiones, no se estarán teniendo en cuenta cabalmente las implicancias que tiene la contribución militar a MPO en el plano de la inserción política internacional del país. Esto es, se estará descuidando la dimensión de esta actividad en tanto instrumento de política exterior.

En otro plano, debe señalarse que el CS tiene competencia exclusiva para decidir acerca de cuándo y en qué país o región se instala una misión, cuáles son sus grandes objetivos políticos – expresados en el *mandato*–, en qué capítulo de la Carta de ONU se ampara y cuál es el número máximo de policías y militares a desplegar.⁹

Por otra parte, existe también una serie de variables sobre las que Uruguay puede tener algún nivel de injerencia, aunque bastante menguado. Se hace referencia en primer lugar a las remuneraciones económicas que se recibirá por el equipo y personal militar comprometido. Estas se discuten –en su mayoría– en un grupo de trabajo de la Asamblea General, que se reúne regularmente cada tres años. De ese grupo ha participado por Uruguay personal diplomático y del Ejército.

En segundo lugar, a las *reglas de empeño* –*rules of engagement*–, esto es, las directivas que regulan el uso de la fuerza por parte de los cascos azules. Para cada misión el Departamento de Misiones de Paz de ONU (DPKO, por sus siglas en inglés) toma un modelo previamente elaborado y

⁹ Vale decir que todas ellos están sujetos a revisión por parte de la Asamblea General.

realiza algunos ajustes.¹⁰ Luego ese documento se integra al Memorando de Entendimiento, contrato firmado por el país y el DPKO para concretar su contribución. En la práctica la capacidad de negociación de estas *reglas* depende del peso político del país del que se trate, o de la disponibilidad de contribuyentes con voluntad de participar en determinada misión. En el caso uruguayo, generalmente se aceptan tal y como los define el DPKO.

En tercer lugar puede mencionarse la planificación operativa de cada nueva misión, también a cargo del DPKO. La creación de una MPO suele estar precedida de un período durante el cual el CS y el Secretario General de ONU siguen la evolución de determinadas situaciones conflictivas. El DPKO se mantiene atento a esa agenda y va adelantando la planificación de potenciales intervenciones militares de manera de tenerla casi lista para cuando sea requerida. Esto incluye seleccionar a los países que aportarán tropas y equipos.

Al respecto es posible observar cómo el Ejército –al menos a partir de la segunda mitad de los 90’– y la Armada –al menos desde el año 2000– han actuado en forma proactiva buscando asegurar que la “invitación” de ONU se produzca y además corresponda en lo posible a misiones en las que les resulta conveniente participar.¹¹ El Ejército ha logrado que el DPKO contrate como asesores a algunos oficiales en actividad¹². Esto le permite conocer de manera muy rápida dónde es probable que se creen nuevas misiones, así como qué tipo de unidades y equipo se solicitarán. O incluso negociar en torno a esos requerimientos, de forma de poder ofertar al DPKO lo que necesite en cada ocasión. Desde 1997 decidió también poner a disposición de ese Departamento un cierto número de recursos humanos y materiales a través de la firma de un *Acuerdo Stand-By*. Allí se establece fundamentalmente que, siempre que el gobierno del país contribuyente lo apruebe, esos recursos están en condiciones de ser desplegados en un breve lapso –por ej. entre 30 y 90 días– a partir de la fecha en que el CS decide la instalación de una Misión. Por su parte, desde 2001 la Armada también ha incluido en el mismo *Sistema de Acuerdos Stand- By* (UNSAS, por sus siglas en inglés) unidades flotantes con su correspondiente personal. Esos acuerdos, que en la práctica expresan la intención y el compromiso del país en mantener determinado nivel de contribución militar en las misiones, fueron debidamente refrendados por el Ministerio de RR.EE., aunque desde Cancillería no se participa en su diseño en tanto se los considera asuntos técnicos militares.

Vale la pena hacer una pausa en este punto para resaltar que el Ejército y la Armada han asumido estos importantes niveles de compromiso sin que esté formalmente definido por parte de ONU que los mismos sean condición necesaria para obtener algún tipo de precedencia a la hora de

¹⁰ “El DPKO [planifica, prepara, gestiona y] dirige políticamente las operaciones de paz de ONU y mantiene contacto con el Consejo de Seguridad, los contribuyentes financieros y de tropas, así como con las partes en conflicto...” (DPKO, en línea).

¹¹ Debe tenerse presente que las MPO son diferentes no sólo en el nivel de riesgo que implican y su duración probable, sino también en el tipo de unidades y equipamiento que requieren de los contribuyentes. Cuanto más equipo pueda colocar una Fuerza, mayores serán sus ganancias económicas. Naturalmente existen entonces incentivos para que cada una intente elegir participar allí donde entienda que recibirá mayores réditos. No obstante, el menú de opciones es siempre relativamente restringido.

¹² Para integrar el DPKO los oficiales deben contar con el apoyo de su gobierno y ser seleccionados en base a su CV y a entrevistas personales, de entre postulantes de varios países.

las invitaciones a participar en operaciones de paz. En la práctica la capacidad de un país para decidir en cuáles operaciones o en qué número y condiciones participa depende en gran medida de los recursos de poder que pueda movilizar en negociaciones frente al DPKO y en particular frente al Sub Secretario General para Operaciones de Mantenimiento de la Paz. En tales negociaciones, los miembros del Consejo de Seguridad y/o los grandes contribuyentes financieros de las MPO hacen pesar esos recursos en forma contundente.

Por el contrario, en el caso uruguayo, un mayor nivel de compromiso con el UNSAS representa, –junto a la exitosa trayectoria anterior en estas operaciones y a la neutralidad política y religiosa de los contingentes nacionales, altamente valorada–, uno de los recursos más importantes a los que se puede apelar tanto para intentar mantener o aumentar el volumen de efectivos desplegados como para negociar en mejor forma las condiciones de su participación. Así, la actitud uruguaya ante el UNSAS no debe interpretarse como el simple cumplimiento de requisitos planteados por ONU, sino más bien como producto de acciones autónomas adoptadas desde las FF.AA., tendientes a afianzar y/o aumentar la presencia militar en las Misiones de Paz. Porque si bien todo envío de recursos materiales y humanos debe ser finalmente refrendado por las autoridades políticas, su inclusión en el UNSAS genera en el DPKO la expectativa de que los mismos estarán disponibles cuando se los convoque. Eventuales negativas implicarían entonces contradicciones en la posición adoptada “por el estado uruguayo”. Cabe destacar también que esos compromisos que definen las FF.AA. constituyen señales significativas sobre los objetivos uruguayos en materia de operaciones de paz. Es decir, son susceptibles de ser analizados desde el extranjero como parte de la estrategia de inserción internacional del país.

Además, las tres Fuerzas se preocupan particularmente por sostener contactos fluidos con el DPKO y mantener a su personal actualizado en cuanto al entrenamiento específico, normas de conducta y *reglas de empeño* que requiere el Departamento. Puede afirmarse entonces que la actividad desarrollada por las FF.AA. en este sentido resulta determinante para que las “solicitudes” de ONU efectivamente se produzcan. Dicho de otra forma, en buena medida son las FF.AA. (en particular el Ejército y la Armada) las que por esta vía enfrentan al Poder Ejecutivo a la decisión de participar o no en MPO.

Por otra parte, durante la planificación operativa de la misión el DPKO establece también, por ejemplo, el lugar donde se desplegará cada contingente –condicionando el riesgo que enfrentará– o las tareas concretas que realizará. Uruguay puede a veces lograr alguna mejora en las condiciones de su intervención mediante el concurso informal del personal militar uruguayo allí contratado o a través de negociaciones que entablan con el Departamento los agregados militares en la delegación permanente ante ONU.

Vale hacer notar que en la mayoría de los casos esos flujos de información y acciones de *lobby* se promueven fundamentalmente desde los Comandos Generales y en favor de los objetivos que cada Fuerza fija en torno a su participación en MPO. Ningún organismo del Ministerio de Defensa Nacional (MDN) juega un rol relevante en este sentido. Además, los niveles de colaboración y

coordinación que se alcanzan entre las tres Fuerzas en este sentido son variables y dependen muchas veces de las características personales de quienes ocupan los cargos clave en cada momento.

Antes de pasar a la siguiente sección es preciso dejar en claro que el hecho de que la Fuerza Aérea adopte una actitud menos activa en este sentido no debe en absoluto leerse como una falencia o demérito. Debido –entre otras razones– al menor número de personal con que cuenta, la FAU ha decidido no hacerlo en tanto considera que incrementar su participación en MPO afectaría negativamente el cumplimiento de sus misiones en el país.

A partir de la solicitud de envío de tropas

De lo dicho anteriormente se desprende que cuando se formaliza la solicitud de ONU para que Uruguay contribuya con tropas sólo resta definir: primero, si se envían o no contingentes en las condiciones planteadas por ONU. Segundo, el tipo y cantidad de efectivos y recursos materiales que se puede aportar, condicionados en alguna medida por las negociaciones y compromisos establecidos previamente por las FF.AA. con el DPKO a través del UNSAS. Tercero el aporte que cada Fuerza hará a ese contingente.

En esta sección se indica entonces en qué ámbitos y en función de qué criterios se adoptan estas decisiones.

Desde el punto de vista estrictamente formal, la solicitud se comunica oficialmente desde el DPKO al Jefe de la Delegación Permanente de Uruguay ante Naciones Unidas, un funcionario del Ministerio de RR.EE. Desde allí ella se transmite a la Cancillería (Montevideo) donde comienza a generarse un informe acerca de la conveniencia o inconveniencia de aceptarla, al tiempo que la mencionada solicitud se reenvía al Ministerio de Defensa Nacional.

Por su parte, el MDN cuenta con un organismo especializado creado en 1994 para coordinar todo lo concerniente a participación en MPO. Se trata del Sistema Nacional de Apoyo a las Operaciones de Paz (SINOMAPA). El mismo depende directamente del Ministro de Defensa, es dirigido por el Jefe de Estado Mayor General del Ejército y su staff permanente está compuesto únicamente por oficiales de esa Fuerza.¹³ A través del SINOMAPA, el MDN solicita a los Comandos Generales de cada Fuerza que se expidan sobre si cuentan con los recursos requeridos por ONU. Esa información vuelve luego al SINOMAPA, que también asesora sobre la conveniencia de participar. Los informes del M.RR.EE. y del MDN se discuten conjuntamente en el marco del mencionado organismo coordinador y se intenta enviar una posición común a Presidencia de la República.

Formalmente entonces, la *estructura decisoria* que actúa en relación al envío de tropas a MPO podría describirse así: El SINMOPA por un lado y el Departamento de Asuntos Especiales (con la colaboración de otras oficinas del M.RR.EE.) por otro actúan como asesores, emitiendo juicios en torno a la conveniencia o inconveniencia de participar. Luego esos juicios son analizados por las

¹³ La organización y funcionamiento del SINOMAPA están regulados por el Dec. N° 560/994, de 21/12/1994 y modificativos.

autoridades políticas de M.RR.EE., MDN y Presidencia de la República, quienes definen si aceptan o no la solicitud de ONU. En caso afirmativo, envían al Poder Legislativo el pedido de autorización para la salida de tropas, según lo exige la Constitución Nacional, para que las Cámaras lo aprueben o rechacen.

No obstante, en la realidad ocurre una serie de interacciones mucho más extensa y compleja, que comienza incluso meses antes de que el Consejo de Seguridad haga pública su decisión de instalar una nueva misión.

Canal diplomático

El Departamento de Asuntos Especiales (DAE) de la Dirección de Asuntos Multilaterales es la unidad de Cancillería encargada en primera instancia de atender las cuestiones relativas a MPO así como de otros asuntos vinculados a la colaboración internacional en materia de seguridad y defensa. A través del seguimiento de la agenda del CS se busca obtener información temprana sobre las situaciones o conflictos que llaman su atención y que eventualmente pueden dar lugar a la intervención armada de ONU. Cuando se hace inminente o se confirma la decisión de desplegar una MPO para la que se solicitarán tropas a Uruguay, el DAE inicia la elaboración de un informe sobre la conveniencia política de aportar efectivos militares, para lo cual aprovecha también la colaboración de personal de otras Direcciones, de embajadas en el exterior y de la misión permanente ante ONU en Nueva York.

La evaluación se centra en las repercusiones que generaría dicha participación en el ámbito nacional e internacional. En el ámbito nacional, preocupa especialmente precisar el nivel de riesgo al que se vería expuesto el personal uruguayo. Y esto tanto por el valor intrínseco que se otorga a su seguridad, como por las reacciones adversas que despertarían en la ciudadanía eventuales heridas o bajas. Para ello se analiza la naturaleza del conflicto sobre el que se pretende intervenir –por ej., en qué medida prevalecen componentes étnicos, políticos, religiosos– y su posible evolución. En el ámbito internacional, se busca en particular conocer cuál será la posición marcada por otros países –fundamentalmente los de la región y del continente– en torno al mismo tema y cómo será entendida la decisión que adopte Uruguay.¹⁴

Usualmente el informe elaborado se limita a recomendar o no el envío del contingente. A veces puede también sugerir que el despliegue no sea total, en los términos en que ONU lo solicita, sino que se restrinja a zonas menos peligrosas de la región en cuestión. Una síntesis de no más de dos o tres páginas es enviada a las autoridades políticas del M.RR.EE.

En ningún caso personal diplomático participa en la definición del número o tipo de recursos humanos y materiales a desplegar. Tampoco decide acerca de la participación relativa de cada Fuerza

¹⁴ Vale la pena hacer notar que de las entrevistas realizadas no se desprende que se analicen o cuestionen en esta instancia los efectos de la MPO sobre la sociedad intervenida, pese a que este es uno de los argumentos comúnmente manejados en discusiones legislativas y periodísticas para justificar la presencia nacional en misiones como las de R.D. Congo y particularmente, Haití. (Ver Diario de Sesiones del Senado, 2-06-04)

en el contingente. Dicho informe del M.RR.EE. es comunicado al personal militar en el ámbito del SINOMAPA, en cuya Junta Nacional participa el DAE. Al mismo tiempo, una síntesis muy breve –no más de dos o tres páginas– es enviada a las autoridades políticas de Cancillería.

Vale en este punto hacer algunas breves precisiones acerca del rol desempeñado por la Cancillería uruguaya en relación a las MPO. Para comenzar hay que aclarar que si efectivamente se pretende sacar de la participación militar los mayores réditos, la acción del MRREE cobra una importancia radical. Es la agencia estatal a la que, en virtud de su especialización funcional, corresponde evaluar los efectos que puede arrojar participar en cada misión. También desarrollar la mayoría de las acciones necesarias para intentar que la misma efectivamente sea compatible con los principios y persiga con algún éxito objetivos propios de la política exterior.

A manera de ejemplo basta mencionar que la obligación moral de aportar solidariamente al bienestar y velar por la protección de los DD.HH. en sociedades en crisis ha sido esgrimida reiteradamente en Uruguay como argumento para apoyar la intervención militar a través de ONU¹⁵. Para ello, parece importante mantener canales de producción y análisis de información adecuados que habiliten un seguimiento continuo de la situación del país intervenido, así como tratar de influenciar el proceso de reconstrucción post-conflicto en la forma que se considere más adecuada según los objetivos planteados. Sin embargo, al menos en los casos de R.D. Congo y Haití, al contrario de lo que realizan otros países contribuyentes de tropas, el MRREE uruguayo no reforzó su representación, la que continuó a cargo de los embajadores en República Sudafricana y Dominicana en su condición de “concurrentes”. Tampoco se proporcionan viáticos adecuados ni se emiten desde Montevideo instrucciones particulares para ejercer esas nuevas tareas¹⁶. (MDN/PNUD/UdelaR 2006: 80). Por otra parte, en Montevideo no existen equipos dedicados a producir análisis de ese tipo. Los dos funcionarios diplomáticos del DAE dividen su escaso tiempo entre la atención de aspectos más concretos relativos a la participación militar en MPO y el seguimiento de una larga lista de otros asuntos, la mayoría referidos a cooperación internacional en materia de seguridad.

Estos y otros argumentos parecen indicar que el MRREE. no ha desempeñado cabalmente el rol antedicho. La constatación de este diagnóstico requiere, no obstante, de investigaciones más profundas¹⁷. De todas formas, no sería justo avanzar sin hacer antes algunas aclaraciones. En primer lugar, señalar que la baja prioridad e involucramiento de las Cancillerías en la cuestión de las MPO parece ser, con alguna limitada excepción, una característica extendida al menos entre los países

¹⁵ Por citar sólo uno de múltiples ejemplos, en ocasión del primer envío de tropas, el Senador Pablo Millor (Partido Colorado) defendió la participación uruguaya en la MINUSTAH alegando que con ella “...se establece la cooperación en la investigación de las infracciones de los DD.HH. y del Derecho Internacional con el objeto de poner fin a la impunidad”. (Diario de Sesiones del Senado, 02/06/04).

¹⁶ De acuerdo a la información relevada, hasta el mes de junio de 2006, por diferentes dificultades burocráticas el Embajador uruguayo en Sudáfrica no podía cumplir con su papel en la República del Congo. (González et al, 2007: Cap. VI).

¹⁷ Para un análisis más detallado de este punto ver González et. al. (2007: Cap. VI)

latinoamericanos que contribuyen con tropas a la MINUSTAH. Tema que, por otro lado, ha sido de alta prioridad para varios Ministerios de Defensa.¹⁸

En segundo lugar y en referencia exclusiva al caso uruguayo, vale señalar la diferencia abismal que existe entre el MRREE y el MDN en materia de recursos humanos dedicados al seguimiento de estos asuntos. En efecto, Cancillería contaba en diciembre de 2005 con un total de 261 funcionarios diplomáticos, repartidos entre Montevideo y las delegaciones uruguayas en todo el mundo, para enfrentar, obviamente, todas las competencias que le han sido asignadas a ese Ministerio.¹⁹ Al tiempo que, según fuentes del MDN, el número de agregados militares uruguayos en el extranjero era a diciembre de 2006 de alrededor de 30. Esto equivale a más de un 11% del total de personal diplomático del MRREE. Tal escasez de recursos humanos puede explicar parcialmente las falencias acusadas.

Canal militar

En la órbita del MDN este proceso implica aún más instancias.

En primer lugar es necesario resaltar el predominio formal e informal que ejerce el Ejército por sobre las demás Fuerzas y aún sobre el propio Ministerio, en el manejo de todos los asuntos relativos a la participación en operaciones de paz. Tal predominio no puede explicarse únicamente porque el Ejército haya sido la Fuerza pionera en esta actividad (recordar presencia en UNMOGIP, desde 1952 y MFO-Sinaí, desde 1982). Tampoco porque, por su especialización funcional tenga posibilidades de enviar un mayor número de personal a MPO²⁰. En realidad, se ejerce también en otros ámbitos de la actividad de las FF.AA. y al interior del MDN. Tiene raíces de carácter histórico y ha sido aceptado e incluso incentivado por varios gobiernos de la etapa post-dictatorial.

A modo de ejemplo vale la pena recordar que cuando en diciembre de 1994 el gobierno de Luis A. Lacalle (Partido Nacional, 1990-1995) aprobó la creación del SINOMAPA, su reglamento de organización y funcionamiento estipulaba que el cargo de Dir. Gral. sería ocupado alternativamente por oficiales de las tres Fuerzas. No obstante, ocho meses después, mediante un nuevo decreto el gobierno de Julio M. Sanguinetti (Partido Colorado, 1995-2000) asignó ese cargo directamente al Jefe de Estado Mayor General del Ejército otorgándole además la potestad de proponer al oficial que sería destacado como enlace en la Delegación uruguaya ante ONU, el cual fue también siempre perteneciente al Ejército²¹.

¹⁸ Así fue expresado por diferentes actores académicos, militares y políticos en el Seminario Internacional "La Cooperación Latinoamericana en la Intervención Humanitaria en Haití". Agosto de 2007, Montevideo.

¹⁹ El Escalafón M estaba compuesto en diciembre de 2005 de 261 funcionarios, según "Perfil Etario, De Género y Antigüedad de los Rec. Humanos de la Adm. Central e INAU". Área RR.HH. del CEPRE-OPP.

²⁰ En efecto, las tareas más comúnmente desarrolladas por los cascos azules y/o las que requieren mayor proporción de recursos humanos corresponden típicamente a las que pueden desempeñar unidades del Ejército.

²¹ La fundamentación del Dec. N° 317/995 de 16/08/1995 justifica las modificaciones "...en virtud de que el Comando General del Ejército cuenta con una basta experiencia en la coordinación y control de las operaciones de mantenimiento de la Paz".

De hecho, pese a que formalmente se establece su naturaleza “conjunta” (conformado por las tres Fuerzas) y su dependencia directa del Ministro, hasta la actualidad el SINOMAPA ha funcionado en la sede del Comando General del Ejército y su staff permanente se ha reducido a dos oficiales en actividad y uno en retiro, todos de esa Fuerza. Y pese a que desde su creación está previsto que celebre reuniones periódicas para “...coordinar los esfuerzos de todos los organismos del Estado[...] en apoyo a estas operaciones” (Dec. N° 560/994 y modificativos), recién a partir de 2005 (10 años después) las reuniones de la Junta de Apoyo a MPO adquirieron cierta regularidad.

En el mismo sentido cabe apuntar que las demás Fuerzas no contaron con representantes en la Delegación Permanente de Uruguay ante ONU sino hasta el año 2004. Se ha señalado que ello las ponía de alguna manera en desventaja, dado el importante rol que juegan estos agregados a la hora de buscar y/o generar oportunidades de participación para las Fuerzas, tanto a nivel de contingentes como de observadores. Además, el nivel de coordinación y colaboración de la agregaduría del Ejército ante ONU Nueva York con oficiales de las demás Fuerzas variaba según las características personales de quien ocupara el cargo en cada caso.

Incluso los Centros Coordinadores de Operaciones de Paz (CECOMAPA) previstos también en el Decreto de 1994 y que debían funcionar en los Estados Mayores Generales de cada Fuerza no comenzaron a hacerlo de manera sistemática, en los casos de la Armada y Fuerza Aérea, hasta principios de la presente década. En el caso de la Armada este fortalecimiento de su CECOMAPA coincide con el inicio de la participación de unidades navales en la Misión en R.D. Congo (MONUC, desde 2001).

Por el contrario, desde el CECOMAPA-Ejército se desarrolló tempranamente un considerable conocimiento del funcionamiento interno del DPKO, mejor nivel de comunicación con sus partes integrantes, así como mayor capacidad de completar exitosamente los diversos procedimientos burocráticos requeridos para efectivizar los envíos de observadores y contingentes. Otro ejemplo de la capacidad institucional de esta oficina lo representa el hecho de que en el año 2000 funcionó allí durante 3 meses una comisión que analizó el “Informe Brahimi”²² y definió, en función de las nuevas tendencias que el mismo sugería, la política a seguir por la Fuerza en materia de participación en MPO.

Es así que históricamente el Estado Mayor General del Ejército ha sido el principal centro de gestión y decisión en esta materia. Al mismo tiempo, la Fuerza tiene a su cargo el SINOMAPA, que fue creado como organismo de asesoramiento del Ministro de Defensa y por ende del Poder Ejecutivo pero ha funcionado en realidad casi como oficina adjunta al CECOMAPA-Ejército. Vale agregar sin embargo que a comienzos de 2007 se proyectaba el fortalecimiento del SINOMAPA, habilitando una injerencia mayor de las demás Fuerzas, así como convertir a la Escuela de Operaciones de Paz del

²² El “Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas” o “Informe Brahimi” recoge las recomendaciones de un grupo de trabajo convocado por el entonces Secretario General de ONU, Kofi Annan, para que realizara “...un examen a fondo de las actividades de las Naciones Unidas relativas a la paz y la seguridad...”(ONU A/55/305). Fue publicado en agosto de 2000.

Ejército en un organismo conjunto. No obstante, se reivindica el criterio de asignación de cargos y responsabilidades en forma proporcional al número de efectivos de cada Fuerza, que mantendría el mencionado predominio del Ejército²³.

Volviendo a la descripción del “canal militar” en la actualidad, actuando como un verdadero sistema de alerta temprana aparecen los agregados militares en la Delegación Permanente ante ONU, el personal del Ejército contratado como parte del staff del DPKO, los observadores militares desplegados en el extranjero, e incluso agregados militares uruguayos que actúan en representaciones diplomáticas en otros países. Los oficiales destacados en esas posiciones transmiten toda información relevante sobre el tema en principio a sus respectivos Comandos Generales aunque también pueden ocurrir contactos directos con el SINOMAPA, fundamentalmente cuando se trata de personal del Ejército.

Toda vez que desde el DPKO se emite una solicitud concreta –formal o informal– de tropas para una misión, los respectivos Estados Mayores Generales informan sobre la disposición y posibilidades de colaboración de cada Fuerza. A ese nivel, se analiza fundamentalmente la disponibilidad de recursos humanos y materiales en función de las tareas comprometidas y/o previsibles en territorio nacional y de otras MPO en ejecución o que puedan surgir en el futuro cercano.

Eventualmente, cada Fuerza puede realizar “apreciaciones de situación” centradas fundamentalmente en la evaluación del riesgo que se enfrentaría de concretarse el despliegue. Al mismo tiempo, desde el SINOMAPA se realiza otra apreciación de situación, con un enfoque similar²⁴. Para ello se solicita a veces el apoyo de la Dirección Nacional de Inteligencia de Estado (DINACIE, dependiente del MDN). Luego, en el marco del SINOMAPA, se consolidan los resultados de las consultas y se elabora una propuesta común representando la posición de las tres Fuerzas. La propuesta se discute y se intenta compatibilizar con el informe del Ministerio de RR.EE. en las reuniones de la Junta, para que posteriormente sea elevada a Presidencia de la República, previa autorización de los respectivos Ministros.

Queda claro, en primer lugar, que el SINOMAPA funciona en este proceso como un centro de consolidación de información y de puesta en común entre las Fuerzas y con el Ministerio de RR.EE. Cada Fuerza forma su propia posición en el seno de su respectivo Comando General, aprovechando la información y capacidad de análisis de su Estado Mayor. Esto significa, además, que las autoridades políticas del MDN no cuentan con una oficina de asesoramiento y planificación independiente de las FF.AA.

²³ Total de efectivos a diciembre de 2006: Ejército, 16.784 (66,04 % del total); Armada, 5.586 (21,98%); Fuerza Aérea, 3.045. (11,98%). (RESDAL, 2007)

²⁴ En dichas “apreciaciones” se analiza brevemente la situación de los “factores” económico, psicosocial, militar y político de la región donde se planea la intervención.

Por otra parte, dicho proceso no debe ser interpretado como un simple intercambio de información y opiniones entre las Fuerzas. Eventualmente puede existir también una importante cuota de negociación en torno al aporte que cada Fuerza realizará al contingente que se intenta formar, en los casos más frecuentes en que ello no está determinado por la naturaleza de las funciones a cumplir y por lo tanto, no ha sido especificado por el DPKO. Al respecto, a veces puede suceder también que las propias autoridades políticas del MDN determinen que las tres Fuerzas deben participar de una misión, como sucedió en ocasión del primer despliegue en la MINUSTAH (Haití, 2004).

Conclusiones

A manera de conclusión, se presenta una síntesis de lo expuesto hasta aquí en relación a la incidencia relativa de los distintos actores del Poder Ejecutivo en la definición de la política de participación militar en MPO. Luego se plantean algunos comentarios en torno a las posibles consecuencias que esos particulares *proceso* y *estructura decisoria* pueden tener sobre las características y resultados de dicha política.

Recapitulando, vale decir entonces que, primero, la participación en MPO puede utilizarse tanto como instrumento de política exterior, –por sus efectos sobre la dimensión *político-diplomática* y *estratégico-militar* del esfuerzo de inserción internacional del país– como de defensa –por sus efectos sobre la capacidad de las organizaciones militares para cumplir sus funciones sustantivas. Por lo tanto, parece lógico que en cada ocasión el envío de tropas se evalúe en función del aporte que pueda significar a los objetivos de una y otra política.

Segundo, en tanto ninguna MPO es igual a otra, desde el punto de vista de un potencial contribuyente y particularmente en relación a sus efectos como instrumento de política exterior, cualquier tipo de respuesta inercial a las propuestas de participación representa una muy mala opción. Una respuesta automática y homogénea a propuestas en definitiva disímiles tiene altas probabilidades de ser inadecuada.

Tercero, la mayor parte de las variables que condicionan el significado y los resultados de la participación de Uruguay en MPO permanecen completa o parcialmente ajenas a la influencia de los actores nacionales. Entre otras pueden citarse la decisión de instalar y terminar una misión, la definición de sus objetivos políticos, la del componente civil de la intervención, el rol a desempeñar por las fuerzas militares, las *reglas de enfrentamiento*, la planificación operativa y la asignación de tareas concretas a cada contingente, etc. Es decir que en la mayoría de los casos el país participa en una empresa sobre cuyos resultados finales tiene generalmente pocas posibilidades de incidencia.²⁵

²⁵ Quizá pueda marcarse como excepción a esta afirmación el caso de la Misión de Paz en Haití, donde los países latinoamericanos manifestaron desde el comienzo un marcado afán de protagonismo en su conducción. A esos efectos constituyeron un mecanismo político de seguimiento y coordinación a nivel latinoamericano, conocido como el “9x2”, que reúne cada 6 meses a los Sub Secretarios de Defensa y RR.EE. de los países con tropas en el país caribeño. No obstante, se reitera que se trata de una excepción que ha logrado algunos resultados importantes pero demuestra en la actualidad (agosto de 2007) limitaciones serias. (Hirst, 2007).

Cuarto, que entre los actores nacionales las FF.AA., –en particular el Ejército y desde hace algunos años también la Armada– son los de mayor peso relativo en estos *procesos*. Por un lado, son en buena medida los responsables de lograr que el DPKO solicite al país la mayor cantidad de tropas posible, como actualmente sucede. De esa manera activan el *proceso decisorio*, esto es, ponen al Poder Ejecutivo y Legislativo en posición de tener que decidir participar o no en cada MPO. Por otro, son los principales negociadores frente al DPKO de todos aquellos aspectos de la participación que deban o puedan ser ajustados durante el proceso de planificación y una vez hecha la solicitud.

Además, por su experiencia previa, su despliegue en el exterior y sus contactos en el DPKO son sin duda los actores nacionales mejor informados sobre esta actividad superando en esto y en recursos humanos disponibles al DAE. Al mismo tiempo son, junto a esa oficina del MRREE, los encargados de brindar asesoramiento a las autoridades políticas del Ejecutivo y –a través del Ministro– también al Poder Legislativo sobre la conveniencia o inconveniencia de participar.

Por todo lo dicho, es posible afirmar que las FF.AA. y en particular el Ejército y la Armada predominan en la mayor parte del proceso de diseño e implementación de la política de participación en MPO. Y existen razones para creer que ese predominio tiene y tendrá efectos determinantes sobre las características y los resultados de la misma.

Para comprender esto es necesario recordar que desde principios de los años 90' ha ganado terreno paulatinamente entre los uniformados uruguayos –aunque con matices entre las diferentes Fuerzas– la convicción de que la participación militar en MPO es altamente positiva tanto para las propias organizaciones militares como para el país en general.

En los discursos que fundamentan esa convicción pueden encontrarse, entre otros argumentos: i. el apoyo a objetivos de política exterior que representaría la participación en operaciones de paz; ii. el nivel de entrenamiento adquirido por el personal. iii. el beneficio económico que las misiones dejan al personal en forma de salarios –que son vertidos en su mayoría al mercado nacional– y a las Fuerzas en forma de ingresos por el equipo aportado; iv. el efecto positivo de las misiones sobre las sociedades intervenidas.

Dichos argumentos, plasmados en múltiples documentos oficiales y oficiosos²⁶, han sido compartidos y reafirmados, o al menos aceptados en grado variable por las autoridades políticas de los Ministerios de Defensa y RR.EE., así como por buena parte de las sucesivas legislaturas en el período 1990 - 2006.

Analizando el tema desde un punto de vista más utilitarista, para muchos militares y civiles la participación en MPO parece ofrecer un conjunto de beneficios institucionales y personales estrechamente vinculados y difíciles de rechazar. Expresada de forma sintética y simplificada, esta visión resalta que un mayor involucramiento implica, a nivel individual, mayores oportunidades de

²⁶ Ver por ejemplo MDN, 2005: 51 a 53; y Esteyro, 2004.

desarrollo profesional y económico para el personal subalterno y superior²⁷. Al mismo tiempo, personal mejor motivado y capacitado aumenta la eficacia y eficiencia de las organizaciones militares.

De la misma forma, las Misiones aportan a las FF.AA. un flujo de ingresos que contribuye no sólo al alivio de la presión generada por la restricción de fondos para gastos de funcionamiento, –que afecta directamente salarios y posibilidades de concretar entrenamientos²⁸. También permite disponer de un volumen de fondos de inversión que no podrían lograrse por la vía presupuestal. Nuevamente, las capacidades militares y por ende las de defensa nacional se ven así reforzadas.

Los beneficios concretos y tangibles que resultan de la participación en MPO parecen exhibir una fortaleza incomparablemente mayor que las prevenciones de carácter político, intrínsecamente intangibles: posibles consecuencias negativas para los intereses más generales de la política exterior del país basada en la promoción del derecho internacional; cuestionamientos a la legitimidad de las intervenciones y/o a sus posibles consecuencias negativas en las sociedades afectadas; riesgos político-diplomáticos asociados a la participación en conflictos complejos donde están en juego intereses de importantes actores internacionales y cuya evolución es siempre incierta, etc.

Se comprende así que opiniones críticas y cuestionamientos a la contribución a MPO sean interpretadas como críticas injustificadas e incluso ataques políticos a las propias FF.AA. A ello se suma la percepción de algunos actores –fundamentalmente civiles– de que las intervenciones de ONU son coincidentes y no hacen más que reafirmar los objetivos nacionales en materia de política exterior. También acerca de que la colaboración militar uruguaya aumenta el prestigio del país en la comunidad internacional y sus chances de obtener colaboración para hacer respetar sus derechos soberanos en la eventualidad de que sean cuestionados. Así la contribución a MPO termina de elevarse al nivel de causa nacional merecedora de una política de Estado que la sostenga²⁹. Este tipo de posicionamiento se ve reflejado en las duras críticas que se elevaron recientemente contra los Representantes del Frente Amplio en la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados, cuando solicitaron al Poder Ejecutivo que redujera la extensión de la prórroga a la permanencia de tropas nacionales en Haití con el objetivo de propiciar una discusión más profunda en el Parlamento sobre los resultados de la misma³⁰.

Así, la postura del Ejército y la Armada Nacional podría resumirse en la intención de mantener el máximo nivel posible de participación en tales operaciones, siendo el Ejército el más flexible en la definición de su límite. Particularmente funcional a esta postura resulta la ubicación privilegiada que poseen las instituciones militares en la estructura formal e informal de información y toma de

²⁷ Para este grupo deben considerarse no sólo los puestos de Observadores Militares, mando de tropas y Estado Mayor de las Misiones, sino también los cargos dentro del staff del DPKO.

²⁸ En tanto se manejan por fuera del Presupuesto Nacional, la utilización de los cuantiosos fondos que paga ONU no está asociada a rubros específicos ni metas de gestión alguna. En este sentido, su uso es enteramente discrecional.

²⁹ Para una visión más completa de las diferentes posiciones expresadas en torno al significado e importancia asignados a las misiones de paz por militares y civiles ver Relatorías de la Mesa Temática Nº2 del Debate Nacional sobre Defensa, en www.mdn.gub.uy o en MDN/PNUD/UdelaR (2006: 78 a 115).

³⁰ Ver Informe Uruguay Nº 293 y 294 (Observatorio Cono Sur, en línea).

decisiones en torno a este tema. Ella es fruto, en buena medida, de su actitud proactiva, sustentada, ratificada y afirmada por las autoridades políticas³¹. De forma casi *natural*, esas dos Fuerzas se constituyen en principales impulsores de una política pública que reporta importantes beneficios personales y/o profesionales a sus miembros y ofrece una respuesta *ad hoc* a ciertas necesidades institucionales: renovación de equipos, funcionamiento y entrenamiento.

Por todo ello, es posible manejar como hipótesis de trabajo que la política pública de participación en MPO se dirige fundamentalmente a la captación de esos beneficios, desatendiendo o incluso contradiciendo a veces otro tipo de objetivos tanto en materia de política exterior como de defensa. Si esto efectivamente sucede, la responsabilidad debe buscarse en las autoridades políticas que, como se dijo al principio, desde el Poder Ejecutivo y el Parlamento están obligadas a mantener una actitud vigilante y crítica acerca de los fundamentos y resultados obtenidos por toda política pública. La contrastación de esta hipótesis requiere, obviamente, nuevas y más profundas investigaciones.

Fuentes citadas

- **Cámara de Senadores - Poder Legislativo - Uruguay.** [en línea] Diario de Sesiones. Edición digital accesible en <http://www.parlamento.gub.uy> [Consulta:
- **Departamento de Misiones de Mantenimiento de la Paz – ONU (DPKO).** [en línea] <<http://www.un.org/Depts/dpko>> [Consulta: 22-08-07]
- **Esteyro, Juan L.** 2004 *La difícil profesión de la paz*. Centro Coordinador de Operaciones de Mantenimiento de la Paz – Estado Mayor General del Ejército. Montevideo.
- **Gonnet Ibarra, Diego.** 2005. *El Desafío Camuflado: Subordinación Militar y Teoría Democrática en Sudamérica*. Monografía Final de Licenciatura. Instituto de Ciencia Política – Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo. (Inédito)
- **González Guyer, Julián.** 2002. *La Política Exterior del Uruguay en el Ámbito de la Defensa, toma de decisión en un tema opaco. Un avance en la interpretación de las relaciones FFAA y Sociedad en el Uruguay del Siglo XX*. Tesis de Maestría en Ciencia Política, ICP, FCS. (inédito) Montevideo.
- **González, Julián. (coord.) Rolando Arbesún y Diego Gonnet.** 2007. *Defensa y Fuerzas Armadas, Democracia e integración regional. Exploración en un área opaca de políticas públicas*. ICP-FCS / CSIC, UdelAR, Montevideo, Uruguay. (a publicarse próximamente).
- **Hirst, Mónica.** 2007. “La intervención Sudamericana en Haití”. En Seminario Internacional *La Cooperación Latinoamericana en la Intervención Humanitaria en Haití*. Friedrich Ebert Stiftung. 2 y 3 de agosto de 2007. Montevideo, Uruguay. (disponible en <<http://www.fride.org/Publications/ListPublications.aspx>>).

³¹ Incluso la propia idea de creación del SINOMAPA, con sus competencias y organización actual surgió de oficiales del Ejército.

- **Huntington, Samuel P.** 1981. *The Soldier and the State* . Ed. Belknap. Harvard.
- **Ministerio de Defensa Nacional - Uruguay.** 2005. *La Defensa Nacional. Aportes para un debate.* OF. RR.PP. del MDN. Montevideo, 2005.
- **Ministerio de Defensa Nacional -Uruguay / PNUD / UdelaR.** 2006. *Insumos para la elaboración de un anteproyecto de Ley de Defensa Nacional.* Elaborado en el marco del Debate Nacional sobre Defensa. Montevideo. 2006. (Disponible en <<http://www.mdn.gub.uy/pages/debnac.asp>>)
- **Observatorio Cono Sur de Defensa y Fuerzas Armadas.** [en línea] <<http://www.fcs.edu.uy>> link "Investigación" [Consulta: 20-08-07]
- **Organización de las Naciones Unidas.** Documentos del Consejo de Seguridad y Secretaría General. [en línea] <<http://www.un.org>> [Consulta: 20-02-07]
- **RESDAL.** 2007. *Atlas Comparativo de Seguridad y Defensa en América Latina. Edición 2007.* [en línea]. <<http://www.resdal.org>> [Consulta: 27-07-07].
- **Russell, Roberto.** 1990. "Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas". En R. Russell y otros. *Política exterior y toma de decisiones en América Latina.* (255-274). Programa RIAL, Buenos Aires. 1990.