



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA

Informe de Pasantía

**Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de
Senadores 2000-2014.**
Involucramiento en la elaboración, implementación y
control de la política militar

Mario Latorre
Tutor: Daniel Chasquetti

2016

Índice

Apartado administrativo.....	3
Legisladores asignados.....	8
Ensayo final.....	10
I. Introducción.....	10
II. El rol del Parlamento en el sector defensa.....	11
III. Comisiones: definición y características.....	12
IV. Funcionamiento de la Comisión de Defensa Nacional.....	14
1. Integración y asistencia.....	16
2. Venias para conferir ascensos militares.....	21
3. Ingreso y egreso de tropas.....	22
4. Proyectos de ley presentados.....	25
5. Audiencias.....	26
V. Conclusiones finales.....	28
Bibliografía consultada.....	30
Anexo I: Venias.....	33
Anexo II. Ingreso de tropas.....	43
Anexo III: Salida de tropas.....	45
Anexo IV: Proyectos de ley.....	56
Anexo V: Audiencias.....	65

APARTADO ADMINISTRATIVO

Período en que se desarrolló la pasantía

La presente pasantía se llevó a cabo durante los meses de marzo a agosto de 2016 en la Biblioteca del Poder Legislativo, cumpliendo con lo establecido en el Reglamento de Pasantías Educativas de la Facultad de Ciencias Sociales.

Nombre del tutor

Durante el lapso en el que se desarrolló la pasantía, los tutores fueron los profesores Daniel Chasquetti y Juan Andrés Moraes. Con ellos y con la Lic. Mónica Paz y el Dr. (c) Pablo Ney Ferreira, se establecieron reuniones semanales los días miércoles en una de las salas de la Biblioteca del Poder Legislativo, para verificar el grado de avance y evacuación de dudas, así como aportar información relevante para la correcta realización tanto de la pasantía como del trabajo final.

Al momento de redactar el informe final, quien se encargó de hacer el seguimiento del ensayo fue el profesor Daniel Chasquetti.

Nombre del responsable en la institución donde se realizó la pasantía

La responsable fue la Lic. Mónica Paz, Directora de Servicios Bibliotecológicos de la Biblioteca del Poder Legislativo.

Asimismo, se contó con la presencia del Dr. (c) Pablo Ney Ferreira, quien supervisó y corrigió en primera instancia nuestro trabajo.

Descripción del ámbito institucional donde se realizó la pasantía

A nivel general, la pasantía se realizó en el marco del Proyecto de Desarrollo del Departamento de Extensión Bibliotecaria de la Biblioteca del Poder Legislativo. Este proyecto se inscribe dentro del convenio suscrito en 2014 entre el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales y la Comisión Administrativa del Poder Legislativo.

Programa o temática en la que se insertó la pasantía

A nivel particular, la pasantía se insertó dentro de un proyecto denominado “Biografías Parlamentarias”, el cual tiene como principal objetivo la recopilación de

información personal, laboral, profesional, gremial, social y política de todos aquellos Legisladores que hayan ocupado, al menos una vez, una banca en el Parlamento uruguayo.

Objetivos propuestos al inicio de la pasantía y evaluación del logro de los mismos

En esta instancia, se construyó la base de datos bibliográfica actualizada de todos los Legisladores que participaron al menos una vez en el Plenario de algunas de las Cámaras durante la XLVIa. Legislatura (2005-2010). Para ello, la Biblioteca del Poder Legislativo elaboró una aplicación informática en la que se cargaron todos los datos obtenidos.

Los objetivos que me fueron establecidos son los siguientes:

- Realizar las biografías de cuarenta y dos Legisladores, cuarenta de ellos pertenecientes al Lema Frente Amplio y los restantes dos al Lema Partido Colorado.
- Completar las biografías incompletas de siete Legisladores que actuaron en la XLVIIa. Legislatura, todos pertenecientes al Lema Frente Amplio.
- Cargar las biografías realizadas.
- Contrastar los datos cargados en la base con las biografías ya existentes en la página web del Parlamento, así como con los datos de actuación parlamentaria.
- Elaborar el apartado administrativo.
- Presentar el ensayo final.

A nivel general, todos los objetivos planteados por los responsables del proyecto se cumplieron. En relación a los biografías, se debían recabar datos de cuarenta y nueve Legisladores, de los cuales se lograron concretar cuarenta y cuatro, lo que implica un porcentaje de eficacia del 89.8%. De los cinco restantes, tres fueron imposibles de ubicar, uno no contestó a los reiterados intentos de comunicación y el restante falleció sin poder ubicar a ningún familiar o conocido. En estos casos en que fue imposible realizar la biografía, se ingresaron datos parciales dentro de la misma, con el objetivo de facilitar el trabajo de las futuras generaciones.

Cabe acotar que en la categoría Cargos Legislativos se ingresó el correspondiente a Presidente de la Asamblea General y el de Presidente de la Cámara de Representantes.

Actividades realizadas

La primera reunión del grupo se realizó el lunes 29 de febrero en el Instituto de Ciencia Política, con la presencia de Chasquetti, Moraes y Ferreira, quienes explicaron en qué consistía el proyecto y cómo ha estado funcionando hasta el momento.

Se fijó una reunión de todo el grupo de trabajo con la Ing. Laura Almada, quien fue la encargada de informar clara y pormenorizadamente sobre el funcionamiento de la base de datos, quedando a disposición para cualquier consulta al respecto.

Posteriormente, comenzaron las ya mencionadas reuniones semanales de los días miércoles en una de las salas de la Biblioteca del Poder Legislativo. Allí, junto a las compañeras y compañeros pasantes y a los responsables de la Biblioteca y del Instituto de Ciencia Política, evacuamos dudas, compartimos opiniones, discutimos acerca de la creación de nuevas variables y sobre los criterios de ingreso de datos.

Una vez obtenido el listado de los Legisladores a entrevistar, se procedió a su localización a través de todos los medios disponibles: contactos políticos, familiares, Facebook, Google, correo electrónico, guía de Antel, etc.

Realizada la entrevista y obtenida la información por cualquiera de los medios mencionados precedentemente, la misma se cargó en la base de datos, cumpliendo con todos los requisitos establecidos.

La abundante cantidad de datos alcanzada implicó un contacto fluido y permanente con la Lic. Paz, a los efectos de agregar nuevos organismos, instituciones y empresas en la base de datos.

Una vez que las biografías se encontraban cargadas en su totalidad, se enviaban al Dr. (c) Pablo Ferreira, quien se encargaba de supervisarlas y realizar, cuando correspondiera, la observación u observaciones que considerara pertinentes a fin de mejorar la calidad de las mismas.

Una vez corregidas, las biografías eran enviadas a la Lic. Paz, quien daba su aprobación final.

Evaluación de la experiencia de pasantía como oportunidad para la incorporación de conocimientos y el desarrollo de las competencias

En líneas generales, la pasantía brindó una gran oportunidad, en primer lugar, de retomar el contacto con la Ciencia Política.

Asimismo, se incorporaron nuevos conocimientos, así como se reafirmaron otros. En este aspecto, los aportes tanto de parte de los docentes, como de parte de los

referentes de la Biblioteca del Poder Legislativo fueron siempre positivos, oportunos y realizados no sólo en muy buenos términos sino también con un espíritu constructivo. Es de destacar el constante apoyo por parte de todos los involucrados con el fin de facilitar la tarea y finalizar en tiempo y forma tanto con la pasantía como con el trabajo final.

En este contexto y con el ánimo de mejorar el programa informático, se sugiere incorporar los mecanismos que se consideren oportunos a fin de facilitar la búsqueda de información, habilitando la posibilidad de recorrer en toda su extensión alfabética los registros pre ingresados de cada uno de los campos.

Aportes de la pasantía a los estudios de grado en Ciencia Política

Aquí cabe destacar lo siguiente:

- Aprendizaje de nuevos métodos de investigación
- Técnicas de búsqueda avanzada de información, tanto en internet como en otros medios electrónicos, para poder tomar contacto con la información necesaria sobre los Legisladores.
- Utilización de nuevas fuentes de información que resultaron de gran utilidad para obtener datos biográficos correctos, a saber: Sistema de Bedelías para los Legisladores con estudios terciarios, la base de datos de la Caja de Profesionales para conocer qué formación tenía cada Legislador, la web de ANEP para conocer los nombres correctos de las escuelas por localidad, así como de la CES para saber el nombre de los liceos, las páginas web de las Juntas Departamentales y las Intendencias, etc.
- Familiarización con:
 - lemas, sublemas, hojas de votación y actas de proclamación de la Corte Electoral;
 - la estructura de distintas organizaciones en las que los Legisladores han participado y que a los efectos de confirmar los datos han sido necesarias reconstruir;
 - diversas alianzas políticas que han permitido que varios Legisladores ocuparan sus bancas;
 - la base de datos creada para este proyecto;
 - el Sistema de Información Parlamentaria (SIP XXI).

Evaluación del pasante sobre el lugar de pasantías

En lo referente a la infraestructura disponible para el desarrollo de la actividad diaria, la misma fue muy apropiada.

Y en cuanto al aspecto humano, el ambiente fue excelente, donde todos brindaron el máximo apoyo posible para el buen desarrollo del proyecto. Siempre nos recibieron con amabilidad y buena disposición, tanto por los directamente involucrados –Lic. Mónica Paz y Dr. (c) Pablo Ney Ferreira- como por el resto de los funcionarios que allí trabajan, siempre atentos y dispuestos a satisfacer las necesidades y demandas del grupo que durante seis meses ha requerido de su invaluable colaboración.

La Biblioteca del Poder Legislativo cuenta con otros pasantes de otros servicios universitarios que forman parte habitual de sus equipos de trabajo, lo que hace que la Institución ya esté habituada a recibir este tipo de colaboración. Aún así, consideramos imprescindible destacar su actuación.

Legisladores asignados

ID	LEGISLADOR	CARGO	ESTADO	MÉTODO DE RELEVAMIENTO
1	Luis A. Aguilar Cháves	Diputado	Completo	Entrevista telefónica
2	María É Argüello Wethrall	Diputada	Completo	Entrevista telefónica
3	Marina Arismendi	Senadora	Completo	Internet y Secretaría privada
4	Edison Arrarte	Diputado	Sin contactar	
5	Arturo Arruabarrena	Senador	Completo	Entrevista telefónica
6	Víctor Barragán	Diputado	Completo	Entrevista telefónica
7	Luis Batalla Doufrechou	Diputado	Completo	Entrevista telefónica
8	Gloria Benítez	Diputada	Completo	Entrevista telefónica
9	Jorge Bermúdez Laurenzo	Diputado	Completo	Entrevista telefónica
10	José Luis Blasina	Diputado	Completo	Entrevista telefónica
11	Augusto Cal	Diputado	Sin contactar	
12	Enrique Cesio Blanco	Diputado	Completo	Formulario por mail
13	José Ceva Lías	Diputado		Entrevista telefónica
14	Silvana Charlone	Diputada	Completo	Entrevista personal
15	Guillermo Chiflet	Diputado	Completo	Datos aportados por su hija
16	Alberto Cid	Senador	Completo	Datos Biblioteca PL
17	Alba M. Cocco Soto	Diputada	Completo	Entrevista personal
18	Hugo Elbio Cuadrado Fernández	Diputado	Completo	Entrevista telefónica
19	Eduardo Fernández Rodríguez	Diputado	Completo	Entrevista telefónica
20	Julio Fiordelmondo Dos Santos	Diputado	Completo	Entrevista telefónica
21	Jaime Nelson Igorra Cairo	Diputado	Completo	Entrevista telefónica
22	José Korzeniak	Senador	Completo	Entrevista telefónica
23	Marianela Lambrosquini	Diputada	Completo	Entrevista telefónica
24	Fernando Longo Fonsalías	Diputado	Completo	Entrevistas telefónica
25	Sara López	Diputada	Completo	Entrevista telefónica y mail
26	Guido Machado	Diputado	Completo	Entrevista telefónica
27	Abayubá Martorell Librán	Senador	Sin contactar	
28	Artigas Melgarejo	Diputado	Completo	Entrevista telefónica
29	Jorge Menéndez	Diputado	Completo	Formulario por mail
30	Sergio Mier Estades	Diputado	Completo	Entrevista telefónica
31	María Eloísa Moreira	Diputada	Completo	Entrevista telefónica
32	Manuel Núñez	Senador	Completo	Entrevista personal
33	Ruben Obispo	Senador	Completo	Entrevista telefónica
34	Jorge Pandolfo	Diputado	Fallecido	No se pudo contactar a su familia
35	Jorge Patrone	Diputado	Completo	Entrevista telefónica
36	Alicia Pintos	Diputada	Completo	Entrevista telefónica
37	Juan José Piñeyrúa	Diputado	Completo	Formulario por mail

38	Elena Ponte	Diputada	Completo	Entrevista telefónica y mail
39	José P. Rodríguez Crespo	Diputado	Completo	Entrevista telefónica
40	Miguel A. Santini Vignolo	Diputado	Completo	Entrevista telefónica y mail
41	Gustavo D. Scaron Gómez	Diputado	Completo	Entrevista telefónica
42	Albérico Segovia	Senador	Completo	Datos proporcionados viuda
43	Gustavo Silva	Diputado	Completo	Entrevista telefónica
44	Rubenson Silva	Diputado	Completo	Entrevista telefónica
45	Pedro Soust	Diputado	Completo	Entrevista telefónica
46	Carlos Tutzó	Diputado	Completo	Entrevista personal
47	Miguel Vasallo	Diputado	Completo	Entrevista telefónica y mail
48	Carlos E. Varela Ubal	Diputado	Completo	Entrevista personal
49	Elías Yaffallian	Diputado	Sin contactar	

ENSAYO FINAL

I. Introducción

El presente trabajo se enmarca dentro de una Pasantía realizada en la Biblioteca del Poder Legislativo por estudiantes de la Licenciatura de Ciencia Política. La misma es la consecuencia de un Convenio firmado por la mencionada Biblioteca con el Instituto de Ciencia Política que permitió –en esta etapa- construir una base de datos de los legisladores electos, tanto en calidad de titulares como de suplentes, que actuaron por lo menos una vez en la XLVIa. Legislatura (2005-2010).

Todo sistema político de carácter democrático debe construir en forma constante *“un complejo rango de normas, instituciones y prácticas, de modo que tal sistema político democrático dé forma y controle en los hechos, a los medios de fuerza que son una parte intrínseca tanto de su ‘estabilidad’ como de su democracia”*¹, puesto que cuando las organizaciones que detentan dichos medios actúan en secreto y con autonomía, el control político-democrático de los mismos se torna fuertemente cuestionado. Es en ese sentido que el ensayo a consideración pretende determinar –dentro de las limitaciones propias del mismo- qué grado de involucramiento posee la Comisión de Defensa Nacional (CDN) de la Cámara de Senadores en la elaboración, implementación y control de una política militar en el período comprendido entre febrero de 2000 y diciembre de 2014. Y al mismo tiempo, establecer la preeminencia o no del Poder Ejecutivo en la construcción de aquélla.

Para ello se dividió el trabajo en cuatro grandes partes. En la primera de ellas se analizará brevemente el rol que hasta el presente ha cumplido el Parlamento en lo que respecta a los asuntos de defensa. La segunda parte versará sobre las Comisiones parlamentarias en general, sus características y sus alcances reglamentarios en el caso de nuestro país. La tercera parte representa el eje central del trabajo. En ella se hará un relevamiento del funcionamiento de la CDN en el período objeto de estudio, a fin de recoger y procesar la información a través de cinco categorizaciones o variables que nos permitirán evaluar el trabajo de la misma con miras al objetivo descripto al principio. Y por último, se establecerán una serie de consideraciones finales que, obviamente, estarán sujetas a un análisis más profundo y pormenorizado que superan el presente contexto.

¹ Alfred Stepan, “Repensando a los militares en política”, pág. 7.

II. El rol del Parlamento en el sector defensa

El Parlamento es la esencia misma de la representación, es la institución política por excelencia. Representa el pluralismo político y expresa e integra los intereses que coexisten en la sociedad. Su rol se remite a dos grandes funciones. Por un lado, la capacidad de legislar, es decir, la generación de normas comunes a ser aplicadas por la sociedad en su conjunto, que expresan en un texto escrito una decisión política, por lo cual se puede afirmar que el procedimiento legislativo es un proceso de construcción de la decisión política (García Montero, 2004). Y por otro, el control sobre las acciones del Poder Ejecutivo y de las instituciones que de él dependen.

En la región en general y en nuestro país en particular, siempre existió –y sigue existiendo- una fuerte tradición ciudadana de corte presidencialista que trasladó al Ejecutivo la responsabilidad del diseño, implementación y conducción de las políticas relacionadas con la defensa y la seguridad nacional. Esta “presidencialización” del sector defensa generó en éste una autonomía que lo alejó del sistema político y que hizo del Ministerio de Defensa un administrador de los intereses castrenses. Este círculo vicioso intensificó el aislamiento del sector y su desconfianza hacia la sociedad civil.²

Tradicionalmente, en América Latina el Parlamento ha tenido un desarrollo débil de las funciones de control y fiscalización del Poder Ejecutivo en cuanto a las áreas de seguridad y defensa.³ La democracia necesita que las políticas públicas ejecutadas por el Poder Ejecutivo estén sujetas a un control horizontal por parte del Parlamento. Aún cuando éste pueda encontrar serias dificultades para ello, existen por lo menos cuatro razones por las cuales la actuación parlamentaria en este ámbito es por demás relevante:

- El Parlamento representa la piedra angular de la democracia para prevenir tentaciones autocráticas.
- Es impensable el manejo del presupuesto militar sin el control de quienes representan a la ciudadanía.
- Es su responsabilidad crear los marcos legales necesarios para el área.
- Es el nexo natural entre el Ejecutivo y la sociedad.

² Rut Diamint es muy clara en ese sentido: “En el ámbito de la defensa, durante mucho tiempo parece haber primado la concepción de que la misma era patrimonio militar. Revertir esta concepción comienza por asumir el papel que a todos los poderes del Estado le corresponde en esta política pública. Es necesario rescatar la institución parlamentaria de un papel muchas veces deslucido y no confundir control civil sobre la defensa con monopolio del Poder Ejecutivo sobre la misma.” En “Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas”, p. 51.

³ En Brasil y Chile, el carácter fuertemente presidencialista de sus Constituciones otorga la mayoría de las atribuciones en materia de defensa al Poder Ejecutivo, dejando para el Parlamento la discusión de proyectos enviados por él y escasa o nula participación en la construcción de una política de defensa.

En el Uruguay, los partidos políticos carecen de una política parlamentaria de defensa, dada su escasa importancia electoral y clientelística. Para modificar este panorama, es necesario desarrollar e impulsar un mayor involucramiento del Parlamento, extendiendo sus atribuciones en la materia, generando una capacidad de gestión permanente y no circunscripta sólo a situaciones de excepción u ocasionales. *“El Parlamento no sólo deberá tener acceso a la información sino que está llamado a garantizar el carácter público de la misma. La confidencialidad no debe ser convertida en un dispositivo de autogobierno del sector defensa, por lo cual el carácter reservado de asuntos de seguridad no puede ser ilimitado, estará sujeto a una clasificación explícita y normada en el contenido, procedimientos y niveles de acceso y responsabilidad, con determinación de temporalidad de la reserva.”*⁴

III. Comisiones: definición y características

Las Comisiones parlamentarias aparecen por vez primera tras la Revolución Inglesa, con la finalidad de obtener información sobre algún asunto concreto. A partir de mediados del siglo XIX se revalorizan con la democratización del parlamentarismo, donde el partido político emerge como un actor sustancial y articulador de las demandas de las fuerzas sociales incorporadas al sistema. El corazón del Parlamento, la usina de las funciones de legislación, representación y control es el trabajo a nivel de las Comisiones. Su relevancia se sustenta en que en los actuales Estados de Derecho, los Parlamentos absorben una gran cantidad de trabajo que torna difícil su tratamiento en términos de tiempo y calidad. Por ello, las Comisiones adquieren una singular preeminencia, pues en ellas se analizan, debaten y eventualmente transforman las iniciativas que ingresan a la Cámara, con profundidad y un grado de discreción que favorece los acuerdos, agilizando el procedimiento legislativo.⁵

En la legislación uruguaya, las Comisiones están contempladas ya en nuestra primera Constitución. Como establece Chasqueti (2008), sólo la Cámara de Representantes contaba con ellas. Entre 1830 y 1879 existieron cuatro Comisiones Permanentes.⁶ Con el transcurrir del tiempo fueron incrementándose y recién son definidas en el artículo 1º de la Ley N° 16.698 como *“órganos pluripersonales previstos por la Constitución, la ley o el reglamento interno del Cuerpo designante, cuyo*

⁴ Pablo Celi, “Parlamento y Defensa en América Latina”, p. 26.

⁵ En el caso uruguayo, las decisiones adoptadas por las Comisiones no son vinculantes, aún cuando aconsejen el archivo de algún proyecto en particular.

⁶ Legislación, Hacienda, Milicia y Peticiones.

cometido genérico es asesorarlo en el ejercicio de sus poderes jurídicos de legislación, de control administrativo o de administración interna.”.

Las Comisiones pueden ser permanentes o especiales. Las primeras –que serán las objeto de estudio del presente trabajo- son establecidas por Reglamento, con duración ilimitada y son integradas en cada Legislatura de acuerdo a las formas estatutarias previstas por cada Cámara. Las especiales, por su parte, se integran para analizar un asunto específico: una vez que se ha tomado decisión al respecto, la Comisión pierde su razón de ser y termina su mandato legislativo.

La misión y funciones de las Comisiones, en la mayoría de los países latinoamericanos, surgen exclusivamente de los Reglamentos de cada Cámara.

La duración del período de funcionamiento de las Comisiones Permanentes en nuestro país coincide con el período legislativo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 129 del Reglamento.⁷ Esto conlleva la ventaja de fomentar la profesionalización y ofrecer estabilidad y certidumbre a la Cámara, evitando la compleja negociación que implica formar alianzas para integrar las Comisiones cada año –como sucede en Bolivia, Paraguay y Perú- o cada dos años, como es el caso de los Parlamentos de Argentina, Colombia y Ecuador.

En cuanto a la integración política, las Comisiones Permanentes tratan de mantener la proporcionalidad existente dentro de la Cámara, de acuerdo a lo establecido en los artículos 142 y 143 del Reglamento. En un sistema de partidos con estructura y liderazgos relativamente centralizados –como es el caso del Uruguay- las Comisiones suelen tener cierto nivel de subordinación a las preferencias de los partidos y fracciones.

Es una práctica habitual estipular un lapso para el tratamiento en Comisión de los asuntos enviados a ésta. En nuestro país, la única pauta existente está plasmada en los artículos 132, 133 y 134 del Reglamento, donde se establece que dentro de los diez primeros días de cada trimestre, cada uno de las Comisiones deberá enviar a la Secretaría del Senado un informe con los asuntos a estudio. De hecho, estos artículos nunca fueron cumplidos; las Comisiones del Parlamento uruguayo no tienen tiempo límite para el tratamiento de la temática asignada.

⁷ Si no se especifica en contrario, cada vez que se haga referencia al Reglamento se entenderá como el de la Cámara de Senadores.

IV. Funcionamiento de la Comisión de Defensa Nacional

Las CDN deberían ser el referente por excelencia para articular los intereses del Parlamento con los de los sectores vinculados a la Defensa. Y deberían ser, también, un ámbito donde se limen las viejas y antiguas asperezas entre los actores políticos y militares, que estuvieron signadas tradicionalmente por la desconfianza, generando relaciones ríspidas y no transparentes. Por ello se considera oportuno puntualizar que referirse a ellas “*implica necesariamente utilizar como marco referencial el concepto de conducción política de los asuntos de defensa*”⁸, entendiendo que existe tal conducción política “*cuando los civiles tienen capacidad real de decidir en cuestiones como seguridad interna, defensa externa, tamaño, forma, organización, carácter, armamento, procedimiento operativos internos, establecimiento militares y ascensos*”⁹. Es en este órgano reducido donde debe comenzar a establecerse el marco jurídico e institucional pertinente para la formulación de una adecuada política de defensa. Todo ello implica CDN fuertes.

Las funciones de la CDN del Senado están definidas en el artículo 130 del Reglamento, que establece que la misma informará sobre “*Asuntos relacionados con la defensa nacional, leyes orgánicas de las Fuerzas Armadas y venias para ascensos militares*”. Es una definición escueta y vaga¹⁰, que otorga amplio margen para el tratamiento de los asuntos que sus integrantes consideren necesario atender, pero incluyendo una función que no es menor: la del tratamiento de las venias de ascensos militares, función que no todas las CDN de la región poseen¹¹ y que sin duda potencializa la capacidad controladora de la Comisión.

Las CDN en general, afrontan una serie de dificultades relacionadas directamente con la agenda que manejan. La defensa nacional genera controversia en la sociedad debido a las altas cifras que se manejan en el gasto militar, por el desconocimiento general de la población en los temas referidos a su ámbito, por el secretismo con que se manejan sus asuntos y por las violaciones a los derechos humanos cometidos durante la última dictadura militar. De hecho, salvo algunas

⁸ Carretón, Rial y Tibiletti “Metodología de evaluación del funcionamiento de una Comisión de Defensa parlamentaria” en “Parlamento y Defensa en América Latina”, p. 141.

⁹ Rut Diamint “Control civil y FFAA en las nuevas democracias latinoamericanas”, p. 18.

¹⁰ A la CDN del Senado argentino le corresponde estatutariamente “*dictaminar sobre lo relativo a la organización, armamento y disciplina de la fuerzas armadas de tierra, mar y aire de la Nación y sus servicios auxiliares y afines, las cuestiones atinentes con las misiones que a estas fuerzas corresponden y las que se refieren a recompensas, honores y todo otro asunto referente al ramo de la defensa nacional.*”

¹¹ Las CDN de Brasil, Paraguay y Chile carecen de esta potestad.

excepciones, los debates mediáticos han girado en torno a esto último. Además, la defensa no es un bien que requiera una demanda permanente; por el contrario, la percepción de su necesidad está ligada a la posibilidad de sufrir una agresión que exija su empleo.

Se considera oportuno señalar que en las actas de la Comisión figura sólo la resolución adoptada; no se especifica cómo fue la votación. De esta manera, no se sabe si hubo consenso o, por el contrario, se aplicó la mayoría partidaria.

A los efectos de una mejor comprensión del funcionamiento de la CDN de la Cámara de Senadores en el período comprendido entre el año 2000 y el año 2014, se decidió analizar cinco variables o campos de acción que nos permitan una mejor visualización de la temática abordada por dicho órgano legislativo. Una de las principales funciones de una CDN es la capacidad de colaborar activamente en la elaboración del presupuesto del sector. Esta variable no está incluida en el trabajo puesto que la CDN –en nuestro país- no tiene ninguna potestad presupuestaria, esto es, no tiene injerencia ni opinión en el armado presupuestal del sector. Incluso ni siquiera es consultada al respecto y por tanto, no puede realizar ningún tipo de recomendación. Representa, pues, una limitación relevante en cuanto a la elaboración, contralor y fiscalización.

Cabe precisar que toda categorización es arbitraria y la que se desarrollará aquí no será la excepción. Asimismo, será una descripción de los asuntos analizados por la CDN, no un estudio pormenorizado de los mismos –que escapa y excede al alcance del presente trabajo- aunque algunos de ellos merecerán una descripción un tanto más profunda. Y por último, se considera oportuno aclarar que cada uno de los asuntos tratados por la CDN está explicitado en los Anexos correspondientes, donde consta el nombre de cada asunto, su número de Carpeta, quién tuvo la iniciativa de su presentación, cuántas sesiones demandó su tratamiento, la decisión adoptada y la fecha en que se realizó.

La categorización escogida es la siguiente:

- Integración y asistencia.
- Venias para conferir ascensos militares.
- Ingreso y salida de tropas militares.
- Proyectos de ley tratados.
- Audiencias concedidas.

1. Integración y asistencia

Las Comisiones Permanentes de la Cámara de Senadores, según el artículo 130 del Reglamento son 17, aunque la realidad marca que son 16.¹² Se compondrán de cinco a nueve miembros y el número de cada una de ellas será aprobado por el Senado a propuesta de la Presidencia del mismo¹³, quien tratará de mantener la proporcionalidad electoral.

En la sesión del 15 de marzo de 2000 se resuelve integrar la CDN con cinco miembros, el mínimo reglamentario exigido. La escasa repercusión que el tema defensa tiene en los medios de comunicación, la exigua importancia que los ciudadanos le dan al asunto, el papel irrelevante que el mismo ocupa en la agenda partidaria y el poco o nulo rédito electoral, hacen que la CDN no sea una de las Comisiones más populares y solicitadas por los legisladores.

En este campo, se analizará someramente los antecedentes político-parlamentarios de sus integrantes respecto de la temática militar, puesto que su tratamiento demanda una cierta formación profesional producto de la especificidad a abordar. Asimismo, es importante visualizar la rotación de sus integrantes de una legislatura a otra y quiénes, siendo reelectos, vuelven a optar por la CDN. La rotación de sus miembros es una importante restricción en el proceso de acumulación de experiencias y conocimientos en el área. Una CDN fuerte debe contar con parlamentarios experimentados y con capacidad técnica que les permita un relacionamiento sólido y estable con los integrantes de la institución militar.

En la mencionada sesión, la CDN quedó integrada por tres senadores integrantes de la coalición de gobierno –Yamandú Fau y Juan Adolfo Singer por el Lema Partido Colorado y Carlos Garat por el Lema Partido Nacional- y dos de la oposición –Eleuterio Fernández Huidobro y José Korzeniak, ambos por el Lema Encuentro Progresista-Frente Amplio-.

Yamandú Fau es un legislador con amplios antecedentes parlamentarios que integró la CDN de la Cámara de Representantes como Delegado partidario entre 1996 y 1998¹⁴ y referente partidario en el sector defensa. De hecho, el 1º de octubre de

¹² La Comisión del Orden del Día nunca fue integrada. Al respecto, ver “La construcción de la agenda en la Cámara de Senadores”, Ma. Cecilia Flores Iborra, 2016.

¹³ Artículo 141 del Reglamento.

¹⁴ A diferencia de la Cámara de Senadores, donde sus integrantes pertenecen a más de una Comisión Permanente, los diputados sólo pueden integrar una Comisión en carácter de titulares, lo que les otorga un mayor tiempo y dedicación a su tarea. Sin embargo, pueden ser delegados en varias de ellas, con voz pero sin voto.

2002 fue designado Ministro de Defensa Nacional, cargo que ocupó hasta el final del período de gobierno. Fue reemplazado en la Comisión por el senador Pablo Millor, quien pese a no contar con conocimientos específicos en la materia, sus vínculos a nivel de la interna militar y su posición ideológica durante la dictadura cívico-militar lo llevaron a ser considerado como uno de los portavoces a nivel político de la institución castrense. El otro senador colorado, Juan A. Singer, carecía de todo antecedente en el área.

José Korzeniak era senador titular desde 1989 e integrante de la CDN desde entonces. Tenía, por tanto, una vasta experiencia en la temática militar.

Eleuterio Fernández Huidobro fue fundador y uno de los principales dirigentes del Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros. Desde su liberación en marzo de 1985, pasó a ser el principal referente público en asuntos de defensa de su sector político, el Movimiento de Participación Popular, a partir de sus conocimientos del ethos militar y de la realidad política de la interna castrense.

Por último, Carlos Garat era quien contaba con más pergaminos en cuanto a conocimientos técnico-profesionales, pues era oficial superior de la Armada Nacional, de donde se retiró con el grado de Capitán de Fragata. Fue, además, el que más proyectos de ley presentó a consideración de la CDN durante el período.

Por lo expuesto, se puede afirmar que la CDN de esta Legislatura estaba integrada por senadores conocedores de la problemática específica de la Comisión.

En cuanto a la asistencia, fue la siguiente:

Senador	Citaciones	Asist.	Inasist.	Licencia	% asist.
Yamandú Fau	55	53	2	3	96%
E. Fernández Huidobro	78	71	6	14	91%
Carlos Garat	85	73	12	7	86%
José Korzeniak	88	80	8	4	91%
Juan A. Singer	89	69	20	3	78%
Pablo Millor	32	25	6	2	76%

De lo que se aprecia en la tabla, se desprende que la asistencia a las sesiones de la CDN –con la excepción de los senadores de partido de gobierno- fue muy alta. El total de citaciones del período fue de 92 sesiones: la diferencia existente entre las citaciones a cada senador y el total de las mismas son las licencias usufructuadas. Es de orden que frente a cada licencia se cite a su suplente. Asimismo, es preciso establecer que el quórum para el tratamiento de cualquier asunto en Comisión es la mitad más uno

de sus integrantes. Sin embargo, para cualquier tipo de audiencias alcanza con la presencia de un solo integrante.

En la siguiente Legislatura, en la sesión del 9 de marzo de 2005 se resuelve mantener el número de miembros de la CDN y se designa para integrarla a tres senadores oficialistas -Eleuterio Fernández Huidobro, José Korzeniak y Jorge Saravia por el Lema Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría- y dos de la oposición -Carlos Moreira y Gustavo Penadés por el Lema Partido Nacional-. El 3 de marzo de 2008, Korzeniak deja su banca en el Senado, pues el titular de la misma, Reinaldo Gargano, había renunciado al Ministerio de Relaciones Exteriores y reingresado a la Cámara Alta.

En esta integración encontramos que repiten dos senadores, ambos por el EP-FA-NM, lo que marca una política partidaria de continuidad en el tema de defensa. Los nuevos integrantes¹⁵ carecían de experiencia técnica en dicho ámbito, con la excepción dada por el senador Gustavo Penadés, quien integró como delegado la CDN de Representantes en 1995, 1996 y 1997 y titular en 1998 –donde fue electo Presidente- y en 1999. Por su parte, Gargano carecía de conocimientos de defensa. Es difícil, por tanto, determinar la idoneidad específica de esta CDN en particular, por cuanto hasta la mitad del período la mayoría de sus integrantes tenían conocimientos específicos en la materia.

La asistencia de los mismos a las sesiones de la Comisión fue notoriamente inferior a la Legislatura precedente, lo que surge de la siguiente tabla:

Senador	Citaciones	Asist.	Inasist.	Licencia	% asist.
E. Fernández Huidobro	68	50	18	26	72%
José Korzeniak	50	48	2	1	96%
Reinaldo Gargano	38	33	5	5	87%
Carlos Moreira	92	67	25	2	73%
Gustavo Penadés	84	73	11	10	87%
Jorge Saravia	92	84	8	2	91%

En la última Legislatura estudiada, en sesión del 9 de marzo de 2010 se resuelve integrar la CDN con siete senadores, cuatro del partido de gobierno Lema Frente Amplio -Eleuterio Fernández Huidobro, Ramón Fonticiella, Rodolfo Nin Novoa y Jorge Saravia- y tres de la oposición -Sergio Abreu y Luis A. Lacalle Herrera por el Lema Partido Nacional y Tabaré Viera por el Lema Partido Colorado-. Se aprecia que en

¹⁵ Cabe acotar que los senadores que habían integrado la anterior CDN no fueron reelectos.

cuanto al Frente Amplio, sigue aplicando una política partidaria de continuidad en el tema de defensa por cuanto se repiten dos de sus integrantes, los senadores Fernández Huidobro y Saravia.

El senador Ramón Fonticiella actuó sólo durante el año 2010. A partir del 2011 ocupó su lugar en la CDN el senador Luis Gallo.

El 17/05/2011, el senador Eleuterio Fernández Huidobro renuncia a su banca¹⁶. Su reemplazante, el senador Luis Rosadilla, que había sido hasta entonces Ministro de Defensa Nacional, ocupa su lugar en la CDN. Tenía un importante caudal de conocimientos en el área y la experiencia que le dio el haber integrado como titular la CDN de la Cámara de Representantes, siendo su Presidente en 2008.

En la sesión del 2 de agosto de 2011 y como consecuencia del alejamiento del senador Saravia del Frente Amplio y su incorporación al Partido Nacional, la bancada del partido de gobierno comunica que la senadora Lucía Topolansky ingresará en la CDN en su lugar. Es la primera mujer en integrar una CDN de la Cámara de Senadores.

A partir del 24 de agosto de ese año, la CDN pasa a estar integrada por nueve miembros, incorporándose como titulares los senadores Carlos Baráibar por el Frente Amplio y Jorge Saravia por el Partido Nacional. Excluyendo al senador Luis Alberto Lacalle Herrera –que había integrado la CDN entre 1985 y 1990 y además ejerció la Presidencia de la República entre el 1º de marzo de 1990 y el 1º de marzo de 1995-, al ex Ministro Luis Rosadilla y a Jorge Saravia –que había integrado la CDN anterior- el resto de los integrantes no se caracterizan por sus conocimientos específicos en defensa y no habían tenido, hasta entonces, ninguna experiencia en la materia. El incremento del número –que la sitúa entre las de máxima integración- tiene una justificación política: Saravia, al haber abandonado el Frente Amplio sin renunciar a su banca, dejó en minoría al partido de gobierno en la CDN y generó una negociación política con el Partido Nacional. Es una constante del período considerado el hecho de que el gobierno tenga mayoría en todas las Comisiones, pudiendo agilizar el tratamiento de los temas que considere prioritarios y posponer aquellos que no lo son.

Hasta el comienzo de la XLVII Legislatura, el número de integrantes de la CDN era el mínimo exigido por el Reglamento. Sólo cinco Comisiones¹⁷ tenían esa cifra de

¹⁶ La razón de la misma fue su rechazo al proyecto presentado para derogar la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado. En la sesión que fue tratada, votó por disciplina partidaria la derogación y luego presentó su renuncia.

¹⁷ Asuntos Administrativos, Ciencia y Tecnología, Defensa Nacional, Medio Ambiente y Vivienda y Ordenamiento Territorial.

miembros. El promedio de integrantes de las Comisiones Permanentes del Senado era de 6.8, algo por encima del que poseía la CDN. En 2010 es la única Comisión que incrementa su número, bastante por encima del promedio.

La asistencia de los mismos a las sesiones de la Comisión –donde destaca la cantidad de inasistencias de los senadores Lacalle Herrera, Saravia y, en menor medida, Topolansky- surge de la siguiente planilla:

Senador	Citaciones	Asist.	Inasist.	Licencia	% asist.
S. Abreu	79	59	19	7	75%
C. Baráibar	55	42	13		76%
Ramón Fonticiella	15	8	7	0	53%
L. Gallo	70	62	8	1	89%
E. Fernández Huidobro	18	9	9	6	50%
L. Lacalle Herrera	76	38	38	10	50%
R. Nin Novoa	80	67	13	6	84%
L. Rosadilla	52	49	3	10	94%
J. Saravia	86	60	26	0	70%
T. Viera	84	71	13	2	85%
L. Topolansky	50	30	20		60%

En cuanto a la frecuencia con la CDN sesionó, es necesario especificar que ésta fijó como régimen de trabajo, en las tres Legislaturas objeto de estudio, sesionar los días lunes a las 17 horas del 1º al 18 de cada mes. Las citaciones en todo el período fueron:

Año	Sesiones	Asistencia	Una Inasist.	Dos Inasist.	Tres o más Inasist.	Sin quórum
2000	20	12	7	1		2
2001	20	12	6	1		1
2002	22	10	6	5		1
2003	19	11	4	4		
2004	11	5	3	2		1
2005	23	17	4	2		
2006	14	7	7			
2007	14	5	6	2		1
2008	27	7	11	8		1
2009	16	6	4	2		4

2010	15	1	7	2	4	1
2011	18	3	4	4	7	
2012	14	2	2	6	4	
2013	23	5	5	3	9	1
2014	16	1	3	4	5	3

La información presentada en esta tabla permite analizar el funcionamiento general de la CDN. De un total de 272 citaciones a reuniones, sólo en 16 de ellas no se logró el quórum necesario, lo que implica un porcentaje del 5.88%.

Asimismo, el promedio de citaciones anuales de la comisión es de 18 sesiones, lo que daría un promedio mensual de 2.25 sesiones por mes¹⁸. Un promedio que no permite definir al régimen laboral de la CDN como particularmente intenso.

2. Venias para conferir ascensos militares

De acuerdo al numeral 11) del artículo 168 de la Constitución de la República, el Poder Ejecutivo tiene iniciativa exclusiva para conceder ascensos militares, necesitando para los de Coronel y demás Oficiales Superiores la venia de la Cámara de Senadores o, en el período de receso parlamentario, la de la Comisión Permanente.

Estos proyectos de resolución enviados por el Poder Ejecutivo a la Cámara de Senadores adquieren una importancia no sólo política sino también simbólica. El hecho que determinada jerarquía de oficiales –muchos de ellos con importante responsabilidad de conducción- requiera de la aprobación del poder político, implica simbólicamente la subordinación del poder militar al poder político.

El total de venias enviadas durante el período 2000-2014 fueron las siguientes:

	2000-2004	2005-2009	2010-2014	Total
<i>Venias enviadas por el Poder Ejecutivo</i>				
Total	282 100%	419 100%	358 100%	1.059 100%

¹⁸ El período legislativo transcurre entre el 1° de marzo y el 15 de diciembre. Sin embargo, hay que excluir de dicho período los 45 días en los que se trata ya sea el Presupuesto Quinquenal como las respectivas Rendiciones de Cuentas, puesto que es tradicional que el Plenario vote que las Comisiones no actúen en dicho período para que los senadores dediquen todo su tiempo al trabajo de la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda.

Concedidas	211 74.5%	416 99.3%	357 99.7%	984 92.9%
Sin resolución	71 5.5%	3 0.7%	1 0.3%	75 7.1%
<i>Tratamiento en comisión de las venias concedidas</i>				
Aprobadas en 1 sesión	209	263	320	792
En más de 1 sesión	2	153	37	192
<i>Venias concedidas por arma o repartición</i>				
Ejército	100	223	189	512
Armada	61	105	96	262
Fuerza Aérea	42	68	67	177
Justicia Militar	8	15	3	26
Coronel Médico	-	5	2	7

Hay que precisar que el Ejecutivo no siempre envía las solicitudes en forma individual: en este período, 40 venias aglutinaron exactamente 1.000 solicitudes de ascenso, especificando el nombre de cada uno de los oficiales propuestos.

Como se desprende de la tabla precedente, el 92.9% de las venias solicitadas fueron concedidas, de las cuales el 80.5% fueron aprobadas en una sola sesión. El porcentaje de ambos guarismos es muy alto. Los mismos, a mi juicio, marcan una tendencia relevante a avalar las propuestas del Poder Ejecutivo, no sólo por el alto grado de aprobación, sino también por la rapidez con las que se trataron. El 62% de las venias tratadas en una sola sesión fueron aprobadas sobre tablas, es decir, repartidas y consideradas en esa sesión, aunque no se puede descartar el previo conocimiento de los nombres propuestos. Es preciso señalar que la CDN no realiza audiencias con el personal militar propuesto para ascender ni recibe curriculum de ellos. Esto implica, de hecho, un voto de confianza a la lista que el Poder Ejecutivo envía para su consideración. Nuevamente, la disciplina partidaria y la preeminencia del poder central se pone de manifiesto en la construcción de la política militar. Es particularmente interesante que durante los dos gobiernos del Frente Amplio, más del 99% de las venias enviadas fueron concedidas.

3. Ingreso y egreso de tropas militares

Aunque no existe ninguna disposición constitucional al respecto, los proyectos de ley por los cuales se solicita autorización para el ingreso de tropas extranjeras o el egreso de tropas nacionales son, en la práctica, redactados en forma exclusiva por el Poder Ejecutivo, lo cual supone un indicador de centralidad y predominio de este poder en la política de defensa.

En el correr de la década de los 90 del siglo pasado y en gran parte como consecuencia del final de la confrontación ideológica bipolar, se viene experimentando un cambio profundo en los conceptos de seguridad y defensa nacional, que implica considerar a ambos desde una perspectiva más abarcativa, integral y articuladora y que no se puede quedar sólo con el factor militar. Todo ello ha contribuido a generar en la región un espacio de cooperación que pasa por un cambio en la percepción que se tenía del vecino, quien de potencial enemigo se ha transformado en potencial socio. En tal sentido, las maniobras militares que nuclea contingentes de diversos países representan para las Fuerzas Armadas un ejercicio que reporta beneficios de carácter técnico-profesional, pues implica contacto directo con la existencia y manejo de equipamientos que en muchos casos son de última generación. Pero además significa cumplir con los compromisos que en el área de las relaciones internacionales asume un país.

Sin embargo, es práctica común luego de la reinstauración democrática, que los proyectos enviados por el Ejecutivo no cuenten con el tiempo prudencial de análisis, pues son remitidos muy cerca de la fecha de iniciación de las maniobras o actos que requieran la presencia de tropas. La urgencia que los tiempos imponen, genera que el tratamiento del proyecto en Comisión sea rápido, sin estudio previo y con escasa discusión, lo que no es responsabilidad del Parlamento sino del Poder Ejecutivo. Esto atenta contra el control parlamentario, pues no se puede analizar con profundidad los objetivos y alcances de las misiones de las que se quiere participar.¹⁹ Sin embargo cabe puntualizar que esta realidad ha comenzado a cambiar a partir de la aprobación de la Ley Marco de Defensa Nacional, pues en ella se establecen lineamientos generales al respecto.

Un párrafo aparte merecen las misiones de paz que, dentro de la órbita de la ONU, realizan tropas uruguayas. Es relevante el hecho de que hasta la primera década de este siglo, casi un 10% de los integrantes de las Fuerzas Armadas uruguayas se encontraban cumpliendo una misión de este tipo en el exterior. La importancia que, tanto desde el punto de vista político, militar y económico, han adquirido estas misiones es relevante.²⁰

¹⁹ Como ejemplo, el Congreso argentino aprobó en marzo de 2004 la Ley Marco sobre el Ingreso y Egreso de Tropas, donde se establece la información que debe enviar el Ejecutivo cada vez que solicita del Parlamento la autorización para maniobras de ese tipo, así como el tiempo previo que debe enviarlo y los casos en que ello no es necesario. Por el contrario, tanto en Brasil como en Chile, la autorización parlamentaria al respecto no es necesaria.

²⁰ Las operaciones de paz de las Naciones Unidas datan de 1952, aunque la primera misión en la que participaron fuerzas de nuestro país se produjo en 1935 en el Chaco Boreal, durante el conflicto originado entre Paraguay y Bolivia. Hasta la primera década del siglo las misiones de paz realizadas rondaban las 50, de las cuales Uruguay participó en 20 de ellas. Económicamente hablando, un participante de las

Por ello es trascendente definir una política al respecto conjuntamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

El ingreso de tropas extranjeras al territorio nacional, fue el siguiente:

	2000-2004	2005-2009	2010-2014	Total Período
<i>Proyectos tratados en la Comisión</i>				
Aprobados	6	4	1	11
Sin resolución	0	1	0	1
Total	6	5	1	12
<i>Tratamiento en comisión de los proyectos</i>				
Aprobados en 1 sesión	5	4	1	10
En más de 1 sesión	1	0	0	1
<i>Origen de las tropas que ingresan al territorio</i>				
Tropas argentinas	3	4	1	8
Tropas brasileras	3	1	0	4
Tropas otros países	1	0	0	1

Las dos terceras partes de las tropas que interactuaron con las nuestras fueron de origen argentino y la tercera parte restante fueron brasileñas. Hay que establecer que dos de las maniobras autorizadas fueron realizadas en forma conjunta con contingentes de ambos países.

En relación a la salida de tropas uruguayas al exterior, la tabla es la siguiente:

	2000-2004	2005-2009	2010-2014	Total Período
<i>Proyectos tratados en la Comisión</i>				
Aprobados	34	18	22	74
Sin resolución	5	0	0	5
Total	39	18	22	79
<i>Tratamiento en comisión de los proyectos</i>				
Aprobados en 1 sesión	32	17	21	70
En más de una sesión	2	1	1	4
<i>Origen de las tropas que ingresan al territorio</i>				
Argentina	16	3	10	29
Brasil	7	3	10	20
Otros países	6	8	6	20
Misiones de Paz ONU	11	4	2	17

Es importante visualizar los países con los que las fuerzas armadas de nuestro país interactúan. En ese sentido, la relación con la región es muy estrecha: el 62% de las maniobras militares se realizan con tropas de la Argentina y del Brasil. Pero también es necesario resaltar que el 23% -casi una de cada cuatro- de las mismas son misiones de paz que implican el traslado de no pocos recursos humanos y materiales.

También es de destacar lo que se explicitó al comienzo del tratamiento de esta variable: sólo cuatro de los setenta y cuatro proyectos aprobados fueron analizados en

mismas recibe un salario mensual de U\$S 1.000 –sea cual sea su grado- mientras que un observador militar cobra U\$S 4.100.

más de una sesión, lo que implica un 94.6%. La rapidez y el escaso tratamiento que los mismos han tenido manifiestan un frágil y débil control sobre las pautas emanadas del Poder Ejecutivo. El mismo concepto es válido para el ingreso de tropas extranjeras.

4. Proyectos de ley presentados

En esta categorización o variable se considerarán los proyectos de ley que no son de iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo y, por tanto, nos va a servir como termómetro de la capacidad que los legisladores tienen de presentar proyectos y qué incidencia tiene el Poder Ejecutivo en la construcción de una agenda de defensa nacional. Por la razón expuesta en el ítem anterior no se toman en cuenta aquí los proyectos de ley pidiendo autorización al Parlamento para el ingreso o egreso de tropas militares.

El total de proyectos presentados en el período es el siguiente:

	2000-2004	2005-2009	2010-2014	Total Período 2000-2014
<i>Proyectos presentados en comisión</i>				
Iniciativa del P.E.	11 64.7%	13 76.5%	18 94.7%	42 79.3%
Iniciativa legisladores	6 35.3%	4 23.5%	1 5.3%	11 20.7%
Total	17 100%	17 100%	19 100%	53 100%
<i>Sanción de los proyectos en comisión</i>				
Aprobados	14	15	14	43
Sin resolución	3	2	5	10
<i>Tratamiento de los proyectos en comisión</i>				
Aprobados en 1 sesión	9	10	10	29
Aprob. en más 1 sesión	5	5	4	14

El 20.7% de los proyectos presentados a consideración de la CDN son iniciativa de legisladores: tan solo uno de cada cinco proyectos a estudio son producto de la injerencia directa de los legisladores en la construcción de una política de defensa nacional. Se aprecia, además, una marcada tendencia de los legisladores a presentar cada vez menos proyectos: en la última legislatura sólo un proyecto de ley fue presentado por legisladores. La lectura primaria de ello es la preeminencia tácita que los propios representantes de la ciudadanía le dan al Poder Ejecutivo en esta materia.

Sin embargo, hay casos puntuales en donde los integrantes de la CDN han prestado particular atención a determinados asuntos, involucrándose en su análisis a través de la discusión en más de una sesión de los mismos y el llamado al ministro, sus asesores y técnicos en la materia objeto de estudio.

El caso paradigmático es la llamada Ley Marco de Defensa Nacional. Es una ley integral, abarcativa y reguladora de diferentes áreas de la defensa. Incluso durante el transcurso del año 2006 se realizó un Debate Nacional sobre Defensa, en donde se fueron delineando las principales pautas a introducir en lo que más adelante se transformó en la mencionada ley. En ella se definen, entre otras, los conceptos, competencias y disposiciones institucionales que ordenan la Defensa Nacional; se modifica la estructura organizativa y funcional del Sistema de Defensa Nacional; se crea el Consejo de Defensa Nacional (CODENA); se establecen lineamientos generales para la participación del país en Misiones de Paz o Ejercicios combinados con Fuerzas Armadas de otros Estados; y se delimitan las funciones de la Justicia Militar.

El tratamiento de esta ley le insumió a la CDN prácticamente todo el 2010: comenzó a tratarla el 31 de marzo y la aprobó en Comisión el 22 de diciembre. Le llevó 12 sesiones, en un año en que la CDN sesionó en 15 oportunidades. En este caso puntual sí se puede afirmar que la CDN ejerció un control parlamentario exhaustivo.

Por cierto que no es el único caso de análisis pormenorizado y profundo de un tema. Con menos sesiones, la CDN le dedicó unas cuantas a proyectos tales como el funcionamiento del Servicio de Información del Ministerio de Defensa Nacional, la regularización y retiro de armas remitidas al Servicios de Material y Armamento del Ejército por disposición de la Justicia, la modificación de los derechos jubilatorios del personal militar destituido por razones políticas y la modificación en el sistema de ascensos a oficial general, cuyas vacantes serán provistas por el sistema de selección.

Pero no podemos dejar de puntualizar que más de las dos terceras partes –más precisamente el 67%- de los proyectos aprobados fueron tratados en una sola sesión, por lo que es de suponer que el mismo fue más un aval al Poder Ejecutivo que un análisis pormenorizado del proyecto en cuestión.

5. Audiencias

En tanto la verticalidad de la institución militar genera que sus más altas jerarquías se manifiesten a través de su interlocutor político, es que la institución por excelencia del Poder Ejecutivo con la que la CDN debería relacionarse constantemente es con el Ministerio de Defensa Nacional, pues es a éste a quien le corresponde la conducción política de la defensa.

Pero en cuanto es imprescindible que una política de defensa construida con la participación directa del Parlamento tenga la transparencia que toda política pública

debe poseer, son también importantes las audiencias que la CDN –como interlocutor válido de la ciudadanía- concedió a las organizaciones sociales que de alguna manera están involucradas en la materia.

Y dada la relevante función que cumplen las misiones de paz coordinadas por las Naciones Unidas dentro de la estructura de nuestras Fuerzas Armadas, que implican fuertes compromisos internacionales, es también necesario considerar las audiencias concedidas a autoridades extranjeras vinculadas al área de defensa o a las relaciones internacionales que nuestro país contrajo a partir de ella.

Por ello, se ha diseñado una planilla que toma en cuenta lo expresado precedentemente en el período 2000-2014:

	2000-2004	2005-2009	2010-2014	Total Período
Ministros o Subsecret.	18	15	18	51
Organiz. sociedad civil	11	9	5	25
Autoridades extranjeras	3	4	5	12

Haciendo un promedio de las veces que el Ministro y/o el Subsecretario del Ministerio de Defensa Nacional concurren a la CDN, notamos que anualmente eran recibidos en tres sesiones y media. Si la CDN sesionó promedialmente 18 veces por año, en una de cada cinco sesiones concurría una de las máximas jerarquías políticas del Ministerio competente. A mi juicio, es una cifra que demuestra un particular interés por parte del poder político de informarse de los asuntos de su Comisión. Es un índice de fiscalización político-parlamentario fuerte, pues normalmente es la propia CDN quien invita al Ministro a que brinde explicaciones sobre asuntos que ameritan la preocupación de aquélla. Son escasas y poco frecuentes las veces que las jerarquías políticas integrantes del Poder Ejecutivo solicitan ser recibidas por los parlamentarios.

También es relevante ver la agenda por la cual concurren. En once oportunidades comparecieron ante la CDN para informar sobre las misiones de paz, sin duda el tema principal que acaparó la atención de sus integrantes. Pero en este caso en particular, no fue sólo el Ministro o el Subsecretario: de las doce veces que asistieron autoridades extranjeras a la CDN, en cuatro de ellas fueron personalidades directamente involucradas en las misiones de paz las que concurren a aportar su visión.

Por otro lado, la Ley Marco de Defensa insumió la presencia del Ministro y sus asesores en seis oportunidades, lo que pone en evidencia la importancia que dicha ley tuvo en el tratamiento legislativo.

V. Conclusiones finales

En este capítulo se expondrán las consideraciones finales que deberían ser objeto de un análisis más profundo y pormenorizado, no sólo porque el tema lo amerita, sino porque el alcance del trabajo exigido no permite una tarea de esa magnitud.

Se había establecido que para implementar un marco jurídico e institucional tal que generara una adecuada política de defensa era necesario tener una CDN fuerte. Sin embargo, el análisis de su funcionamiento en los últimos quince años nos ha mostrado a una CDN débil y con escaso grado de involucramiento en la elaboración, implementación y control de la política militar. Varias son las razones para ello.

El factor más relevante es la preeminencia del Poder Ejecutivo en todo lo concerniente a la formulación y elaboración de la defensa nacional como política pública. Hay varios ítems o variables estudiadas en el presente trabajo que tienden a confirmar dicha afirmación.

Una de ellas son las solicitudes de venias para conceder ascensos militares. Del total de enviadas por el Poder Ejecutivo, el 92.5% fueron concedidas, de las cuales el 82.5% fueron analizadas y aprobadas en una sola sesión. Otra variable es el ingreso y salida de tropas, donde se sigue la misma lógica de las solicitudes de venia. El tratamiento de los proyectos solicitando autorización se realizan en forma rápida y con escaso tiempo de discusión. Algo similar ocurre con los proyectos de ley que no son de iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo. El 79.3% de los proyectos analizados por la CDN provinieron del Poder Ejecutivo, en tanto que el 20.3% restante fueron iniciativa de legisladores. Existe una tendencia llamativa y preocupante: los legisladores tienden a presentar cada vez menos proyectos: en la XLVII Legislatura sólo un proyecto fue presentado por legisladores. Esto nos indica una tendencia muy clara en cuanto a delegar en el Poder Ejecutivo el diseño de todo lo relacionado con la defensa nacional.

Asimismo, es importante señalar que la CDN no tiene ninguna relación con la elaboración del presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional. No se le informa ni se le consulta, lo que implica que el órgano parlamentario especializado en defensa nacional no puede realizar ninguna recomendación, lo que representa una fuerte limitación a su tarea.

Otro de los factores que han influido en la debilidad mencionada es el número de integrantes de la CDN. Aunque en la última Legislatura esta realidad se ha modificado, era uno de las cinco Comisiones con menor cantidad de integrantes, lo que pone de

manifiesto la escasa importancia que los partidos políticos le otorgan al área defensa. La principal razón para que ello ocurra es el poco o nulo rédito electoral: ningún legislador o aspirante a ello basa su plataforma electoral en los conocimientos que posee sobre defensa. A lo máximo que puede aspirar es a conducir el Ministerio de Defensa Nacional, hecho que ocurrió en los casos específicos de Yamandú Fau, Luis Rosadilla y Eleuterio Fernández Huidobro. Más allá de ello, es un tema que a la ciudadanía –salvo en casos excepcionales de amenaza externa- no le interesa. Por ello, la mayoría de los senadores opta por Comisiones que le aportan mejor visualización pública y, por ende, le facilitan una proyección política mayor. No es menor el hecho que –salvo los casos de Sergio Abreu y el ex presidente Luis Lacalle Herrera- ninguno de sus integrantes fue alguna vez candidato a la Presidencia de la República en las internas de su partido.

Otro factor es el cúmulo de conocimientos y experiencia que en la materia poseen los integrantes de la CDN. Excepto en la XLV Legislatura, los mismos no contaban con una dilatada experiencia en el área ni con estudios específicos que ameritaran su inclusión en una Comisión donde los conocimientos son determinantes en el tratamiento de asuntos complejos y áridos. Asimismo, la alta rotatividad de sus componentes entre una Legislatura y otra atenta contra la continuidad de un imprescindible proceso de acumulación.

Y por último, como ya se ha explicitado, las Comisiones tienen un cierto nivel de subordinación a los intereses partidarios y sectoriales. Como la integración de aquéllas respeta el principio de proporcionalidad electoral, el gobierno –o la coalición gobernante en su caso- tiene mayoría en ellas. Y los partidos políticos uruguayos han demostrado carecer de una política parlamentaria de defensa, con la excepción dada por la Ley Marco de Defensa Nacional cuyos objetivos de regular y ordenar la defensa nacional recién se están visualizando, puesto que implica un proceso arduo y de constante readecuación.

Por todo lo antedicho, es posible afirmar que la CDN de la Cámara de Senadores en el período comprendido entre febrero de 2000 y diciembre de 2014 no se ha destacado por su involucramiento en las políticas de defensa ni ha sido fuerte en el compromiso de generar una política militar de carácter democrático. De hecho, ha dejado esa labor en manos del Poder Ejecutivo de turno, en una clara delegación de atribuciones que redundará en un debilitamiento del control parlamentario en los asuntos de defensa.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

BESIO, Félix. *Seguridad y Defensa para momentos de crisis: Gobierno, Parlamento y FFAA en el Uruguay de hoy*. Ponencia preparada para el VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa, Santiago de Chile, octubre 2003.

BOTTINELLI, Oscar A. “El Parlamento y su función política”. En *Cuadernos del CLAEH*, N° 73-74, Montevideo, 1995.

CAETANO, Gerardo. “El programa Parlamento 2000 del CLAEH”, en *Cuadernos del CLAEH*, N° 73-74, Montevideo, 1995.

CAETANO, Gerardo. *Taller de diálogo parlamentario: Instrumentos e insumos para el fortalecimiento del trabajo legislativo. El rol de los asesores*. Montevideo, mayo 2005.

CHASQUETTI, Daniel. *Parlamento y carreras legislativas en Uruguay. Un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las cámaras*. Universidad de la República, Montevideo, 2008.

CHASQUETTI, Daniel. *Estudio sobre la actividad del Parlamento*. Montevideo, Convenio Poder Legislativo – Instituto de Ciencia Política, 2014.

CHASQUETTI, Daniel; MORAES, Juan Andrés. *Parlamento y gobierno en el Uruguay. Hacia una teoría del ciclo político*. En “La Segunda transición en el Uruguay”. FCU, Montevideo, 2000.

CONNELLY, Thomas John. *La importancia de los Parlamentos*. Disponible en www.bcn.cl/pags/publicaciones/serie_estudios/esolis/206-02.htm.

DIAMINT, Rut. *Estado y Sociedad Civil ante la cuestión cívico-militar*. Trabajo realizado para el proyecto “La cuestión cívico-militar en las nuevas democracias en América Latina”, Universidad Torcuato Di Tella, Fundación Ford, Buenos Aires, 1997.

DIAMINT, Rut (Ed.). *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1999.

DONADIO, Marcela. “El papel del parlamento en la defensa nacional”. En *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 18, N° 1-2, pp. 139-154, enero-junio 2003.

DONADIO, Marcela (Coord.). *El presupuesto de Defensa en América Latina*. SER en el 2000, Buenos Aires, 2004.

FLEMES, Daniel. *Militares e Parlamento na América Latina: uma reflexao crítica sobre a funcao de controle das Comissoes de Defesa brasileiras*. Disponible en www.resdalorg/docs-flemes.html, 2003.

FOLLIETTI, Gilda; TIBILETTI, Luis (Ed.). *Parlamento y Defensa en América Latina. El papel de las Comisiones*. SER en el 2000, Buenos Aires, 2004.

GARCIA MONTERO, Mercedes; SANCHEZ LOPEZ, Francisco. Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica. Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2002.

GARRETA, Jaime. Rol de las instituciones en el fortalecimiento democrático de las relaciones cívico-militares. Resdal, 2001. Disponible en <http://www.resdal.org/producciones-miembros/sidea-pon-jaime.html>.

GONNET, Diego. El desafío camuflado. Subordinación militar y Teoría Democrática en Sudamérica. Tesis final de la Licenciatura de Ciencia Política, 2005.

GONNET IBARRA, Diego. Algunas reflexiones acerca de la pertinencia de los desarrollos teóricos sobre FF.AA y Sociedad para las condiciones actuales de América del Sur. PRISFAS, ICP, agosto 2005.

GONZALEZ GUYER, Julián. 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. Trabajo de Tesis para la Maestría en Ciencia Política, ICP, Universidad de la República, 2002. (Inédito).

GONZALEZ GUYER, Julián. Relaciones civiles militares: el impacto del 11 de setiembre en Uruguay. REDES 2002, Brasilia, 2002.

HUNTINGTON, Samuel P. El Soldado y el Estado. Círculo Militar, Buenos Aires, 1964.

KORZENIAK José. “Valoración del Parlamento por la izquierda”. En Cuadernos del CLAEH N° 73-74, Montevideo, 1995.

LOPEZ, Ernesto. La construcción del control civil: Argentina, Brasil, Chile. Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.

MARTINEZ, Pablo Carlos. “La reestructuración de las fuerzas armadas y el rol del Parlamento: la experiencia argentina”. En Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Año 15, N° 1, pp. 29-38, enero-marzo, 2000.

MONETA, Carlos J. (Comp.). Civiles y militares. Fuerzas armadas y transición democrática. Ed. Nueva Sociedad, Buenos Aires, 1990.

MORA DONATTO, Cecilia. Instrumentos constitucionales para el control parlamentario. En www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/4/art/art/4.htm.

NAVARRO MEZA, Miguel. La conducción política de la defensa: una aproximación conceptual. Resdal, 2003. Disponible en <http://www.resdal.org/producciones-miembros/art-navarro.html>.

PORTERO, José Antonio. El control parlamentario del gobierno. Universidad de La Coruña, Barcelona, 1998.

REAL DE AZUA, Carlos. “Ejército y Política en el Uruguay”. En Cuadernos de Marcha N° 23, Montevideo, 1969.

RIAL, Juan. La Gestión Civil en el Sector Defensa en América Latina. Ponencia preparada para el VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa, Santiago de Chile, 2003.

STEPAN, Alfred. Repensando a los militares en política. Planeta, Buenos Aires, 1988.