



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Maestría en Ciencia Política

¿Qué defiende la defensa? La influencia de los lineamientos de seguridad hemisférica en la política de defensa nacional uruguaya pos Guerra Fría

Lorena Infante González
Tutor: Julián González Guyer

2024

*Creo que tiene razón
soy parcial
de esto no cabe duda
más aún yo diría que un parcial irrescatable
caso perdido en fin,
ya que por más esfuerzos que haga
nunca podré llegar a ser neutral.*

Mario Benedetti

Agradecimientos

Este proyecto no hubiera sido posible sin el apoyo incondicional de Marcelo y Patricio, pilares de mi vida.

Quiero agradecer a la Comisión Académica de Posgrado cuya beca para finalización de estudios me permitió una amplia dedicación a esta tesis.

Un reconocimiento especial a mi tutor, Julián Gonzalez Guyer, quien asumió la tarea con gran interés y esmero, motivándome a buscar siempre la mejor versión posible de mi trabajo.

A mis compañeras y compañeros del Programa de Investigación sobre Seguridad Regional, Fuerzas Armadas, Política y Sociedad (PRISFAS) del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, con los que desde 2018 comparto un espacio de investigación e intercambio académico.

Me gustaría mencionar a quienes contribuyeron en los primeros pasos de esta investigación; Camilo López y Marina Vitelli por los aportes teóricos que me ayudaron a encauzar el estudio, Gustavo Scaron por sus comentarios desde una perspectiva política. Agradezco también a los entrevistados que amablemente accedieron a participar.

Por último, a mis compañeras y compañeros de la Comisión Especial de Defensa Nacional del Frente Amplio quienes desde sus diferentes visiones aportan a la reflexión sobre el futuro de la defensa nacional.

Índice

Glosario de siglas	5
Resumen	6
Capítulos	
I) Introducción	8
II) Enfoque teórico-metodológico	12
A) Marco teórico	12
- La estructura como factor condicionante	13
- Los enfoques de seguridad	15
B) Diseño y metodología de investigación	21
- El problema de investigación	21
- Pregunta problema	21
- Objetivo general	21
- Objetivos específicos	22
- Hipótesis de trabajo	22
- Técnicas de recopilación de información y fuentes	23
III) El rol de EEUU en el continente	24
A) La consolidación del hegemon	24
B) La asistencia militar en Latinoamérica y el papel del Comando Sur	27
C) Los objetivos de la seguridad nacional estadounidense tras el fin del orden bipolar	30
IV) El Sistema de Seguridad Hemisférica: de la DSN al enfoque multidimensional	35
A) La Doctrina de la Seguridad Nacional	35
B) El enfoque multidimensional de la seguridad	37
C) La Conferencia Especial Sobre Seguridad de la OEA	38
V) Uruguay, el caso de estudio	41
A) La relación Uruguay-Estados Unidos en términos de órdenes hegemónicos	41
B) Evolución histórica de la normativa uruguaya en el área de defensa	43
C) El proceso de construcción hacia la política de defensa nacional uruguaya pos Guerra Fría	47

- Custodia del perímetro carcelario por parte de las FFAA; decreto 378/997	48
- Bases para una Política de Defensa Nacional	49
- Debate Nacional Sobre Defensa	50
- Ley Marco de Defensa Nacional N° 18.650	52
- Política de Defensa Nacional, decreto N° 105/014	53
- Política Militar de Defensa, decreto N° 129/016	55
- Ley N° 19.677, Tareas de Vigilancia y Apoyo a Organismos con Jurisdicción y Competencia en la Zona Fronteriza	55
- Modificación de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, ley N° 19.775	56
- Política de Defensa Nacional, decreto N° 371/020	58
VI) La construcción de la política de defensa nacional uruguaya pos Guerra Fría desde la óptica de la estructura histórica	60
A) Capacidades materiales	61
B) Ideas	64
C) Instituciones	69
VII) Conclusiones	71
Algunas consideraciones sobre la construcción teórica en torno a la defensa nacional en Uruguay	71
La estructura histórica como modelo explicativo	73
Bibliografía	75
Anexos	83

Glosario de siglas

Center for Homeland Defense and Security (CHDS)
Centro de Altos Estudios Nacionales (CALEN)
Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa William J. Perry (WJPC)
Colegio Interamericano de Defensa (CID)
Comando Sur de Estados Unidos (SOUTHCOM)
Comandos Combatientes Unificados (COCOMs)
Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH)
Conferencia de Ejércitos Americanos (CEA)
Conferencia de Jefes de Fuerzas Aéreas Americanas (CONJEFAMER)
Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA)
Conferencia Naval Interamericana (CNI)
Conferencia Sudamericana de Defensa (SOUTHDEC)
Consejo de Defensa Nacional (CODENA)
Consejo de Defensa Suramericano (CDS)
Consejo de Seguridad Nacional (COSENA)
Doctrina de Seguridad Nacional (DSN)
Estado Mayor de la Defensa (ESMADE)
Fuerza Aérea Uruguaya (FAU)
Fuerzas Armadas (FFAA)
Homeland Security Digital Library (HSDL)
Instituto de Cooperación para la Seguridad del Hemisferio Occidental (WHINSEC)
Instituto Militar de Estudios Superiores (IMES)
Junta Interamericana de Defensa (JID)
Ley Marco de Defensa Nacional (LMDN)
Ministerio de Defensa Nacional (MDN)
Organización de Estados Americanos (OEA)
Policía Aérea Nacional (PAN)
Prefectura Nacional Naval (PRENA)
Secretaría de Seguridad Multidimensional (SSM)
Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)

*La teoría es siempre para alguien
y con algún propósito.*

Robert W. Cox

Resumen: Esta tesis, que constituye el trabajo final de la Maestría en Ciencia Política, tiene por objetivo analizar la influencia de los lineamientos de seguridad hemisférica en la política de defensa nacional uruguaya desde el fin de la Guerra Fría hasta el año 2020¹.

Partiendo de la noción de estructuras históricas desarrollada por Robert W. Cox se analizarán las condiciones materiales, ideas (pautas de pensamiento) e instituciones humanas que dieron lugar a que las Fuerzas Armadas uruguayas adoptaran como propia la *Declaración sobre Seguridad en las Américas* de la Conferencia Especial sobre Seguridad de la Organización de los Estados Americanos (OEA) del año 2003; lo que, debido a la notoria participación de los oficiales en la génesis de la política de defensa nacional, fundamentó la ampliación y multiplicación de sus misiones así como la creciente tendencia a involucrarse en tareas vinculadas a la seguridad interior.

Desde el campo de la ciencia política el estudio de la defensa nacional ha sido abordado por pocos investigadores reservando principalmente a los militares la experticia en un área de política que, a pesar del escaso interés que despierta en la población, tiene un gran impacto sobre la sociedad. Enmarcada en los enfoques teóricos sobre la seguridad, esta investigación pretende analizar la política de defensa nacional uruguaya pos Guerra Fría así como el papel de Estados Unidos en el sistema hemisférico en términos de hegemonía y poder estructural. En definitiva, se buscará responder ¿qué factores explican la influencia de las definiciones de seguridad hemisférica adoptadas al finalizar la Guerra Fría en la defensa nacional de Uruguay?

Finalmente, contra la hegemonía de la perspectiva panamericanista expresada en la seguridad hemisférica, este trabajo intenta aportar a la construcción de una política

¹ Para evitar los inconvenientes que surgen del análisis de un período actual, por la construcción continua que ello significa, se toma como punto final el 23 de diciembre de 2020, fecha en que se promulga el decreto 371/020 cuyo contenido refiere a las directivas de Política de Defensa Nacional para el período 2020-2025.

de defensa nacional que contemple las problemáticas propias de nuestro país y cuyas respuestas vayan en ese sentido.

En cuanto a la estructura del trabajo, el capítulo uno nos introduce en la temática mientras el segundo presenta el enfoque teórico-metodológico; en el tercero se desarrollará el rol de Estados Unidos en el continente y en el cuarto el Sistema de Seguridad Hemisférica. En tanto el quinto capítulo se orienta a Uruguay como caso de estudio, el sexto describe la construcción de la política de defensa nacional uruguaya pos Guerra Fría desde la óptica de la estructura histórica. Por último, en el séptimo capítulo se exponen las conclusiones de la investigación.

Palabras clave: defensa nacional, Fuerzas Armadas, influencia, seguridad hemisférica, seguridad exterior, seguridad interior.

I) INTRODUCCIÓN

Desde su formulación en 1823² la Doctrina Monroe (opuesta a la ampliación de la influencia política y comercial de las naciones europeas en el continente americano) ha marcado la política exterior norteamericana con respecto a Latinoamérica, sintetizada en la célebre frase "América para los americanos" (*America for the Americans*)³. Hacia fines del siglo XIX Estados Unidos consolidaba su papel de potencia en la región interviniendo en los conflictos civiles de Venezuela, República Dominicana y en la guerra de independencia cubana. Décadas más tarde, en respuesta al *nacionalismo fraccionado* de América Latina y la creciente influencia estadounidense en la región (producto de su política expansionista), Manuel Ugarte⁴ impulsaba la creación de los Estados Unidos del Sur como un objetivo político que "solo a través de la (re)unificación podría enfrentar a los EE.UU. y a otras grandes potencias imperialistas" (Rivarola, 2019, p.55). Al decir de Alberto Methol Ferré⁵, Estados Unidos se había afianzado como *el primer Estado-continental industrial de la historia* por lo que la hegemonía surgida a partir de la ampliación de sus dimensiones debía ser contrarrestada en base a la cooperación entre las principales naciones de la región.

Este *imperio ideológico* al decir de Eric Hobsbawm -que tal como la Francia revolucionaria o la Unión Soviética aspiró a una transformación del mundo a su imagen y semejanza- consolidó su política exterior a partir de unas pocas colonias, un amplio sistema de Estados satélites, y una larga historia de intervenciones militares en el extranjero que fueron cambiando su justificación según la coyuntura.

La política de los Estados Unidos ha estado basada en el supuesto de su poderío abrumador, tanto económico como técnico-militar, en su área de influencia. Un poder que el país siempre ha estado dispuesto a usar si es necesario, y que

² Proclamada por el entonces presidente estadounidense James Monroe el 2 de diciembre de 1823 en su séptimo mensaje al Congreso.

³ Como señala Leandro Morgenfeld (2023), en inglés la frase plantea mayor ambigüedad ya que *Americans* en su uso habitual es sinónimo de estadounidense y no del conjunto de habitantes del continente americano.

⁴ (1875-1951) Intelectual argentino destacado por su promoción del latinoamericanismo y de una agenda política regional.

⁵ Barceló, López Burían y Luján (2019) encuentran en Methol Ferré un exponente del reflectivismo en la región cuyo trabajo presentaba además una construcción del pensamiento estratégico. "La reflexión de Methol sobre la realidad regional siempre tuvo presente que las categorías conceptuales utilizadas son parte constitutiva de las relaciones internacionales pues la conforman" (p. 76). Según señalan los autores, Methol Ferré era a la vez reflectivista y realista, por lo que los conceptos de anarquía internacional así como polaridad mundial y regional fueron centrales para explicar, entre otras cosas, la hegemonía estadounidense.

requiere de los otros Estados algún grado de aceptación y consideración pública. (...) El supuesto, claramente implícito en la Ley Helms-Burton⁶, es que los Estados Unidos son tan indispensables para el resto del mundo, que su poder nacional puede ser usado para obligar a otros Estados a que se ajusten a las políticas estadounidenses, aun dentro de la jurisdicción de sus propios territorios. (Hobsbawm, 1999, p.10-11)

La era pos Guerra Fría dio paso a una nueva doctrina cuya estrategia común para Estados Unidos y sus aliados fue la búsqueda de la estabilidad frente a las amenazas de insurgencias, terrorismo y narcotráfico; un marco de acción que permitía la intervención estadounidense en cualquier parte del mundo y de un momento a otro (Hobsbawm, 1999). Asimismo, se promovió el *continentalismo hemisférico* marcado principalmente por el libre mercado, comenzando durante la presidencia de George H. W. Bush (1989-1993) las negociaciones para la instalación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)⁷ en “un contexto de renovado panamericanismo que revitaliza las tesis de inserción subordinada y periférica de América Latina” (Perrotta y Porcelli, 2019, p.149).

Luego de los atentados del 11 de setiembre de 2001 la administración de George W. Bush (2001-2009) impulsó la doctrina de la “Soberanía Eficaz”⁸, una línea de acción para el hemisferio basada en actividades antiterroristas con poca delimitación entre las funciones militares y policiales. Desplazada la amenaza comunista por la guerra contra el terrorismo y el narcotráfico, los programas del Comando Sur de Estados Unidos (SOUTHCOM) continuaban -como lo habían hecho durante la Guerra Fría- fomentando para Latinoamérica las prácticas y doctrinas “tendientes a eliminar la línea divisoria entre las funciones civiles y militares, en especial la creación de nuevas misiones militares dentro de las propias fronteras de los países” (Isacson et al., 2004, p.1).

⁶ La Ley para la Solidaridad Democrática y Libertad Cubana -conocida por el nombre de los congresistas republicanos que la patrocinaron (Helms-Burton) y firmada el 12 de marzo de 1996 por el presidente Clinton- no solo mantiene el embargo que desde 1958 Estados Unidos ha impuesto a Cuba sino que además establece sanciones a terceros países que realicen ciertas transacciones económicas con la isla. En su Título III la ley permite tanto a grandes consorcios como a personas individuales, ciudadanos estadounidenses y cubanos nacionalizados, presentar demandas y reclamos ante los Tribunales Federales de EE.UU por los bienes incautados y expropiados por el gobierno cubano instaurado luego de la revolución.

⁷ Con el fin de crear un espacio continental de libre comercio, en la Cumbre de las Américas celebrada en Miami en 1994 se acordó la instalación del ALCA.

⁸ El fundamento de dicha doctrina se encontraba en el diagnóstico que la administración Bush realizaba sobre la seguridad nacional de Estados Unidos, la que veía amenazada por la falta de control de los Estados latinoamericanos sobre los “espacios sin gobierno” dentro de sus fronteras (Isacson et al., 2004).

Para Uruguay, el *Convenio de Asistencia Militar* firmado con Estados Unidos en 1952 constituyó el único acuerdo de cooperación militar bilateral vigente en el país durante la segunda mitad del siglo XX⁹. Ello significó una hegemónica influencia norteamericana sobre las FFAA uruguayas y la defensa en general; una estrategia político-militar que respondió a la creciente desproporción de sus recursos frente a los de sus socios, logrando “que las fuerzas militares aliadas dependan de la tecnología y de los abastecimientos estadounidenses, sin los cuales no son capaces de funcionar” (Hobsbawm, 1999, p.13). Al respecto, observa Michael Shifter (1997) que mientras los gobernantes latinoamericanos tienden a incorporar en los acuerdos colectivos frases del estilo “con el debido respeto por los principios de autodeterminación y no intervención” (p.86), las administraciones estadounidenses incluyen el derecho de acción unilateral como reserva de los compromisos hemisféricos.

En el Debate Nacional sobre Defensa el entonces diputado -y posteriormente ministro de Defensa Nacional (2010-2011)-, Luis Rosadilla, planteaba una serie de puntos contenidos en el documento *El otro programa* elaborado por el Frente Amplio en 2004¹⁰. Sosteniendo, fundamentalmente, que las FFAA no deberían ser empleadas en planes de desarrollo ni de acción cívica que respondieran a la estrategia del sistema militar panamericano, siendo excepcionalmente empleadas con previa autorización legislativa en caso de conmoción interna. Señalaba además la necesidad de una clara definición entre los ámbitos de defensa nacional y seguridad interior; quedando explícito que, en tanto misión de orden interno, la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y el contrabando debía ser responsabilidad del Ministerio del Interior, por lo que no se debería acudir al ámbito castrense.

A pesar de que la izquierda uruguaya históricamente ha sostenido que es necesario erradicar la Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN), incluida la *tesis del enemigo interno*, la Ley Marco de Defensa Nacional (N° 18.650) aprobada durante el primer gobierno del Frente Amplio (2005-2010) no define clara y explícitamente los límites entre defensa nacional y seguridad interior¹¹. Como consecuencia, los decretos de

⁹ El año 2005 marcó un punto de inflexión; la concreción del Acuerdo Marco en Cooperación con la República de Chile significó el inicio de una política internacional de defensa abierta al resto del mundo.

¹⁰ Rosadilla, L. (2006). Conceptos sobre Defensa Nacional. Fuerzas Armadas y Ciudadanía. En González Guyer, J. (comp.) . *Debate nacional sobre defensa. Aportes para una ley de defensa nacional*. Uruguay: FCS-ICP, MDN, PNUD.

¹¹ Cabe señalar aquí como ejemplo la Ley de Defensa Nacional (N°23.554) aprobada en Argentina en 1988. “Para dilucidar las cuestiones atinentes a la Defensa Nacional, se deberá tener permanentemente en cuenta la

Política de Defensa Nacional (N° 105/014) y Política Militar de Defensa (N° 129/016), elaborados durante administraciones frenteamplistas, recogen la concepción de seguridad en el concepto de defensa nacional, desdibujando los límites entre el ámbito de actuación policial y el militar. Como parte de la normativa elaborada, incluso, se mantuvo la custodia del perímetro carcelario por parte de las FFAA (ley N° 18.717), se aprobó el decreto (reservado) N° 180/017 conteniendo la Estrategia Nacional Contra el Terrorismo, y la ley N° 19.677 que autoriza a los militares a realizar tareas de vigilancia en zonas de frontera.

La Política de Defensa Nacional (decreto N° 371/020) aprobada en 2020 por la coalición de gobierno de centro derecha¹² aborda la discusión sobre seguridad y defensa planteando que ambos conceptos “en la actualidad se presentan como dos caras de una misma moneda” (sección III, Situación regional), en un sentido totalmente opuesto a la distinción entre ambos ámbitos.

Quizás una de las situaciones más complejas que están ocurriendo en Uruguay es la interpretación reduccionista de la defensa nacional por parte de la actual cúpula del Ministerio de Defensa, de aquel concepto abarcador, incluyente e integrador de la ley marco de defensa, donde la defensa es algo que atañe a civiles y militares. Hoy se destaca y define a la Política de defensa, basada en la cuestión militar y específicamente enfocada en las tareas subsidiarias de las Fuerzas Armadas, con énfasis en el retorno de la participación de los militares en el ámbito de la seguridad pública. (Alonso, 2021, p.271-272)

Más allá de los matices, en las últimas décadas ninguna administración ha definido clara y explícitamente los límites de la defensa nacional y la seguridad interior -del ámbito de competencia militar y el policial- por lo que una explicación únicamente de tipo ideológica, basada en la cercanía con Estados Unidos como principal actor del sistema hemisférico, debería ser descartada. Entonces, ¿qué factores explican la influencia de la concepción de seguridad hemisférica pos Guerra Fría en la política nacional de defensa uruguaya?

diferencia fundamental que separa a la Defensa Nacional de la Seguridad Interior. La Seguridad Interior será regida por una Ley Especial” (Art. 4°). Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20988/texact.htm> (visitado 10/7/2023).

¹² En las elecciones de 2019 el Partido Nacional resultó vencedor en la segunda vuelta luego de formar una coalición electoral, denominada Multicolor, con el Partido Colorado, Cabildo Abierto, Partido Independiente y Partido de la Gente.

II) ENFOQUE TEÓRICO-METODOLÓGICO

A) MARCO TEÓRICO

Talcott Parsons afirmaba que la teoría no solo formula lo que conocemos sino que nos dice lo que necesitamos conocer, aquellas preguntas para las que no existen respuestas (Parsons en Campagna, 2019). Diferenciándola de la teoría crítica¹³, Max Horkheimer (1972) caracteriza a la teoría tradicional por la separación que realiza entre sujeto cognoscente y objeto conocido, presentándolos disociadamente y contribuyendo así a la reproducción de acciones e ideas prevalecientes que son presentadas como inmutables (Salomón, 2002). En tanto, agrega el autor, la ausencia de dicha división en la teoría crítica permite no solo describir a las sociedades sino también realizar elaboraciones teóricas que busquen transformarlas; una noción que fue sintetizada por Cox (2013)¹⁴ en su célebre frase “la teoría es siempre para alguien y con algún propósito” (p.132). Desde esta perspectiva las teorías no establecen explicaciones sobre la realidad sino hechos que surgen de ciertas relaciones sociales -para las que cumplen determinadas funciones- y por tanto es necesario analizarlas en su contexto.

En efecto, las proposiciones de un marco teórico o contexto se pueden negar y combinar, sea disyuntiva, sea conjuntamente, sin que resulten proposiciones ajenas al contexto (...) Un contexto sirve entonces de materia prima para la elaboración de teorías, ya que cada una de estas se obtendrá seleccionando proposiciones del contexto, y en particular, guardando solamente aquellas que constituyen un conjunto coherente (no contradictorio). (Bunge en Campagna, 2019, p.67-68)

En este sentido, y reflexionando sobre la teoría crítica en las relaciones internacionales, José Antonio Sanahuja (2015) sostiene que los actores, sus propósitos y funciones de cara al orden social y político, tienen un rol fundamental tanto para la definición como para la preponderancia de las teorías.

Desde la teoría crítica, el trabajo sobre las estructuras históricas de Robert W. Cox constituye el marco teórico para esta investigación, en cuyo transcurso se analizan

¹³ La teoría crítica se distancia del orden imperante del mundo y cuestiona cómo este surgió (Cox, 2013).

¹⁴ La versión original (en inglés) es de 1981 “Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory”. *Millennium- Journals of International Studies* 10. (pp. 126-155).

las condiciones materiales, pautas de pensamiento e instituciones humanas que dieron lugar a que las Fuerzas Armadas uruguayas adoptaran como propios los lineamientos de seguridad hemisférica, y con ello la ampliación y multiplicación de sus misiones así como la creciente tendencia a involucrarse en tareas vinculadas a la seguridad interior. Como forma de contextualizar el análisis, se presentan también los principales enfoques sobre la seguridad; nacional, societal y humana.

La estructura como factor condicionante

A partir de la categorización de Douglas Porpora, y diferenciando el plano doméstico del internacional, Colin Wight (2006) define a la estructura como:

a- patrones de comportamientos agregados que permanecen a través del tiempo (procedente de la tradición estructural-funcionalista, relacionada al individualismo).

b- regulaciones legales que inciden en los hechos sociales (vinculado a la concepción durkheimiana de hecho social y a los patrones que relacionan a los grupos) .

c- reglas colectivas y recursos que estructuran el comportamiento (diferencias relacionales; Waltz afirma que las relaciones entre diferentes capacidades definen la distribución del poder. Para el constructivismo se relaciona con las representaciones colectivas que dichas reglas y recursos constituyen) .

d- sistema de relaciones humanas en la sociedad (vinculado a la concepción marxista de clases sociales y por tanto a las relaciones de producción intra e intersocial que configuran las diversas identidades¹⁵).

e- relaciones de diferencia que definen y constituyen las propiedades entre los elementos.

Finalmente, concluye que los términos de agencia y estructura no son contradictorios ni complementarios sino dos polos en tensión donde las acciones de los agentes transforman o reproducen las estructuras, las que a su vez inciden en el poder otorgado a los grupos e individuos.

En un estudio sobre el surgimiento del orden social, los órdenes mundiales y los órdenes hegemónicos Cox (2013) plantea el *método de las estructuras históricas*¹⁶;

¹⁵ "Porpora argumenta que esta concepción de estructura supera la oposición agente-estructura" (Porpora en Wight, 2006:164). Traducción de la autora.

¹⁶ El autor hace aquí una diferenciación entre "estructura" y "estructura histórica"; siendo la primera representativa del marxismo estructuralista de Althusser y Poulantzas -caracterizado por una epistemología

una combinación de condiciones materiales, pautas de pensamiento e instituciones humanas que dan lugar a prácticas sociales persistentes que se imponen a través de presiones y restricciones, “los individuos y grupos pueden acatar las presiones, o resistir y oponerse a ellas, pero no pueden ignorarlas” (p.141). Esta combinación de capacidades materiales, ideas e instituciones, constituye una forma de *poder estructural* que limita a los actores a partir de un conjunto de valores y entendimientos sobre el *orden natural de las cosas* (Cox en Sanahuja, 2015); el orden hegemónico. En la conformación de la estructura hegemónica la institucionalización juega un papel clave como estabilizadora y perpetuadora del orden particular (Sanahuja, 2015).

Nótese que Cox utiliza el término orden y no sistema, sosteniendo que el primero es relevante para todos los períodos históricos. Para el autor *orden* no significa la falta de turbulencia sino la manera en cómo ocurren las cosas, y *desorden* es un concepto utilizado para evitar las connotaciones de *equilibrio* que suele introducir el término sistema; “los patrones particulares de relaciones de poder que han durado en el tiempo pueden contrastarse en términos de sus características principales como órdenes mundiales distintivos” (Cox, 2013, p.132, nota al pie 4).

Diferenciándose de las nociones que reducen la hegemonía a la dominación por parte de un Estado (tal es la propuesta por Robert Keohane), el autor desarrolla su trabajo¹⁷ a partir de la concepción gramsciana¹⁸ para la cual la estructura de poder de unos sobre otros (de un Estado o grupo privado combinado con este) se apoya en una amplia base de aceptación ideológica. Mientras la dominación refiere al predominio del poder material, la hegemonía representa un poder consensuado, expresado fundamentalmente a través de las instituciones que son consistentes con la estructura hegemónica. “Para Gramsci, como para Maquiavelo, la cuestión general que implica la hegemonía es la naturaleza del poder, y el poder es un centauro, parte hombre, parte bestia, una combinación de fuerza y consentimiento”

ahistórica- en tanto la segunda responde al materialismo histórico presente en los escritos de Marx, Hobsbawm y Gramsci, fundamental para la teoría crítica.

¹⁷ A efectos de nuestro análisis se toman aquí los conceptos de hegemonía y estructura en el contexto del sistema hemisférico y fundamentalmente de la relación EEUU-Uruguay, no obstante es preciso señalar que Cox los utiliza en referencia a la estructura hegemónica del orden mundial.

¹⁸ Para Gramsci la hegemonía de un grupo social fundamental sobre otros se concreta cuando los intereses del primero se constituyen en los intereses de todos; su ideología prevalece sobre la de los demás y con ello los fines políticos, económicos, morales e intelectuales. El Estado se convierte en organismo propio del grupo dominante y favorece su expansión. La organización no es solamente en el Estado-Nación, internacionalmente la relación de fuerzas militares es decisiva en cada caso. La hegemonía de Estados Unidos con respecto al resto de la región obedece a esta definición.

(Cox, 2013, p.143 pie de página 22). Poder, ideas e instituciones se “acoplan” en esta noción de hegemonía.

Analizando la motivación para configurar alianzas, Charles-Philippe David (2008) afirma que en momentos de grandes cambios del sistema internacional los Estados tienden a acercarse a la potencia o alianza ganadora. Este fenómeno denominado *bandwagoning* se observó principalmente hacia Estados Unidos luego de la Guerra Fría, no por temor a una amenaza sino por la oportunidad de un beneficio.

Celestino del Arenal (2015) sostiene que el protagonismo que desde 1919 ha tenido Estados Unidos, y su preponderancia a partir de 1945, marcó las Relaciones Internacionales por un americanocentrismo¹⁹ que afirmó su hegemonía como Estado a partir de la influencia de sus interpretaciones, intereses y valores en la formulación de políticas en diversos países. Durante la Guerra Fría la disciplina se caracterizó por una “apabullante preocupación por la defensa del poder estadounidense como baluarte del mantenimiento del orden” (Cox, 2013, p.135). En tal sentido, la búsqueda de respuestas para los retos y amenazas a la seguridad nacional norteamericana ha impulsado el desarrollo del eje central de referencia teórica en las cuestiones de RRII, marcado por una fuerte tendencia a la securitización que la volverá, al decir de Antonio Remiro, *depredadora*.

Se trata de una seguridad *posicional*, de *mi* o *nuestra* seguridad -la del Norte, la de los Estados Unidos y sus clientes- frente a sus amenazas [...] La hipótesis de que *los otros* puedan sentirse amenazados por *nosotros* o la forma en que *su* seguridad puede verse comprometida por *nuestras* acciones es descartada de plano. (Remiro en del Arenal, 2015, p.25)

Los enfoques de seguridad

A través de un estudio sobre el concepto de seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales Gabriel Orozco (2006) señala que los análisis de política internacional tradicionalmente se desarrollaron en torno a los conceptos de paz y poder. El primero asociado generalmente al idealismo y el segundo al realismo; estos últimos centran su análisis de la dinámica del sistema en el poder de los

¹⁹ Del Arenal (2015) señala que al centrar la atención explicativa de las RRII en los procesos de construcción social -principalmente en el papel de la cultura, intereses, religión e identidades- el constructivismo permite un mayor desarrollo de la crítica al americanocentrismo.

actores (puntualmente de los Estados), “el poder de una nación le permite conservar su posición dentro del sistema internacional, preservando, con ello, su interés nacional” (Orozco, 2006, p.162). Desde una óptica formal la soberanía transforma en iguales a los Estados en tanto el poder, traducido en recursos materiales, los diferencia (Moure, 2015).

Con el fin de la Guerra Fría surge un nuevo abordaje sobre el orden internacional, ya no enfocado en las explicaciones sobre el poder y la búsqueda de la paz sino en la noción de seguridad.

La seguridad permite, por tanto, interpretar problemas diversos y estructurar el debate en torno a fenómenos que normalmente se estudian de forma separada, y cada uno por su cuenta, como la carrera de armamentos, la industria armamentística, el comercio y la inversión internacional, la elaboración de la política exterior, la dinámica del sistema y la soberanía, los cuales pueden conectarse dentro de un marco amplio. (Orozco, 2006, p.163)

En el ámbito de la sociedad, sostiene Orozco, la seguridad constituye un instrumento del poder político para abordar aquellos aspectos que el Estado debe proteger por encontrarse en peligro o bajo amenaza. Ahora bien, el abordaje desde la noción de seguridad requiere de ciertas precisiones conceptuales -al menos en sus principales categorías- debido a la amplitud de su aplicación. David (2008) afirma que es necesaria una comprensión de los problemas de seguridad para definir una estrategia acorde a los objetivos y medios; en función del paradigma desde el que se aborda, el *objeto referente* de la seguridad tendrá variaciones. No obstante dichas diferenciaciones, el autor señala que hay tres parámetros necesarios para cualquier definición de seguridad; la preservación de los valores centrales de una comunidad, la ausencia de amenazas y la formulación de objetivos políticos.

La tabla 1 contiene una comparación sobre los principales enfoques de seguridad en base a su objeto de referencia (seguridad para quién), el contenido (valor en riesgo) y las fuentes de amenaza (seguridad respecto de quién).

Tabla 1. Principales enfoques de seguridad

Objeto referente	Contenido	Fuentes de amenaza	Teorías	Denominación
El Estado	Soberanía y poder. Integridad territorial	Otros Estados (actores subestatales)	Realismo y Neorrealismo	Seguridad nacional
Colectividades o grupos societales	Identidad societal	Cultura foránea. Naciones (Estados). Migrantes	Constructivismo	Seguridad societal
Individuos	Supervivencia, bienestar	El Estado. Globalización. Naturaleza	Nuevos enfoques Teorías críticas	Seguridad humana

Fuente: elaboración propia en base a Moller 2000 y Orozco 2006

Para el realismo²⁰ y el neorrealismo la integridad territorial del Estado constituye el objeto referente de la seguridad así como la preservación del interés nacional, definido en términos de poder o supervivencia. Dado que el concepto central de esta corriente es la soberanía e integridad territorial -y los gobiernos suelen generar rivalidades por el predominio de sus intereses nacionales-, la dimensión militar así como la económica (incluida la guerra económica, bloqueos o sanciones económicas) son fundamentales y ejercen una influencia determinante sobre el comportamiento de los Estados (David, 2008, p.76), los que desarrollan su capacidad militar no solo para defenderse sino para incrementar su influencia. A fin de cuentas, tal como afirmaba Tolstói, “la experiencia prueba que el poder no es una palabra, es una realidad” (Tolstói en David, 2008, p.75). De este modo, y a diferencia del realismo clásico, el neorrealismo reconoce que la estructura del sistema internacional condiciona la distribución de las capacidades militares en beneficio de las grandes potencias.

Desde otro enfoque, el constructivismo plantea que el interés nacional debería entenderse como la expresión de la identidad de una sociedad en interacción con otros actores. “La seguridad de cada Estado dependerá, de esta manera, del

²⁰ En su caracterización sobre el realismo, Celestino del Arenal afirma que “es una teoría normativa orientada a la política práctica, que busca a la vez acercarse a la realidad internacional de la guerra fría [sic] y del enfrentamiento entre los bloques y de justificar la política que los Estados Unidos pusieron en marcha para mantener su hegemonía” (del Arenal en Salomón, 2002: 3).

esfuerzo por ahondar en los lazos de identidad que permitan una mayor cooperación y estimulen la supervivencia de instituciones eficaces a la hora de dirimir conflictos” (Orozco, 2006, p.167). La identidad de las colectividades o grupos constituyen el objeto referente para la *seguridad societal*; el foco no está puesto aquí en las condiciones materiales ni los intereses que forman el sistema internacional sino en las ideas que lo han construido, básicamente a partir del sentido dado a estos dos elementos “la seguridad es, ante todo, una cuestión de percepción, (...) no es un fenómeno empírico sino justamente una representación mental, y en este sentido puede ser *construida y deconstruida*” (David, 2008, p.83-84). Los rasgos de identidad definen los intereses y posición de los actores en el sistema, los que en ocasiones se encuentran por encima de los intereses de los Estados o gobierno. Esta noción de seguridad identitaria o societal tiende hacia la búsqueda de alternativas de seguridad colectiva. Los lazos, construidos mediante el proceso de relacionamiento, determinan el papel y posición de los diferentes actores en el sistema internacional. Luego de analizar el caso de los Balcanes, Bjorn Moller (2000) afirma que el enfoque constructivista es cauteloso al momento de señalar el estatus de ciertos asuntos como “problemas de seguridad” debido a la inevitable implicancia política que ello supone; entre otras consecuencias, la securitización de fenómenos como las migraciones o el imperialismo cultural puede dar paso a grupos xenófobos de extrema derecha y/o nacionalismos²¹.

Por último, para la teoría crítica el objeto referente de la seguridad es la preservación del ser humano y el desarrollo libre de sus capacidades así como el acceso a ciertos recursos que permitan una calidad de vida adecuada. Entre los modelos expansivos de la seguridad (Orozco, 2006) que ponen el centro de atención en la persona, la *seguridad humana*²² manifiesta la necesidad de proteger a los ciudadanos para su desarrollo libre, principalmente en aquellas zonas donde los derechos humanos son vulnerados. Desde esta perspectiva la seguridad está relacionada con siete categorías fundamentales: económica, alimentaria, sanitaria, personal, medioambiental, comunitaria y política.

²¹ Un interesante abordaje sobre la derecha radical y los nacionalismos en diversos países es realizado en *Epidemia Ultra*, un proyecto transmedia de divulgación dirigido por Franco Delle Donne. Disponible en: epidemiaultra.org (visitado 31/8/2022).

²² El Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 1994, titulado “Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana”, es considerado el documento base de dicha concepción de seguridad.

La seguridad humana pone el énfasis en el deber que tiene el sistema internacional de intervenir para proteger a los individuos de las distintas amenazas a las que están sometidos, ya sea por los estados [sic] o por grupos ilegales; de esta manera ha planteado el principio de intervención humanitaria, el cual busca entrar en aquellas regiones en conflicto en donde la población y las personas ven amenazadas sus condiciones básicas de seguridad. (Orozco, 2006, p.175)

La ampliación del concepto de seguridad, que desde la última década del siglo XX ha planteado la necesidad de una visión más allá de la defensa militar de los intereses estatales y territoriales, significó la incorporación de nuevos actores (incluidos los no gubernamentales) con incidencia en las cuestiones securitarias.

En realidad, la seguridad se convierte en un *concepto multifuncional* de las relaciones internacionales debido a que en la distintas regiones del mundo es necesario crear modelos que puedan ser aplicados o explicados como zonas de seguridad; es decir, dependiendo del nivel al que se quiere aplicar la seguridad se elaboran una serie de modelos que permitan llevar a cabo los objetivos propuestos en esa región o lugar. (Orozco, 2006, p.170)

El problema radica, según señala el autor, en las necesidades que busca satisfacer una política concreta de seguridad. Agregamos en este trabajo que, más allá de los objetos de referencia, es fundamental establecer una clara delimitación entre los asuntos de seguridad exterior e interior, diferenciando principalmente esta última del área de actuación de la defensa nacional y en particular de su componente militar. En otras palabras, que las soluciones a nuestros problemas no se reduzcan a golpear las puertas de los cuarteles (Vitelli en Aguiar, 2021).

Los políticos deben tener en cuenta las diferencias fundamentales que existen entre una fuerza policial - un cuerpo destinado a proteger a la sociedad minimizando el uso de la fuerza - y una militar, que tiene la misión de derrotar a un enemigo a través del uso de la fuerza. (Isacson et al., 2004, p.3)

Moller (2000) afirma que existe una cuestión de agencia respecto a quien brinda seguridad con una dimensión internacional (macro) y una subestatal (micro).

La primera se refiere al grado en que la seguridad es buscada, es decir, por parte de estados [sic] individuales, díadas o grupos más amplios de estados [sic], o por parte del sistema internacional como tal. La última se refiere a la arriba mencionada división del trabajo en la sociedad entre los *servicios de seguridad* y el resto. (p.6-7)

Los estudios posmodernos cuestionan el contenido y alcance de los discursos realistas de seguridad así como el intento de imponer una “verdad universal”, un *speech act* (David, 2008) con impactos sobre la realidad material. Las nuevas respuestas necesariamente requieren de cambios en los discursos, “la verdadera seguridad es percibida como una lucha, una resistencia a los discursos dominantes y a veces peligrosos” (David, 2008a, p.89). En definitiva “expandir o no el concepto de seguridad -y, si así es, en qué dirección y hasta qué punto- es un asunto tanto de elección política como de conveniencia analítica” (Moller, 2000, p.6).

Tabla 2. Las escuelas de pensamiento sobre la seguridad

TEORÍAS FUNDAMENTOS	Realista- Neorrealista	Constructivista	Crítica
Dimensión de análisis	Poder e interés nacional	Ideas, valores, normas, e identidades	Estructuras de poder Emancipación
Niveles de análisis	Estados Sistemas de Estados	Agentes Estructuras	Individuos Elites nacionales y transnacionales
Postulados de base	Los Estados son egoístas y competitivos	Las identidades son construidas e interpretadas entre los agentes	El saber y los discursos son formas de poder cuestionables
Concepciones sobre la seguridad	Seguridad nacional Seguridad internacional	Securitización	Seguridad humana Seguridad como discurso

Fuente: adaptado de David (2008)

B) DISEÑO Y METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

En base a un estudio de caso con enfoque cualitativo, esta investigación “combina la explicación con la interpretación, desde una perspectiva *científica y sensible a lo sociológico*” (Adler en Salomón, 2002, p. 42). Su diseño metodológico presenta un diagrama de tipo explicativo, que permite describir, analizar y comprender la temática a abordar.

Los estudios explicativos van más allá de la descripción de conceptos y fenómenos o del establecimiento de relaciones entre conceptos; están dirigidos a responder a las causas de los eventos físicos o sociales. Como su nombre lo indica, su interés se centra en explicar por qué y en qué condiciones ocurre un fenómeno, o por qué dos o más variables están relacionadas. (Batthyány y Cabrera, 2011, p. 34)

Complementando el esquema de trabajo, la perspectiva de la investigación histórica descriptiva nos permite ampliar el abordaje desde la periodización del objeto de estudio, observando cómo ha ido modificándose durante el transcurso del tiempo.

El problema de investigación

El problema de investigación versa sobre la influencia de la concepción de seguridad hemisférica en la política de defensa nacional uruguaya pos Guerra Fría, expresada por la ampliación de misiones de las Fuerzas Armadas junto a una creciente tendencia a la utilización del componente militar de la defensa en tareas de seguridad interior.

Pregunta problema

¿Qué factores explican la influencia de las definiciones de seguridad hemisférica adoptadas al finalizar la Guerra Fría en la política de defensa nacional uruguaya?

Objetivo general

Analizar la influencia de los lineamientos de seguridad hemisférica en la política de defensa nacional uruguaya desde el fin de la Guerra Fría hasta el 2020.

Objetivos específicos

- Definir la relación Uruguay-Estados Unidos en términos de órdenes hegemónicos.
- Periodizar los eventos y procesos que influyeron en el ámbito de la defensa nacional uruguaya.
- Analizar las condiciones materiales, ideas e instituciones humanas que dieron lugar a la influencia de los lineamientos de seguridad hemisférica en la política de defensa nacional uruguaya pos Guerra Fría, en especial el papel que las restricciones presupuestarias y las presiones desde las Fuerzas Armadas tuvieron sobre las decisiones políticas.

Hipótesis de trabajo

Entendemos por hipótesis al enunciado conjetural que relaciona variables entre sí (Kerlinger, 1973), e hipótesis de trabajo (o principal) a la respuesta tentativa al problema y preguntas formuladas en la investigación (Campagna, 1996).

Hipótesis principal

La formulación de la política de defensa nacional uruguaya ha tenido en la doctrina de la seguridad hemisférica su principal referencia, lo que fundamentalmente se explica por el rol preponderante en su elaboración que los gobiernos otorgaron a las FFAA, las que tradicionalmente han estado influenciadas por la cooperación militar norteamericana.

Hipótesis complementaria

La adopción de la doctrina multidimensional supone la implementación de una política de defensa nacional cuyos problemas son abordados en base a los diagnósticos de la seguridad humana pero con las respuestas propias del enfoque de la seguridad nacional; ampliación en las misiones de las FFAA y una creciente tendencia a la militarización de la seguridad pública.

Técnicas de recopilación de información y fuentes

Los datos utilizados en esta investigación surgen como resultado de las siguientes técnicas:

- La principal fuente de información se basó en el análisis de documentos (del gobierno uruguayo, el norteamericano y de la OEA), normativa, artículos académicos y notas periodísticas.
- Entrevistas (en profundidad) a informantes calificados:
 - 1) Director general de Política de Defensa del MDN.
 - 2) Exasesora en políticas de defensa en la Secretaría Permanente del CODENA.
 - 3) Exministro letrado civil integrante del Supremo Tribunal Militar; exasesor jurídico del MDN.

Respecto al origen, se utilizarán fuentes primarias y secundarias; las que se obtienen directamente de los actores y las que han sido tratadas por otras personas, respectivamente.

III) EL ROL DE EEUU EN EL CONTINENTE

A) LA CONSOLIDACIÓN DEL HEGEMÓN

Gonzalez Guyer (2019) ubica la conceptualización de hemisferio en la definición que Thomas Jefferson realizara en 1820 respecto al “área delimitada en oposición a Europa”, la “línea de demarcación entre la guerra y la paz; allí donde en el futuro nuestra fuerza nos permitirá establecer la ley” (Jefferson en Gonzalez Guyer, 2019, p. 73). En definitiva, la extensión de polo a polo de la zona de interés estadounidense (Cargnelutti, 1992); el *derecho a dominar* como un principio rector de la política exterior estadounidense, que suele camuflarse en términos defensivos (Chomsky, 2016).

Enmarcada en el panamericanismo²³ como sistema de integración interamericana, el *destino manifiesto* y la *vocación misionera* que mandataban el destino común de “las Américas” a Estados Unidos se impondría mediante la Doctrina Monroe, “verdadera guía de la política exterior de Estados Unidos respecto al resto del continente americano hasta nuestros días” (Gonzalez Guyer, 2019, p.74). Su espíritu quedaría plasmado durante la Sexta Conferencia Panamericana (1928) y la Conferencia Interamericana de Montevideo (1933), con la negativa de las delegaciones norteamericanas a firmar la declaración del principio de no intervención como rector de las relaciones entre los Estados americanos. En los hechos, se asumía una actitud contraria a la *política del buen vecino* establecida ese mismo año por la administración del presidente Franklin D. Roosevelt.

En 1942, durante la III Reunión de Consulta de Cancilleres de las Américas²⁴ celebrada en Río de Janeiro, se crea la Junta Interamericana de Defensa (JID)²⁵, hito fundador de la doctrina hemisférica de seguridad y defensa (González Guyer, 2019) que durante la década del 40 tuvo un gran impulso frente a la *amenaza nazi-fascista* en el continente; “un medio por el cual altos funcionarios de Estados

²³ Durante la primera Conferencia Panamericana (1889) la Casa Blanca impulsó el proyecto panamericano, respondiendo a las necesidades de los capitalistas estadounidenses que comenzaban a ampliar sus inversiones en el resto del continente (Morgenfeld, 2023).

²⁴ La primera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores se celebró en Panamá en 1939 al entenderse que las hostilidades en Europa podrían “perturbar la paz de América” (OEA, sf.); actualmente dicha instancia de participación forma parte de los órganos políticos de la OEA. Disponible en: <https://www.oas.org/es/council/RC/actas.asp> (visitado 30/3/2021).

²⁵ En 2006 se formaliza a la JID como una entidad de la OEA, mediante la resolución AG/RES.1 (XXXII-E/06).

Unidos pueden estrechar relaciones e influir políticamente sobre los factores reales de poder más influyentes de América Latina” (Slater en Cargnelutti, 1992, p. 35).

Un lustro más tarde se implementaría la Doctrina Truman, la materialización de la doctrina anticomunista en EEUU y su expansión tanto a nivel continental como al resto de sus aliados en el mundo. Ese mismo año, reunidos nuevamente en Río de Janeiro, los Estados americanos firman el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) estableciendo la defensa colectiva del continente. Con la seguridad colectiva en juego -según la definición estadounidense- la cooperación militar interamericana²⁶ tendría por objetivo la defensa y el fortalecimiento de la seguridad interna en las repúblicas del continente. Mediante el sistema de seguridad hemisférica Estados Unidos implementaba sus objetivos estratégicos para América Latina. Así quedaría plasmado en la misión del subsecretario adjunto de Defensa para Asuntos del Hemisferio Occidental del Departamento de Defensa de Estados Unidos; “proporcionar políticas de defensa para el hemisferio occidental, el área que cubre desde el Polo Norte hasta el Polo Sur” (de la Peña, 2017). Debido a que EEUU ha significado una fuente de armamento y conocimiento²⁷ para los Estados del sur, la mayoría de los países han diagramado su política de defensa a partir de los lineamientos del sistema hemisférico, desde entonces la asimétrica y la disparidad de poder serían su característica fundamental (Cargnelutti, 1992).

Considerados el organismo regional y el sistema institucional más antiguos del mundo (OEA, s.f)²⁸, la Organización de Estados Americanos y el sistema interamericano, respectivamente, tienen sus orígenes en la Primera Conferencia Internacional Americana, celebrada en Washington D.C entre fines de 1889 y principios de 1890. No obstante dichos antecedentes, la Carta de la OEA firmada en Bogotá en 1948 y su entrada en vigencia en 1951 establecieron su categoría de organismo regional dentro de las Naciones Unidas (ONU) así como su naturaleza y propósito; “lograr un orden de paz y justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia”

²⁶ La cooperación militar interamericana surge en la IV reunión de consulta de cancilleres de la Organización de Estados Americanos, convocada por EEUU y celebrada en marzo de 1951. Dicha cooperación tiene como fin preparar militarmente a las repúblicas americanas para la legítima defensa individual y la seguridad interna.

²⁷ “Desde mediados del siglo XX se desarrollaron acuerdos de asistencia militar entre Estados Unidos y países de la región conocidos como pactos de asistencia mutua. En diversos casos se trató de acuerdos que luego dejaron de aplicarse o fueron superados por normas jerárquicamente superiores. Son la base de asistencia de personal, entrenamiento y equipos, y de los llamados grupos militares” (RESDAL, 2016: 52).

²⁸ https://www.oas.org/es/acerca/quienes_somos.asp (visitado 20/4/2023).

(Art. 1°). En los hechos -y en tanto principal institución de seguridad regional- la organización funcionó como herramienta para la política exterior norteamericana. La voluntad hegemónica estadounidense sobre el resto del continente quedaría así plasmada en las ideas del panamericanismo, cuyos cursos de acción se canalizarían mediante las instituciones encargadas de implementar sus políticas, fundamentalmente la OEA.

Había dos visiones en competencia acerca de sobre qué asuntos debía concentrarse la OEA, lo cual reflejaba juegos de preferencias muy diferentes entre América Latina y Estados Unidos. Específicamente, los latinoamericanos vieron como rol primario de la OEA la promoción de la cooperación económica regional. En contraste, Estados Unidos enfatizó su rol de seguridad. (Desch, 1998, p.202)

Bajo las recomendaciones de la OEA, la JID tuvo a su cargo la elaboración del plan militar de defensa común²⁹ para el hemisferio así como la instrumentación del sistema coordinado de intercambio de informaciones. La derrota del nazi-fascismo dio paso a un nuevo enemigo para el continente; el comunismo internacional representado por la URSS y sus aliados. Como parte de la lucha anticomunista, y dada la necesidad de expansión de la doctrina de seguridad y defensa del hemisferio (JID, sf.), en 1962 la JID aprobaba la creación del Colegio Interamericano de Defensa (CID)³⁰. Asimismo, se conformaron instancias de intercambio en el ámbito de la defensa: la Conferencia Sudamericana de Defensa (SOUTHDEC), un foro que reúne a los jefes de Estado Mayor de la Defensa de América del Sur y autoridades del Comando Sur; Conferencia de Jefes de Fuerzas Aéreas Americanas (CONJEFAMER); Conferencia Naval Interamericana (CNI); Conferencia de Ejércitos

²⁹ En los planes de trabajo de la JID se plantean objetivos específicos y particulares. Como ejemplo de ello, el plan del 2018 proponía impulsar la actualización de las doctrinas y/o políticas de defensa de los Estados miembros de la OEA, teniendo como objetivo particular “difundir y concretar la asesoría de la JID en la revisión de estudios y políticas de defensa nacional” (1.1.3.2.1.1). Para una profundización ver los planes disponibles (versión 2017, 2018 y 2020) en el siguiente link: <https://www.iid.org/plan-de-trabajo/> (visitado 29/4/2023).

³⁰ Su sede se encuentra en Washington D.C; el actual director (desde 2018) es un May. Gral. del Ejército estadounidense, y el vicedirector un Gral. del Ejército brasileño. Por cohorte el CID forma a un total de 64 estudiantes de 17 países, incluido Uruguay. Ver: <http://iadc.edu/> (visitado 29/4/2023).

Americanos (CEA)³¹; y la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA)³².

No obstante su predominio, y a pesar del beneplácito de las élites gobernantes en la región, las intervenciones militares estadounidenses del 50 y 60 en Centroamérica³³ frente a lo que consideraba amenazas ideológicas a la seguridad hemisférica “enajenó e irritó a muchas naciones latinoamericanas que abrazaron el principio de no intervención en los asuntos internos de otros país”³⁴ (Shifter, 1997, p. 87). El sistema, que inicialmente había sido concebido para prevenir la “intervención extracontinental” se transformó para Estados Unidos en una herramienta contra la “influencia extracontinental”; como consecuencia, los países latinoamericanos debieron preocuparse por “limitar la intervención norteamericana en sus asuntos” (Cargnelutti, 1992, p.28). En definitiva, las distintas administraciones de la región no pretendían una búsqueda de poder sino lograr la seguridad a través de la cooperación y el respeto común.

B) LA ASISTENCIA MILITAR EN LATINOAMÉRICA Y EL PAPEL DEL COMANDO SUR

A pesar de que el Foreign Assistance Act³⁵ otorgó al Departamento de Estado la potestad para la formulación de la política exterior norteamericana y la asistencia militar extranjera, el aumento de la participación del Pentágono en las responsabilidades así como destino de los recursos ha dotado al Comando Sur de

³¹ En agosto de 1960 en Panamá tuvo lugar la primera Conferencia de Ejércitos Americanos. Según se señala en su página oficial no se estructuró un documento de creación formal, aunque se estableció como objetivo “la sinergia de los Ejércitos de América para afrontar de manera combinada e integral posibles amenazas contra nuestro continente” (CEA, sf.). Uruguay es uno de los 17 países fundadores y miembros de la conferencia. Su reglamento está disponible en el sitio web pero no permite el acceso ya que solicita usuario y contraseña para acceder al mismo. Por más información ver el siguiente link:

<https://www.redcea.com/about/SitePages/Home.aspx> (visitado 25/5/2023).

³² La primera Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas se celebró en Williamsburg-Virginia, entre el 24 y 26 de julio de 1995, luego de 1996 pasó a ser bienal. La agenda en 1995 incluía el “proceso Williamsburg” y sus principios; medidas para la transparencia y fomento de la confianza; cooperación en defensa; y las FFAA en las democracias del siglo XXI. La Junta Interamericana de Defensa es quien se encarga de sintetizar la memoria institucional de la CMDA. En el 2012 Uruguay fue sede de la X conferencia, celebrada entre el 8 y 10 de octubre.

³³ En 1954 el presidente guatemalteco, Jacobo Árbenz, tomó una serie de medidas económicas y laborales (incluida una reforma agraria) que chocaban con los intereses de la United Fruits Company, una compañía estadounidense que poseía más del 50% de los terrenos cultivables de Guatemala. Ello motivó una campaña de las élites conservadoras contra Árbenz, acusándolo de comunista, y cuyo desenlace fue su derrocamiento; “el primer golpe de Estado de la CIA en América Latina” (BBC. 2019, junio 27). Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-48776961> (visitado 20/4/2023).

³⁴ Traducción de la autora.

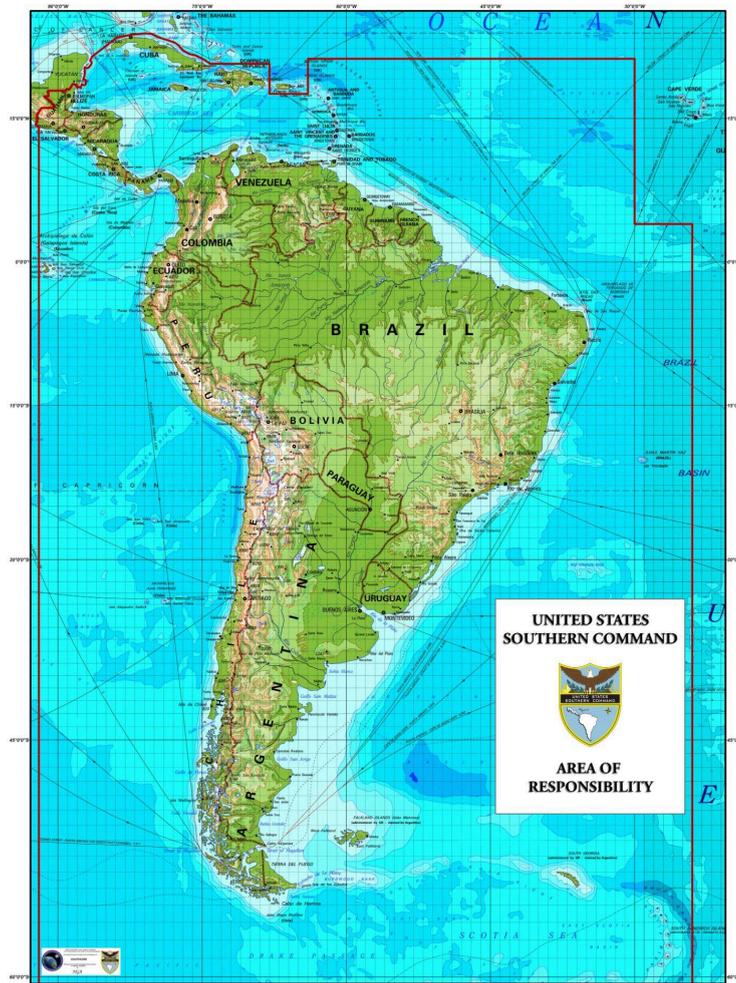
³⁵ La Ley de Asistencia Exterior fue promulgada en 1961; una versión actualizada del documento y sus enmiendas se encuentra en el siguiente link:

<https://www.usaid.gov/document/foreign-assistance-act-1961-amended> (visitado 5/3/2023).

un alto perfil con mayor poder de definición respecto a los programas de asistencia militar para América Latina³⁶, impactando sobre los requisitos democráticos y de respeto hacia los derechos humanos que condicionan el financiamiento a la asistencia militar (Isacson et al., 2004).

Con su sede en Doral, Miami-Florida, el SOUTHCOM es uno de los 11 Comandos Combatientes Unificados (COCOMs) del Departamento de Defensa de Estados Unidos. Su campo de acción comprende 31 países del centro y sur del continente americano, incluyendo las aguas adyacentes³⁷. La figura 1 muestra el teatro de operaciones del comando, delimitado por la línea roja.

Figura 1. Área de actuación del Comando Sur



Fuente: SOUTHCOM

³⁶ Como dato a destacar Isacson et al. (2004, p.3) señalan que entre agosto de 2002 y julio de 2004 el Gral. James Hill, entonces Cte. del Comando Sur, realizó 78 visitas a distintos países latinoamericanos, una cantidad que supera ampliamente las realizadas por autoridades del Departamento de Estado.

³⁷ Por más información acceder al siguiente link: <https://www.southcom.mil/>; o al sitio web Diálogo Américas, una publicación periodística gestionada por el Comando Sur: <https://dialogo-americas.com/es/#.ZFT17nbMLrc>

Ubicado en Panamá, en el transcurso de la segunda mitad del siglo XX el comando estableció misiones y escuelas de entrenamiento militar para la región, a la vez de distribuir equipo militar mediante el programa Lend & Lease (SOUTHCOM, sf.)³⁸. Durante la administración de George W. Bush (2001-2009) se propuso la creación de una fuerza marítima multinacional dirigida por Estados Unidos. Con el nombre de *Amistad Duradera* esta fuerza naval sería responsable por la seguridad marítima (pesca ilícita y migración no controlada, entre otras amenazas) que las naves estadounidenses apostadas en la región realizaron hasta el 11 de setiembre de 2001, momento en que fueron retiradas para asignarlas a la defensa de las costas de EEUU (Isacson et al., 2004).

Con su correlato en la región, en los últimos años la política exterior norteamericana ha tenido una fuerte impronta anti-China (y rusa, visualizado como su aliado), en especial después de la crisis financiera mundial de 2008 (Infante y Salgueiro, 2023).

China y Rusia desafían el poder, influencia e intereses estadounidenses, intentando erosionar su seguridad y prosperidad. Están decididos a transformar a las economías en menos libres y menos justas, a hacer crecer sus ejércitos, a controlar la información y los datos para reprimir a sus sociedades y expandir su influencia³⁹. (White House Office, 2017, p.2)

Washington ha acusado a Beijing de utilizar la tecnología 5G -mediante la empresa Huawei- para profundizar su influencia y control en América Latina, denunciando además la depredación de recursos naturales con la pesca ilegal no declarada y no reglamentada (INDNR)⁴⁰ realizada por barcos chinos. Lo cierto es que, el posicionamiento del gigante asiático como uno de los principales socios económicos e inversor para la región ha puesto en duda el papel de Estados Unidos como hegemon del continente (Bernal-Meza & Li en Infante y Salgueiro, 2023). Ante dicho escenario, la estrategia del gobierno norteamericano hacia la región ha sido revitalizar los ejes fundamentales del panamericanismo, esto es; su injerencia directa, explícita y avasallante (Katz, 2023). A fines del 2020, en el marco de la

³⁸ <https://www.southcom.mil/About/History/>

³⁹ Traducción de la autora.

⁴⁰ Arias, G. (2019, junio 21). *Pesqueros chinos no dan tregua a Latinoamérica*. Diálogo. Recuperado de: <https://dialogo-americas.com/es/articulos/pesqueros-chinos-no-dan-tregua-a-latinoamerica/#.ZF1pXnbMLrc> (visitado 25/4/2023).

operación Cruz del Sur⁴¹ el entonces jefe del SOUTHCOM, Almirante Craig S. Faller, afirmaba que la asociación y la expansión del espacio de competencia en todos los dominios eran dos conceptos claves de la Estrategia de Defensa Nacional, y que el Departamento de Defensa de EEUU las estaba implementando en la región mediante el Comando Sur (Vergun, 2021).

C) LOS OBJETIVOS DE LA SEGURIDAD NACIONAL ESTADOUNIDENSE TRAS EL FIN DEL ORDEN BIPOLAR

La disolución de la Unión Soviética consolidó a Estados Unidos en su rol de potencia indiscutida hacia fines del siglo XX y principios del XXI, transformando la pugna entre el modelo comunista y el capitalista en una lucha obsoleta que daría paso a nuevos conflictos.

¿Sabían? La amenaza surgió mucho antes del 11 de septiembre. Durante los años ochenta y noventa, los partidarios de una ideología maléfica y llena de odio cobraron fuerza y aumentaron en número. En países donde reinaba la represión y desesperación, estos extremistas encontraron reclutas que gustosos se adhirieron a su visión asesina. Desencadenaron una campaña sin precedente contra Estados Unidos y atacaron el World Trade Center en 1993, dos de nuestras embajadas en África en 1998, y el USS Cole en el 2000. (George W. Bush, 2008)⁴²

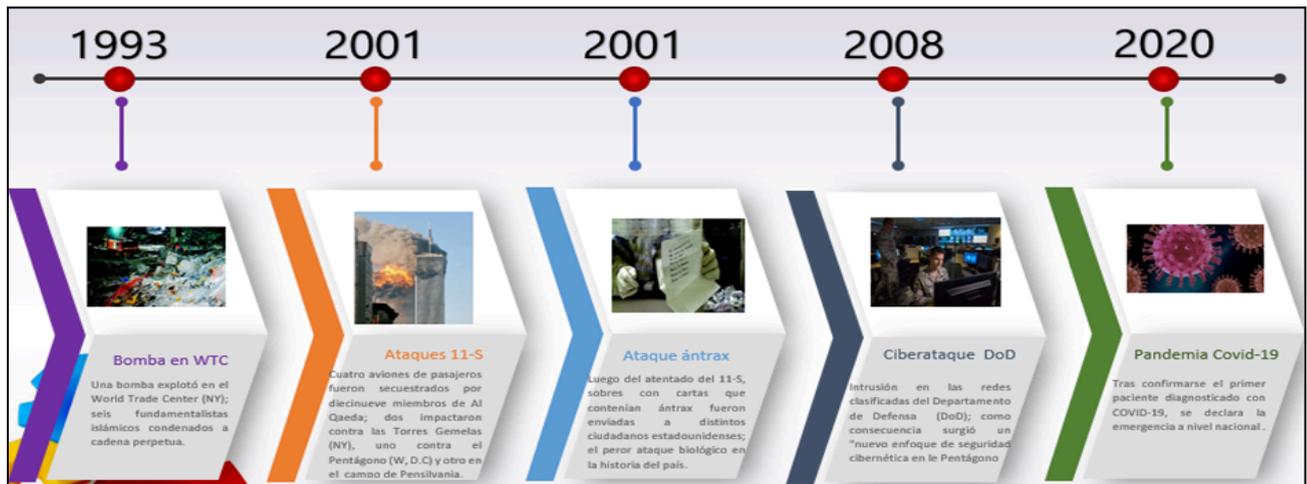
La figura 2 presenta una línea de tiempo con los principales eventos⁴³ que incidieron sobre la seguridad nacional y la gestión de emergencias en EEUU desde el fin de la Guerra Fría hasta 2020; en particular, los ataques de actores externos que dieron lugar a nuevas definiciones y estrategias para la seguridad nacional.

⁴¹ A fines del 2020 la Guardia Costera de EEUU realizó patrullajes junto a las marinas de diversos países de Sudamérica, una misión que duraría 10 meses.

⁴² Bush, G. W. (2008). Declaraciones del presidente en materia de seguridad nacional, seguridad interna y el Plan para la Libertad, en el U.S. Army War College. Recuperado de: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2008/12/20081217-6.es.html> (visitado 13/6/2023).

⁴³ Por una cronología completa de los eventos entre 1811 y 2023 ver "Timeline of Homeland Security Events and Milestones", disponible en: <https://www.hsdl.org/c/timeline/> (visitado 28/5/2023).

Figura 2. Cronología de hitos para la seguridad nacional de EEUU



Fuente: elaboración propia en base a datos de Homeland Security Digital Library

Durante la administración de Bill Clinton (1993-2001) la estrategia de seguridad nacional se delimitó en función de dos *nuevos peligros*; los ataques terroristas con armas de destrucción masiva (nucleares, bacteriológicas o químicas) y los sabotajes a los sistemas informáticos. La política de seguridad respondía, además, a tres objetivos de importancia para el gobierno; el restablecimiento del liderazgo económico norteamericano, la difusión de la democracia y la reestructuración militar, por lo que en el plano internacional lo comercial prevaleció sobre lo militar. La *Estrategia de Seguridad Nacional para un Nuevo Siglo* (1997) aseguraba que “Estados Unidos tiene una variedad de herramientas a su disposición para moldear el entorno internacional en favor de sus intereses y los de la seguridad global”⁴⁴ (p.9) frente a tres tipos de amenazas, algunas intensificadas por el avance tecnológico:

- Regionales o centradas en el Estado; por coerción y agresión transfronteriza o naciones inestables cuyos conflictos internos amenazaban la estabilidad en regiones de interés para Estados Unidos.
- Transnacionales; entre las que se incluían el terrorismo, comercio ilegal de drogas, tráfico ilícito de armas, crimen organizado internacional, migraciones descontroladas y daño ambiental.
- Armas de destrucción masiva.

⁴⁴ Traducción de la autora.

Los atentados del 11 de setiembre de 2001 (11-S) -respuesta a la doctrina del Área Grande⁴⁵- significaron un punto de inflexión para la seguridad nacional; el primer ataque con consecuencias en territorio de EEUU desde 1814 (Chomsky, 2016), cuando durante la guerra anglo-estadounidense las tropas británicas incendiaron varios edificios públicos en Washington D.C, incluyendo la Casa Blanca y el Capitolio.

Luego del 11-S el presidente George W. Bush declaró *la guerra contra el terrorismo*, incluyendo una guerra de ideas y alterando los enfoques antiterroristas a nivel mundial (HSDL, s.f)⁴⁶. Un año más tarde la Estrategia de Seguridad Nacional enfatizaba en la necesidad de combatir al terrorismo, evitando principalmente el desarrollo de sus bases operacionales. En el documento se afirmaba que “los eventos del 11 de setiembre de 2001 nos enseñaron que los Estados débiles, como Afganistán, pueden representar un peligro tan grande para nuestros intereses nacionales como los Estados fuertes”⁴⁷ (White House Office, 2002, intr.); señalando además que si bien la pobreza no es sinónimo de terrorismo y asesinato, el contexto de instituciones frágiles y corrupción aumenta la permeabilidad de las redes terroristas y los cárteles de droga dentro de las fronteras de los Estados, principalmente en Latinoamérica. Entre los objetivos de la estrategia se incluía la necesidad de disuadir la competencia militar futura; dada su “improcedente e inigualable fuerza e influencia en el mundo” Estados Unidos asumía la responsabilidad de liderar una “gran misión” frente a las “nuevas amenazas”, con una estrategia de seguridad nacional basada en “un internacionalismo claramente estadounidense” que reflejaba sus valores e intereses nacionales. No obstante, se reconocía que el cumplimiento de las prioridades globales para el país estaba limitado por recursos políticos, militares y económicos finitos, por lo que cada caso debía abordarse en base a ciertos principios estratégicos, afirmándose que “ninguna doctrina puede anticipar todas las circunstancias en las que se justifican las acciones de Estados Unidos, directa o indirectamente”⁴⁸ (p.9).

⁴⁵ Durante la Segunda Guerra Mundial Washington diseñó los planos del mundo de posguerra autorizando la intervención de EEUU a voluntad (Chomsky, 2016) para dirigir el “Área Grande”; el hemisferio oeste, el Lejano Oriente y el antiguo Imperio británico, incluidos los recursos energéticos de Oriente Próximo y el núcleo económico de Europa occidental.

⁴⁶ La Homeland Security Digital Library (HSDL) forma parte del Center for Homeland Defense and Security (CHDS), disponible en: <https://www.chds.us/c/> (visitado 1/6/2023).

⁴⁷ Traducción de la autora.

⁴⁸ Ídem.

A partir de los ataques del 2001 se implementaron ciertas modificaciones; entre otras, la Ley de Seguridad Nacional⁴⁹ -aprobada por el Congreso en noviembre de 2002- que creó el Departamento de Seguridad Nacional (Homeland Security), una combinación de 22 agencias y departamentos con actuación en dicha área de políticas. En la exposición de motivos para su creación Bush afirmaba que el país estaba bajo el ataque de un “nuevo tipo de enemigo”, que buscaba acabar con la confianza de los norteamericanos en sus instituciones y su “estilo de vida”⁵⁰.

En el año 2006 se presentó una actualización de la estrategia contra el terrorismo, la National Strategy For Combating Terrorism (NSCT)⁵¹, que incluía el establecimiento de estándares internacionales de responsabilidad así como la dotación de capacitación, equipo y otros tipos de asistencia para los Estados aliados. Por su parte, la estrategia de seguridad nacional estadounidense para ese mismo año enfatizaba en la importancia de la libertad y la economía de mercado para el desarrollo de los países. Ello impactaría positivamente sobre la diplomacia y la defensa, reduciendo en definitiva las amenazas a largo plazo a la seguridad nacional mediante la construcción de sociedades estables, prósperas y pacíficas; particularmente en el hemisferio, primera línea de defensa para la seguridad nacional estadounidense (White House Office, 2006). Para lograr dicho objetivo la ayuda exterior norteamericana debía proporcionar las herramientas adecuadas según los desafíos y etapas de desarrollo que cada país enfrentara.

A pesar de que la lucha contra el terrorismo -con foco en la confrontación de Al Qaeda- y las redes criminales globales permanecieron en el centro de las preocupaciones en torno a la seguridad nacional, otros peligros como los ciberataques o los efectos del cambio climático y las enfermedades pandémicas adquirieron mayor visibilidad durante la presidencia de Barack Obama (2009-2017). La estrategia de seguridad del año 2010 planteaba la necesidad de trabajar en función de cuatro intereses nacionales a largo plazo:

- Seguridad tanto para EEUU y sus ciudadanos, así como para los aliados y socios.

⁴⁹ Homeland Security Act of 2002. Recuperado de: <https://www.dhs.gov/homeland-security-act-2002> (visitado 7/6/2023).

⁵⁰ Proposal to Create the Department of Homeland Security. Recuperado de: <https://www.dhs.gov/publication/proposal-create-department-homeland-security> (visitado 5/6/2023).

⁵¹ <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nsct/2006/> (visitado 14/6/2023).

- Apertura y desarrollo de la economía, principalmente mediante la innovación.
- Respeto por los valores universales, tanto en el plano nacional como a nivel mundial.
- Liderar la promoción de un orden internacional que mediante la cooperación busque enfrentar los desafíos globales para lograr paz, seguridad y oportunidades.

Finalmente, la estrategia del 2015 incorporaba la necesidad de aumentar la seguridad sanitaria mundial como un mecanismo para evitar el riesgo de propagación de enfermedades infecciosas. Respecto a Latinoamérica se sostenía que era necesario profundizar la cooperación en el área económica y de seguridad; enfatizando sobre la necesidad de invertir para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, evitando así conflictos que pudieran llevar a estallidos sociales.

Al recorrer los documentos de estrategia de seguridad nacional de la última década del siglo XX y las primeras del XXI se observa una reiteración tanto de las amenazas como de los objetivos planteados, diferenciándose el énfasis en cada uno de ellos según la coyuntura. Asimismo, se señala que las relaciones de las FFAA norteamericanas con militares extranjeros son fundamentales para la seguridad colectiva, repercutiendo en beneficio del interés nacional estadounidense y en los principios “que son fuerza duradera para el bien en el mundo” (White House Office, 2017, p.1). En palabras de uno de los exjefes del SOUTHCOM, Almt. Kurt W. Tidd, “las amenazas interconectadas en Latinoamérica presentan un peligro para la seguridad nacional de los EE.UU y socavan la estabilidad de la región” (Tidd, 2016). La reconfiguración de prioridades para Washington suscitó “nuevas amenazas” y “enemigos” frente a los que se definieron las líneas de acción estratégicas, las que posteriormente serían replicadas por el sistema hemisférico.

IV) EL SISTEMA DE SEGURIDAD HEMISFÉRICA: DE LA DSN AL ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL

A) LA DOCTRINA DE LA SEGURIDAD NACIONAL

Enmarcada en la Guerra Fría como componente fundamental para la formación militar de los países inscriptos en la órbita de EEUU (Bucheli y Harriet, 2012), la DSN funcionó como elemento unificador -fundamento ideológico- del Sistema de Seguridad Hemisférica dando un marco de acción a las dictaduras del continente; “un nuevo *profesionalismo* militar⁵², cuyo objetivo principal pasó a ser la preservación de la seguridad interna ante los riesgos de agresión ocasionados por la subversión” (p. 51). La doctrina Truman había establecido la necesidad de desarrollar una guerra contra la subversión interna, un argumento que fue muy bien recibido por las FFAA latinoamericanas. En tanto los “movimientos subversivos” con orientación “izquierdista” y raíz nacionalista fueran fomentados desde el exterior, la defensa territorial debía ser garantizada por una política nacional concebida en función de la seguridad (Cargnelutti, 1992).

Alfredo Vázquez Carrizosa, presidente del Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos en Colombia y ministro de Asuntos Exteriores de ese país entre 1970 y 1974, sostenía que la administración Kennedy (1961-1963) se había esforzado en transformar los ejércitos regulares de Sudamérica en brigadas de contrainsurgencia, aceptando incluso la formación de escuadrones de la muerte.

En Chile, Argentina, Paraguay, Bolivia, Brasil y Uruguay, donde los militares estaban matando a comunistas, curas y monjas de izquierda, además de sindicalistas, profesores y estudiantes, Estados Unidos fue un tácito y, en algunos casos, activo aliado de la guerra sucia. Los representantes diplomáticos estadounidenses en aquellos países no sólo sabían de los crímenes sino que, en muchos casos, ayudaban a encubrirlos. (Lee Anderson, 2013, p.317)

⁵² La referencia al “profesionalismo militar” se entiende en esta frase en tanto misión y/o doctrina, no en el sentido clásico dado por Samuel Huntington en *El Soldado y el Estado* (1964). Para Huntington la profesionalización de la institución militar implica el acatamiento de los oficiales al poder civil, en lo que denominó *control civil objetivo*; la minimización tanto de la intervención de los militares en política como de los políticos en los asuntos militares.

En efecto, la DSN se configuraría como la política militar impulsada por Estados Unidos con un valor principal; mantener su seguridad (Caetano en Rodríguez, 2023). Dado que todo lo que ocurriera en América Latina se relacionaba con la seguridad norteamericana, había que destruir cualquier *enemigo* considerado un factor de inseguridad.

El derecho a combatir al enemigo interno, como se estableció en la doctrina brasileña, la doctrina argentina, la doctrina uruguaya y la doctrina colombiana, es el derecho a combatir y exterminar a trabajadores sociales, sindicalistas, hombres y mujeres que no apoyan al poder establecido. Y esto podría significar cualquiera, incluidos activistas de los derechos humanos como yo mismo. (Vázquez Carrizosa en Chomsky, 2016, p. 25)

Fundamentándose en el concepto de *seguridad* como principio organizador del nuevo modelo de sociedad (Bucheli y Harriet, 2012) y alejándose de la tradición democrática y liberal, la DSN amplió el papel de las FFAA en la sociedad y en la vida política.

En pocas y simples palabras, la DSN afirmaba que el enfrentamiento ideológico global e irreductible entre el capitalismo y el comunismo se trasladaba al ámbito interno de los Estados. El enemigo externo se infiltraba dentro de las fronteras, actuando a través de grupos nacionales, de manera que el combate del enemigo debía darse al interior del propio territorio, contra sujetos nacionales. Lo que es más, la batalla no sólo era armada: en el marco de un conflicto total se combatía en todos los planos de la vida social, lo cual hacía imperioso que las fuerzas armadas tomaran el gobierno. Esto redundaba en la disolución de la diferencia entre defensa externa y seguridad interior, entre las cuestiones militares y las civiles. (Vitelli, 2015, p. 48)

B) EL ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL DE LA SEGURIDAD

Con el fin de la Guerra Fría y la “amenaza comunista” fuera del horizonte, la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH)⁵³ de la OEA comenzó un proceso de redefinición sobre el concepto, prácticas y esquemas de la seguridad hemisférica, que incluyó una declaración de expertos⁵⁴; por primera vez un organismo civil/diplomático asumía la responsabilidad sobre la seguridad del continente. Como resultado, se establecieron lineamientos generales para la elaboración de documentos sobre políticas y doctrinas nacionales de defensa así como para la elaboración de libros blancos. Respecto al papel y misiones de las FFAA se afirmaba que “actualmente se tiende a incluir funciones no tradicionales, como la de brindar asistencia a otros ministerios de Gobierno...con competencias en materia de pesca, medio ambiente, inmigración, aduanas, interdicción del narcotráfico, búsqueda y rescate” (OEA, 2002)⁵⁵.

Reunidos en Bridgetown (Barbados) en junio de 2002, durante la XXXII Asamblea General (AG) de la OEA, los ministros de Relaciones Exteriores junto a jefes de delegaciones determinaban la naturaleza diversa de las “nuevas amenazas” y desafíos a la seguridad hemisférica, advirtiendo sobre la necesidad de abarcar aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales. Mediante la declaración de Bridgetown⁵⁶ se presentaba el nuevo paradigma para la seguridad hemisférica; un enfoque con alcance multidimensional que hacía hincapié en el fomento de la confianza⁵⁷ y la cooperación hemisférica⁵⁸. El entonces secretario de Estado norteamericano, Colin Powell, afirmaba en su discurso; “mientras las amenazas tradicionales como los conflictos armados no han desaparecido, nuevas

⁵³ La Comisión de Seguridad Hemisférica es una de las comisiones permanentes que integran el Consejo Permanente de la OEA, por lo que entre sus funciones se encuentran las de estudiar y formular recomendaciones a dicho consejo sobre los temas de seguridad hemisférica.

⁵⁴ Consenso de Miami (2003, febrero 11). *Declaración de los expertos sobre medidas de fomento de la confianza y la seguridad: recomendaciones para la conferencia especial sobre seguridad dispuesta por la cumbre*. Ver: https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/Consenso_Miami.pdf (visitado 15/5/2023).

⁵⁵ CP/RES. 829 (1342/02). *Adopción de los lineamientos sobre la elaboración de documentos sobre políticas y doctrinas nacionales de defensa*. Recuperado de: <https://www.oas.org/consejo/sp/resoluciones/res829.asp> (visitado 9/5/2023).

⁵⁶ AG/DEC. 27 (XXXII-O/02). *Declaración de Bridgetown: enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica*. Recuperado de: http://www.oas.org/juridico/spanish/ag02/agdec_27.htm (visitado 18/4/2023).

⁵⁷ AG/RES. 1566 (XXVIII-O/98). *Fomento de la confianza y de la seguridad en las Américas*. Recuperado de: <http://www.oas.org/juridico/spanish/ag-res98/Res1566.htm> (visitado 18/4/2023).

⁵⁸ AG/RES. 1744 (XXX-O/00). *Cooperación para la seguridad en el hemisferio*. Recuperado de: http://www.oas.org/juridico/spanish/ag00/agres_1744_xxxo00.htm (visitado 18/4/2023).

amenazas a la seguridad tales como el terrorismo, lavado de activos, crimen organizado, narcotráfico y la epidemia del VIH/sida se han intensificado”⁵⁹.

Dada la multidimensionalidad de las “nuevas amenazas”, y por tanto la intersectorialidad en los problemas, las organizaciones nacionales debían proporcionar respuestas desde múltiples aspectos, teniendo en cuenta las diferencias así como características regionales pero acordando ciertas recomendaciones sobre estrategias coordinadas y planes de acción integrados. Así, entre otros documentos, lo plasmaría la resolución 1967⁶⁰ de la AG en su 7° punto.

Instar a los Estados Miembros a seguir promoviendo la transparencia en las políticas de defensa, en relación con, entre otros aspectos, la modernización de las Fuerzas Armadas, inclusive respecto de cambios en su estructura y composición, adquisición de equipo y materiales y gastos militares, siguiendo los Lineamientos para la Elaboración de Documentos sobre Políticas y Doctrinas Nacionales de Defensa, adoptados por el Consejo Permanente. (OEA, 2003)

Para su adopción e implementación el nuevo sistema de seguridad en las Américas contaría con un marco de referencia permanente, la Conferencia Especial sobre Seguridad ⁶¹.

C) LA CONFERENCIA ESPECIAL SOBRE SEGURIDAD DE LA OEA

Finalizado el proceso de consulta, el 28 de octubre de 2003 la *Declaración sobre Seguridad en las Américas* de la OEA establecía una “nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio” para contribuir a “la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social” (OEA, 2003, p.2). Fundamentada en la protección de la persona, esta nueva concepción “multidimensional” y “humana” de la seguridad se regiría por los principios democráticos; respeto, promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional. A pesar del énfasis en la cooperación y los enfoques comunes para enfrentar los desafíos, el documento reconocía que cada Estado podría

⁵⁹ Traducción de la autora. Para acceder al discurso completo ver:

http://www.oas.org/XXXIIIGA/english/speeches/speech_powell_press.htm (visitado 17/4/2023).

⁶⁰ AG/RES.1967 (XXXIII-O/03). *Transparencia y fomento de la confianza y la seguridad en las Américas*. Recuperado de: http://www.oas.org/juridico/spanish/ag03/agres_1967.htm (visitado 17/4/2023).

⁶¹ Por más información sobre la conferencia ingresar al siguiente link: <http://www.oas.org/csh/CES/default.asp> (visitado 16/5/2023).

identificar sus prioridades de seguridad nacional y definir las estrategias que considerara convenientes.

Además de las “amenazas tradicionales” a la seguridad, la declaración incluía una lista de preocupaciones, desafíos y “nuevas amenazas de naturaleza transnacional” que requerirían una adecuada cooperación hemisférica (II. Valores compartidos y enfoques comunes):

- El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos.
- La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia, erosionando la cohesión social y vulnerando la seguridad de los Estados.
- Los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente.
- La trata de personas.
- Los ataques a la seguridad cibernética.
- La posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos.
- La posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.

La nueva concepción de la seguridad plasmada en la declaración de 2003 tuvo su correlato institucional a partir del 2005 con la creación de la Secretaría de Seguridad Multidimensional (SSM). Inserta en la estructura de la OEA, la secretaría tiene por misión promover y coordinar la cooperación entre sus Estados miembros para la prevención, enfrentamiento y respuesta frente a las amenazas a la seguridad. Para lograr su cometido la SSM fue dividida en cuatro dependencias, cada una de ellas con un área de actuación específica: drogas⁶²; controles fronterizos, seguridad

⁶² La Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) es el órgano consultivo y asesor de la OEA en lo referido a drogas. Por más información ingresar al siguiente link: <https://www.oas.org/ext/es/principal/oea/nuestra-estructura/sg/ssm/cicad/Inicio> (visitado 14/8/2023).

cibernética y protección de infraestructura crítica⁶³; seguridad pública⁶⁴; delincuencia organizada transnacional⁶⁵.

La figura 3 muestra la organización de la SSM según áreas y dependencias.

Figura 3. Organigrama de la SSM



Fuente: OEA

⁶³ El Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) es la entidad regional a cargo de la prevención y combate al terrorismo en América. Por más información ingresar al siguiente link: <https://www.oas.org/es/sms/cicte/> (visitado 14/8/2023).

⁶⁴ Creado en el 2005, el Departamento de Seguridad Pública (DSP) se encarga de la evaluación, prevención, diagnóstico, abordaje y respuesta para las amenazas a la seguridad pública en los Estados americanos. Por más información ingresar al siguiente link: <https://www.oas.org/es/sms/dps/> (visitado 14/8/2023).

⁶⁵ El Departamento contra la Delincuencia Organizada Transnacional (DDOT) coordina capacidades institucionales y políticas públicas dedicadas al enfrentamiento contra las distintas modalidades de delincuencia organizada transnacional (lavado de activos, tráfico de drogas, contrabando, tráfico de armas, trata de personas y ciberdelito). Por más información ingresar al siguiente link: <https://www.oas.org/es/sms/ddot/> (visitado 14/8/2023).

V) URUGUAY, EL CASO DE ESTUDIO

A) LA RELACIÓN URUGUAY–ESTADOS UNIDOS EN TÉRMINOS DE ÓRDENES HEGEMÓNICOS

El papel hegemónico de Estados Unidos en el hemisferio ha sido reconocido por Uruguay de manera temprana⁶⁶, en particular luego de la Primera Guerra Mundial. En este sentido, y citando al historiador Dante Turcatti, Isabel Clemente (2013) señala que a principios del siglo XX Uruguay se convirtió en el país más “filoestadounidense” de Latinoamérica.

Desde la primera reunión, realizada en Washington en 1889, el gobierno uruguayo participó de todos los encuentros de la Conferencia Panamericana; en general su posición estuvo alineada a la de la diplomacia estadounidense, llegando incluso a superar las metas propuestas por ésta (Clemente, 2013). No obstante dicha postura, las relaciones interamericanas suscitaban ciertas críticas como la de Baltasar Brum⁶⁷ quien en 1931, entrevistado con el embajador estadounidense J. Butler Wright, planteaba que la política norteamericana hacia Latinoamérica se caracterizaba por una tendencia al imperialismo militar así como el desconocimiento racial y cultural de los pueblos. Ya en la quinta conferencia, celebrada en 1923 en Santiago de Chile, el gobierno uruguayo había propuesto la creación de una Liga Americana basada en el principio de *igualdad perfecta* entre las naciones asociadas (una forma de continentalizar la Doctrina Monroe). Interesado en conservar el carácter unilateral de su *política tradicional* en los asuntos americanos (Clemente, 2013) el gobierno norteamericano permaneció indiferente a la iniciativa y la misma fracasó.

El cambio de hegemonía que supuso la Segunda Guerra Mundial fue muy bien aceptado por la cúpula de oficiales militares uruguayos, quienes consideraban que en ese momento sus colegas norteamericanos tenían mayor prestigio que los británicos (González Guyer, 2002). Esta situación se reflejó en los convenios firmados en 1949, *Mutual Security Assistance Agreement*, así como en 1951, *Mutual*

⁶⁶ Como aliado fundamental de Estados Unidos, y dada su importancia para la región, la política exterior de Brasil ha tenido una fuerte influencia en la relación del resto de los países con la potencia del norte.

⁶⁷ Durante las primeras décadas del siglo XX Brum tuvo una postura pro norteamericana que influyó la política exterior uruguayo. Luego de las intervenciones de Estados Unidos en países latinoamericanos, en particular la de Nicaragua, fue cambiando su posición hacia un “abandono gradual del optimismo que caracterizó sus primeros escritos” (Clemente, 2013, p.16).

Security Act. Como parte de los acuerdos de seguridad colectiva, el gobierno estadounidense otorgaba ayuda militar a su par uruguayo; en particular, el *Convenio de Asistencia Militar entre Uruguay y Estados Unidos* firmado en 1952 y ratificado por la ley 11.945 de 1953. Así, en secreto⁶⁸, ambos gobiernos concretaban el *Plan de Defensa Común*⁶⁹, en línea con el Plan Militar General de Defensa del Hemisferio y el TIAR. Uruguay estaría a cargo de la defensa de sus vías de comunicación náuticas, en tanto EEUU se encargaría tanto de los ataques aéreos como de los marítimos en el hemisferio, distribuyendo misiones defensivas y ofensivas respectivamente. Dado que el país había aceptado participar activamente en la defensa hemisférica pero no contaba para ello con las capacidades necesarias, el gobierno uruguayo justificaba la firma del convenio argumentando la necesidad de adquirir armamento y capacidades para concretar los compromisos asumidos. Entre otros resultados, la donación de aeronaves para el país llevó a la Fuerza Aérea Uruguaya (FAU) a un lugar de privilegio en la región durante la década del 50.

Hasta ese momento, los acuerdos se negociaban entre oficiales y eran concretados posteriormente por el Departamento de Estado estadounidense y el Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay. En la década del 60 las cancillerías son desplazadas y las firmas pasan a la órbita del ministro de Defensa uruguayo y el secretario de Defensa estadounidense. Aunque la asistencia no siempre estuvo en sintonía con las cancillerías (Gonzalez Guyer, 2002), durante la dictadura uruguaya (1973-1985) el entonces embajador estadounidense en Montevideo, Ernest Siracusa, se desempeñó como un entusiasta colaborador del régimen. Así lo denunciaba, reclamando la finalización del apoyo, Wilson Ferreira Aldunate en 1976 durante una visita a Washington.

Quienes ayudaron a montar la máquina infernal tienen la obligación de contribuir a desmantelarla (...) Lo que sí solicitamos es que se ponga término a la actual interferencia directa en los asuntos internos de mi país, donde se apoya pública y expresamente a la dictadura y se sostiene dentro de esta a los sectores que

⁶⁸ El Partido Nacional, principalmente el sector herrerista, se oponía a la alianza Uruguay-Estados Unidos. Incluso durante la Segunda Guerra Mundial llegó a frenar la instalación de una base militar estadounidense en suelo uruguayo.

⁶⁹ *Plan of the governments of Uruguay and the United States of America for their Common Defense*. Ver González Guyer (2002); en los anexos el autor especifica los datos así como una copia del documento.

inspiran las formas más diabólicas de represión. (Ferreira Aldunate en Bucheli y Harriet, 2012, p. 73)

En definitiva, durante la segunda mitad del siglo XX la política de defensa nacional uruguaya estuvo diagramada en función de dos elementos principales; el monopolio estadounidense en la cooperación militar, y la histórica inserción de la política exterior de defensa en los lineamientos panamericanistas (Infante y Salgueiro, 2023). En las últimas décadas, la fuerte apuesta de los gobiernos progresistas -en particular de las dos primeras administraciones (2005-2015)- por lograr la integración de Uruguay en la región y desde ella al mundo (Clemente, 2013) no encontró en el plano de la defensa el ímpetu que logró en el económico; a pesar de haber formado parte del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y abandonar en 2019 el TIAR. Finalmente, desde su asunción en 2020, el presidente Luis Lacalle Pou apostó por la intensificación en las relaciones con Estados Unidos retornando al TIAR y retirándose de UNASUR⁷⁰, incluido del CDS.

B) EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA NORMATIVA URUGUAYA EN EL ÁREA DE DEFENSA

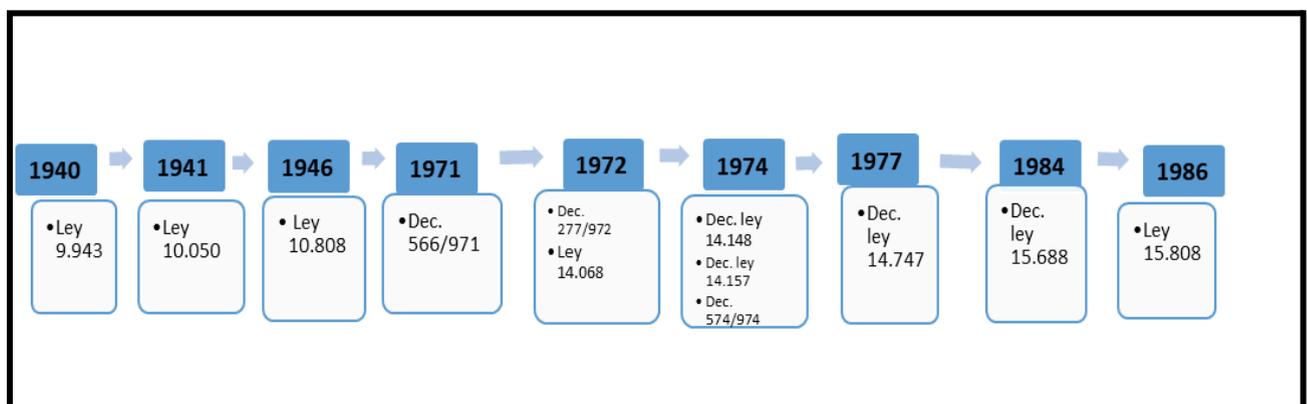
Uruguay tuvo una construcción tardía respecto a su normativa específica en defensa nacional por lo que durante el siglo XX dicha área de política se rigió fundamentalmente por la legislación relacionada a los asuntos militares, en particular las leyes orgánicas de las tres fuerzas. La doctrina, tareas y ámbitos específicos de actuación de las FFAA así como las nociones sobre seguridad fueron establecidas en las siguientes normas jurídicas:

- Ley de Instrucción Militar Obligatoria (N° 9.943) de 1940.
- Ley Orgánica Militar (N° 10.050) de 1941.
- Ley Orgánica de la Marina (N°10.808) de 1946.
- Decreto N° 566/971 de 1971. MDN. Funcionarios militares. Lucha contra la subversión.
- Decreto N° 277/972. Declaración del estado de guerra interno.

⁷⁰ Más allá de la salida uruguaya por diferencias ideológicas, los procesos vividos por los diversos gobiernos latinoamericanos en la segunda década del siglo XXI han llevado en los hechos a la inacción tanto de UNASUR como del CDS.

- Ley de Seguridad del Estado y del Orden Interno (N° 14.068) de 1972.
- Decreto ley N° 14.148 de 1974. Fuerzas Armadas⁷¹.
- Decreto ley N° 14.157 de 1974. Ley Orgánica Militar.
- Decreto N° 574/974 de 1974. Ministerios. Redistribución de atribuciones y competencias.
- Decreto ley N° 14.747 de 1977. Ley Orgánica de la Fuerza Aérea.
- Decreto ley N° 15.688 de 1984. Ley Orgánica del Ejército Nacional⁷².
- Ley N° 15.808 de 1986. Funcionarios militares.

Figura 4. Línea de tiempo; normativa sobre doctrina y ámbito de actuación de las FFAA uruguayas durante la segunda mitad del siglo XX



Fuente: elaboración propia.

En la figura 4 se representan cronológicamente las leyes y decretos que durante la segunda mitad del siglo XX rigieron el ámbito de actuación de las FFAA, establecido a través de la doctrina así como de su papel respecto a la seguridad exterior e interior. Instaurando la reserva militar, la ley 9.943 establecía para los ciudadanos (naturales y legales) la obligatoriedad de defender a la república en caso de guerra o desorden interior, siempre que el Poder Ejecutivo considerara que existiese una “posibilidad grave e inminente de peligro para la República” (Art. 32°). En tanto, el Ejército permanente estaría compuesto por voluntarios⁷³ contratados, los que en

⁷¹ Suspensión de disposiciones de las leyes 10.050, 10.080, 12.070 (de 1953, Creación FAU) y modificativas, referente a jurisdicción y organización de las fuerzas, sistemas de ascensos y retiro obligatorio.

⁷² Su artículo 225 derogó la Ley Orgánica Militar N° 10.050. Ver: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/10050-1941> (visitado 1/10/2023).

⁷³ González Guyer (2006) señala que este es un rasgo característico de las instituciones militares uruguayas en su conformación moderna, lo que llevó incluso a que se eludiera la creación de mecanismos que llevaran adelante el cometido de la ley N° 9.943.

tiempo de paz constituirían la fuerza efectiva con instrucción y formación de cuadros. Organizados en unidades de maniobra, el personal de oficiales y tropa en servicio no debía, en principio, “utilizarse en otros cometidos ajenos a la misma” (Art. 4°); o sea, a las funciones de cada unidad. En un sentido similar, la ley 10.050 afirmaba que en tiempo de paz el Ejército tenía particularmente por finalidad “instruir, movilizar, cubrir y encuadrar al Ejército del tiempo de guerra” (Art.3°), incluyendo en su artículo 115 lo señalado por el artículo 4° de la Ley de Instrucción Militar Obligatoria del año precedente.

Respecto al “estado militar”, la Ley Orgánica de la Marina (N°10.808) fijaba una serie de “obligaciones y derechos inherentes al marino militar” cuyo rol estaba delimitado por “la defensa activa de la integridad territorial de la República, su honor e independencia, así como el respeto a la Constitución, las leyes, reglamentos y decisiones militares” (Art. 35°). La norma establecía, además, la obligación de “tomar a su cargo y responsabilidad aquellos servicios de orden público para que fueren designados por el Poder Ejecutivo” (Art. 36°).

Algunos aspectos de organización y sistemas de ascensos en las fuerzas fueron modificados durante la dictadura por el decreto ley N° 14.148. En su artículo 2° la norma establecía que las vacantes para general se cubrirían por selección directa, a propuesta del Comando General del Ejército (incluyendo una prueba escrita sobre un tema relativo a la Seguridad Nacional y Desarrollo), por lo que se aseguraba que la cúpula militar estuviera conformada por aquellos oficiales afines al régimen. Ello no solo tendría impactos en la oficialidad del momento sino también sobre las generaciones formadas posteriormente.

Elaborada por el gobierno de facto, la Ley Orgánica Militar (N° 14.157) establecía explícitamente que las Fuerzas Armadas en tanto “núcleo básico de la población organizado para planificar y ejecutar los actos militares que impone la Defensa Nacional” (Art. 1°) tenían como misión fundamental “dar la Seguridad Nacional exterior o interior” (Art. 2°) así como “apoyar y tomar a su cargo los planes de desarrollo que les fueren asignados” (Art.3°). Asimismo, en un apartado específico dedicado a la seguridad y la defensa nacional, se introducía el concepto de seguridad nacional; “el estado según el cual, el patrimonio nacional en todas sus formas y el proceso de desarrollo hacia los objetivos nacionales, se encuentran a cubierto de interferencias o agresiones, internas y externas” (Art. 4°). En tanto, la

defensa nacional constituía “uno de los medios para lograr la Seguridad Nacional” y estaba conformada por los “órganos, leyes y reglamentaciones que con ese fin el Poder Ejecutivo acciona a través de los Mandos Militares, para anular, neutralizar o rechazar a los agentes capaces de vulnerar dicha seguridad” (Art. 5°). A efectos de la defensa nacional, para “el mantenimiento de la soberanía y la independencia de la Nación”, la seguridad nacional “en lo interior y exterior” exigía “la contribución personal, material, moral e intelectual de todos los ciudadanos” ya sea en “caso de amenaza de ataque exterior o de situaciones excepcionales de conmoción internas (militares, económicas, político-sociales o de cualquier otro carácter)” (Art. 248°). La amplitud en la participación de las FFAA en diversos ámbitos del Estado y la sociedad quedaba explícitamente señalada.

La designación o nombramiento de militares en actividad para desempeñar cargos en organismos públicos estatales o para estatales [sic] ajenos al Ministerio de Defensa Nacional, con excepción de los Ministros de Estado, debe estar precedida en todos los casos por la correspondiente propuesta de la Junta de Comandantes en Jefe, para su designación por el Poder Ejecutivo, conforme a las exigencias de destino militar como lo establecen los artículos 80 y 81 anteriores. Se exceptúa de esta disposición la designación para cargos docentes, la que debe ser autorizada por el Comandante en Jefe de la Fuerza correspondiente. El militar así designado continuará manteniendo la subordinación militar a la Junta de Comandantes en Jefe. (Art. 82)

Como marco de actuación, el decreto 574/974 incorporaba entre las funciones correspondientes al Ministerio de Defensa Nacional (MDN) “la seguridad en lo exterior y la cooperación en la conservación y restauración del orden, seguridad y tranquilidad en lo interior” (Art. 5°). En concordancia, la Ley Orgánica de la Fuerza Aérea (14.747) establecía que su misión fundamental “consiste en dar la seguridad nacional exterior e interior, en cooperación con los otros componentes de las Fuerzas Armadas” (Art. 3°). Asimismo, se le encomendaba el apoyo o “tomar a su cargo” los planes de desarrollo para realizar obras de conveniencia pública. Un texto que se repetía en la Ley Orgánica del Ejército Nacional (15.688), estableciendo como misión fundamental la de “contribuir a dar la Seguridad Nacional exterior e interior, en el marco de la misión de las Fuerzas Armadas” (Art. 2°), a la vez de

“apoyar y tomar a su cargo planes de desarrollo que le sean asignados realizando obras de conveniencia pública” (Art. 3°). Entre los servicios del Ejército se incluía el de defensa civil, cuya misión consistía en “adiestrar a los ciudadanos individualmente y dentro de la comunidad en los principios, normas y procedimientos que deben regular su conducta” (Art. 43°) para enfrentar y prevenir las tragedias, desastres naturales o aquellos provocados por el hombre así como las situaciones de guerra.

Con el retorno a la democracia la ley N° 15.808 sobre funcionarios militares derogó varios lineamientos de la DSN introducidos durante la dictadura, retomando definiciones establecidas en la Ley Orgánica Militar de 1941. Entre otros se derogaron: el artículo 13° de la ley 15.688 donde se establecía que a la junta de oficiales generales del Ejército le competían los asuntos de seguridad y defensa nacional; las definiciones de seguridad nacional y defensa nacional incorporadas en los artículos 4° y 5° del Decreto Ley 14.157 así como el artículo 6° que disponía al Consejo de Seguridad Nacional (COSENA)⁷⁴ como órgano asesor del Poder Ejecutivo en asuntos de seguridad nacional, y el artículo 82 referido a la designación de militares en cargos fuera del MDN. Las modificaciones incorporadas incluían la designación de comandantes en jefe seleccionados entre los generales de cada fuerza y por un plazo máximo de 5 años.

C) EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN HACIA LA POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL URUGUAYA POS GUERRA FRÍA

A pesar de las modificaciones introducidas por la ley 15.808, el fin de la dictadura no supuso la desarticulación de la DSN ni el retorno de las FFAA a tareas exclusivas de seguridad exterior. Más aún, hacia fines de la década de los 90´ se dispuso la custodia del perímetro carcelario por parte de militares y en los años posteriores se fueron sumando tareas relacionadas a la esfera social. Junto a ello, la Prefectura Nacional Naval (PRENA) -organismo dependiente de la Armada Nacional que actúa como policía marítima, fluvial, lacustre y costera⁷⁵- y la Policía Aérea Nacional (PAN) -que bajo la órbita de la FAU controla y vigila la actividad aérea del país, incluidos

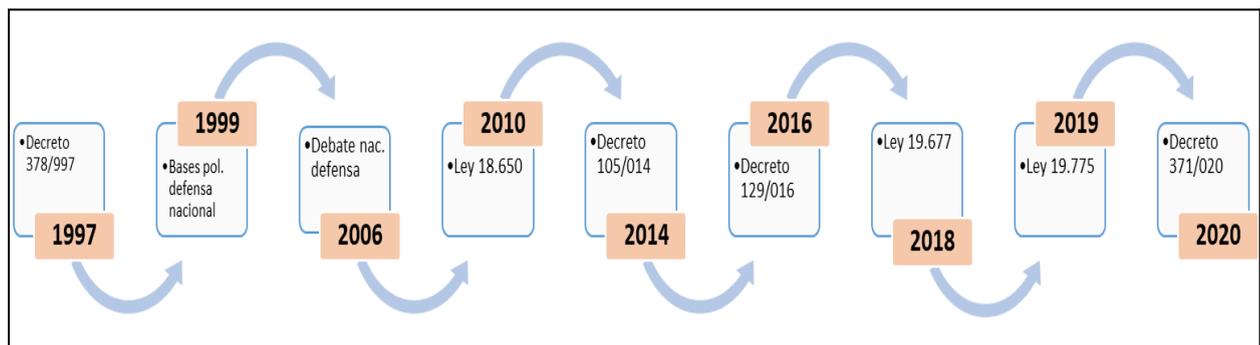
⁷⁴ El COSENA estaba integrado por el presidente de la República (quien lo presidía), los ministros de Interior, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Economía y Finanzas, el director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas.

⁷⁵ Reglamentado por el decreto N° 256/992

los aeropuertos e instalaciones de la infraestructura aeronáutica⁷⁶- actuando coordinadamente con el Ministerio del Interior como auxiliares de justicia (Alonso, 2021).

La línea de tiempo representada en la figura 5 muestra los cambios introducidos en el ámbito de la defensa nacional luego del fin de la Guerra Fría, en especial aquellos cuyas definiciones incidieron en la delimitación de tareas a desempeñar por las FFAA.

Figura 5. Línea de tiempo; marco de actuación de las FFAA en el siglo XXI



Fuente: elaboración propia.

Custodia del perímetro carcelario por parte de las FFAA; decreto 378/997

Aprobado en 1997, en vista de la “situación de la seguridad pública y la necesidad de atender con la mayor eficacia posible sus requerimientos”⁷⁷, el decreto 378/997 asignaba a las FFAA una tarea directamente vinculada con la seguridad interior; la vigilancia del perímetro en tres establecimientos carcelarios⁷⁸ así como tareas de seguridad en las sedes de misiones diplomáticas permanentes y especiales, locales consulares y de organismos internacionales. En su artículo 6°, el decreto indicaba un plazo de tres meses para las medidas dispuestas por lo que su extensión se hizo efectiva a partir de normas posteriores.

Ampliando lo dispuesto en el 97, el decreto 531/009 del 2009 encomendaba al MDN la seguridad externa en un nuevo establecimiento, la cárcel de Las Rosas del

⁷⁶ Reglamentado por el decreto N° 437/001; “véase el año en que se dio lugar a este decreto 2001, y permítanme recordar los hechos de terrorismo del 11 Setiembre ocurridos en ese año en EE.UU. contra la aviación civil, cuyo impacto tuvo consecuencias en nuestro país, entre otras, con la reglamentación de la PAN” (PAN, s.f). Disponible en: <http://pan.fau.mil.uy/index.php/la-pan/reglamentaciones-y-documentos> (visitado 23/12/2023).

⁷⁷ El documento especificaba que dada la alta demanda de patrullaje metropolitano era necesario un mayor número de personal policial en dicha tarea, por lo que debía encomendarse al MDN la vigilancia perimetral externa de establecimientos de reclusión .

⁷⁸ El complejo penitenciario de Santiago Vázquez, el Penal de Libertad y la cárcel departamental de Canelones.

departamento de Maldonado, “inicialmente hasta el 1ro. de marzo de 2010” (Art. 1°). Al año siguiente, la ley N° 18.717 facultó al Poder Ejecutivo para encomendar al personal militar la guardia perimetral de unidades penitenciarias por un período de 2 años (hasta diciembre de 2012), posibilitando una prórroga de 6 meses “justificada en motivos excepcionales y graves” (Art. 9°). La modificación en 2013 mediante la ley N°19.081 extendió hasta julio de 2015 la participación de los militares en la seguridad del perímetro carcelario, siendo posteriormente prorrogada hasta 2017 (ley N° 19.326), 2021 (ley N° 19.507) y finalmente hasta 2025 (ley N° 19.939).

Bases para una Política de Defensa Nacional

Enmarcado en el proceso que llevó adelante la CSH al finalizar la Guerra Fría, en octubre de 1999 el MDN elaboró⁷⁹ las *Bases para una Política de Defensa Nacional*. En su prólogo el entonces ministro de Defensa, Juan Luis Storace, señalaba que los temas de la defensa nacional, que formaban “parte del discurso político” y eran objeto de análisis de los ambientes académicos militares, no contaban con una publicación oficial de referencia ni con una elaboración doctrinaria para cada fuerza. El documento diferenciaba entre la *seguridad externa* y la *seguridad*; siendo esta última la situación necesaria para el orden jurídico institucional dentro del territorio nacional que permitía el mantenimiento de la tranquilidad interior. La defensa, en tanto, quedaba restringida “al mantenimiento de las condiciones que le permitan al país asegurar sus intereses primarios, ante posibles amenazas o acciones del exterior”, constituyendo por tanto “la faceta externa de la Seguridad” (MDN, 1999, Cap. IV). Aunque se afirmaba que no debía confundirse defensa y seguridad, se reconocía que “ambos conceptos están estrechamente relacionados” (ídem). En definitiva, el concepto de *seguridad* incluía tanto su noción externa (seguridad externa) como interna (seguridad); con el inconveniente, además, que un mismo término era utilizado tanto para hablar del ámbito interior así como del conjunto (seguridad interna y externa). Ello dificultaba o favorecía -según el punto de vista- la delimitación del empleo de las Fuerzas Armadas, las que en un sentido estricto y en tanto parte constitutiva de la defensa nacional solo podrían ser utilizadas para la seguridad exterior, pero en tanto parte de la seguridad (en su totalidad, y siendo

⁷⁹ Al finalizar el documento se agradecía a la Comisión Redactora, la que estaba integrada por: el Dr. Pablo Genta Fons, el C/N Enrique Falco y el C/F Dante Barrios.

sinónimo de seguridad interior) podrían desempeñarse en el ámbito interno. Desde entonces, esta falta de delimitación será un rasgo que caracterice las misiones establecidas para las FFAA en los sucesivos documentos políticos sobre la defensa nacional.

Las nuevas amenazas constituyen en general problemas de orden interno, más relacionados con la seguridad que con la defensa, como por ejemplo el terrorismo, el narcotráfico, el crimen internacional organizado, y los problemas del medio ambiente. Estos tienen una incidencia muy distinta en cada país, y por ello resulta muy difícil alcanzar una percepción común. (MDN, 1999, Cap. I)

Debate Nacional Sobre Defensa

El Debate Nacional sobre Defensa⁸⁰ del año 2006 fue una iniciativa totalmente novedosa que acompañaba el contexto; el primer gobierno de izquierda en el país con una mujer al frente del Ministerio de Defensa Nacional por primera vez, Azucena Berruti.

El debate se desarrolló en torno a líneas de trabajo basadas en cinco temáticas:

- La relación entre seguridad y defensa en América Latina.
- Los modelos de la defensa nacional militar en América del Sur vistos desde la perspectiva civil y de la profesión militar.
- Las lecciones aprendidas en los procesos de debate democrático sobre defensa.
- Integración y defensa: ¿cuáles son los desafíos y las experiencias de la defensa en diversos procesos de integración regional?
- Una visión desde la profesión militar de la defensa nacional en América del Sur.

La consolidación de aportes para una ley de defensa nacional así como la adecuación de las instituciones militares a las necesidades y posibilidades del país (González Guyer, 2006) fueron el objetivo principal del proceso. Tal como señalara el entonces presidente de la república, Tabaré Vázquez, el camino hacia la construcción de una ley marco significaba un “mojón” para la gestión política de la

⁸⁰ Promovido por la administración de Tabaré Vázquez con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la Universidad de la República.

defensa. Durante varias jornadas diversos actores del mundo político, militar y académico intercambiaron sobre aspectos referidos a la defensa nacional; una exposición de ideas y dudas cuyo resultado sería la síntesis del pensamiento nacional en materia de defensa (Berruti en González Guyer, 2006).

Cabe destacar aquí lo señalado por uno de los oradores, el ex presidente Luis Alberto Lacalle Herrera, quien enfatizando en el papel esencial de las FFAA para el Estado no solo rechazaba las posturas a favor de su eliminación sino incluso aquellas que proponían su sustitución por “guardias nacionales”⁸¹. No obstante, su ponencia incluía hipótesis de conflicto tales como acciones derivadas del narcotráfico, acciones aisladas del terrorismo en el territorio nacional, agresión armada en el orden interno originada por un movimiento subversivo y puesta en vigencia del TIAR, entre otras. Sostenía, además, que era necesaria la participación de las FFAA en tareas de acción social y medioambiental. Del mismo modo, el ex presidente Julio María Sanguinetti afirmaba que las hipótesis de conflicto del momento fundamentalmente se desarrollaban en torno al narcotráfico y el terrorismo. Por último, el entonces presidente de la república, Tabaré Vázquez, afirmaba que la seguridad de una nación en la actualidad debía ser algo más que la defensa de su integridad territorial, por lo que incluía la preservación de los recursos naturales y la prevención “del uso de los avances científicos y tecnológicos con fines espurios, la delincuencia internacional, el narcotráfico, el terrorismo, etc.” (Vázquez en González Guyer, 2006, p.29). En definitiva, los líderes de los tres partidos con mayor peso en el sistema político uruguayo coincidían en destacar al narcotráfico y el terrorismo entre las principales amenazas a las que debía enfrentar la defensa nacional.

⁸¹ A pesar de ello, en abril de 2009 los senadores del Partido Nacional Sergio Abreu, Eber da Rosa, Julio Lara, Jorge Larrañaga, Ruperto Long y Carlos Moreira presentaron un proyecto de ley que establecía la creación de una Guardia Nacional como cuerpo especial de las FFAA, dependiente funcionalmente del MDN y operativamente del MI, con atribuciones y cometidos en materia de seguridad pública interior en tiempo de paz. Ver la ficha parlamentaria en el siguiente link: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/38693/ficha_completa (visitado 31/10/2023). Como crítica al proyecto, en una nota publicada en la Revista Naval (n° 61) el C/N (r) Gustavo Vanzini señalaba que “la naturaleza de lo militar y de lo policial presenta características diferentes y en ciertos aspectos, de fuerte oposición” (p. 65-66). Ver: <https://revistanaval.com.uy/revista/171/numero-61> (visitado 31/10/2023).

Ley Marco de Defensa Nacional N° 18.650

La Ley Marco de Defensa Nacional (LMDN), promulgada en febrero de 2010, establece en su artículo 1° que la defensa nacional comprende aquellas actividades civiles y militares destinadas a preservar la soberanía e independencia del país, la integridad del territorio y sus recursos estratégicos así como el mantenimiento de la paz, en el marco de la Constitución y las leyes, generando las condiciones para el bienestar social de la población tanto presente como futuro.

Respecto al uso de la fuerza, se reserva el mismo para los casos de agresión militar (Art. 4°) siendo la política militar de defensa el documento donde se establezca la doctrina del empleo de los medios militares “que aseguren la integridad territorial del país y el libre ejercicio de los derechos de jurisdicción y soberanía” así como la preparación necesaria “para enfrentar una agresión militar externa” (Art. 5°).

Entre las modificaciones introducidas por la ley se crea el Sistema de Defensa Nacional integrado por los poderes Ejecutivo⁸² y Legislativo así como por el Consejo de Defensa Nacional (CODENA), teniendo a su cargo la determinación de la política de defensa nacional. El CODENA, por su parte, estaría conformado por el presidente de la República (quien lo preside) y los ministros de Defensa Nacional, Interior, Relaciones Exteriores y Economía. Entre sus cometidos se establecía la delimitación de las hipótesis de conflicto, el análisis de las amenazas a la soberanía e independencia del país, y la sugerencia de estrategias o planes de acción para la defensa.

En el ámbito militar específicamente, se crea el Estado Mayor de la Defensa (ESMADE) como un órgano de asesoramiento del MDN en la planificación y coordinación de las FFAA, incluyendo entre sus cometidos la elaboración de doctrina. En cuanto a las atribuciones y competencias del MDN, se dispone que el mismo tendrá a cargo la conducción política respecto a “aquellas áreas de la Defensa Nacional que las leyes y el Poder Ejecutivo en el marco de sus facultades determinen y en particular todo lo relacionado con las Fuerzas Armadas” (Art. 14°). Estas, en tanto institución militar de la defensa, tendrán por misión (fundamental)

⁸² Si bien el CODENA está conformado por miembros del Poder Ejecutivo, este último puede actuar también en el marco del Consejo de Ministros junto al presidente, por lo que se señalan los tres elementos como parte constitutiva del Sistema de Defensa Nacional.

ejecutar “las actividades militares de la Defensa Nacional” (Art. 17°) que permitan cumplir con lo establecido en el artículo 1°. Asimismo se establecía que, en tiempos de paz y bajo autorización del ministro, podrán colaborar en aquellas actividades de relevancia social o conveniencia pública que les sean solicitadas en función de su experticia.

Junto con la Ley Marco de Defensa Nacional, el Presupuesto Nacional para el ejercicio 2010-2014 (ley N° 18.719 de 2010) introdujo cambios institucionales que acompañaron la búsqueda por una mayor participación de los civiles en la delimitación de la política de defensa, principalmente creando los cargos de director general de Política de Defensa, director de Formación Militar, y director de Asuntos Internacionales, Cooperación y Derecho Internacional Humanitario.

Todo este cambio significó el desplazamiento de oficiales de las Fuerzas Armadas que cumplían el rol de directores en algunas de las direcciones ya existentes, como lo eran la Dirección de Recursos Financieros, la Dirección General de Secretaría y la Dirección de Personal Militar. A ello se le suma la creación de una nueva pirámide de funcionarios, ya que en la Secretaría de Estado se habilitó la transformación de cargos militares a civiles. Todo ello en el marco del proceso de incorporar civiles al Ministerio de Defensa. (Alonso, 2021, p.260)

Política de Defensa Nacional, decreto N° 105/014

En su considerando el decreto 105/014, promulgado en abril de 2014, aclaraba que la propuesta realizada por el CODENA constituía “el documento de más alto nivel de gobierno, que determina el proceso de planificación de la Defensa Nacional”, estableciendo los objetivos y lineamientos políticos. Complementariamente, el prefacio del documento señalaba a la diplomacia, la economía, la seguridad pública y la defensa militar como los instrumentos fundamentales para la defensa nacional. Partiendo del concepto de seguridad en términos generales y entendida como la “condición que genera las garantías necesarias e indispensables a una sociedad y a cada uno de sus miembros frente a las amenazas de cualquier naturaleza”, se afirmaba que la defensa “ es un acto o conjunto de actos realizados para obtener o resguardar las condiciones que proporcionan la sensación de seguridad”, por lo que

“la concepción de Seguridad es recogida en el concepto de Defensa Nacional” (El Uruguay: la seguridad y la defensa). Agregaba además que en carácter de excepción, autorizadas por las autoridades políticas y delimitadas por las leyes de contingencia establecidas en la Constitución, las FFAA podrían apoyar las acciones de seguridad pública (por ejemplo las guardias en establecimientos penitenciarios). Tal como fuera planteado en el apartado sobre el documento elaborado en 1999, la falta de una clara delimitación entre seguridad (como un todo) de sus componentes constitutivos (interior y exterior) dieron lugar a la utilización de las Fuerzas Armadas para tareas de seguridad interior. Aún estableciéndose que como elemento militar de la defensa sus funciones deberían estar destinadas a la seguridad exterior, al hablar simplemente de “seguridad” (recogiéndola en el concepto de defensa nacional) se habilitan ambos aspectos de la misma; exterior e interior.

Por último, en tanto política pública, la política de defensa tendería a mitigar riesgos vinculados estrechamente con los intereses nacionales. La lista incluía una serie de “obstáculos a enfrentar” en un horizonte temporal a largo plazo (2014-2030), los que podrían constituirse en amenazas para la defensa nacional:

- Deterioro del medio ambiente.
- Aparición de pandemias
- Crimen organizado (narcotráfico, tráfico ilegal de armas, lavado de activos, trata de personas, corrupción y crimen cibernético)
- Actos terroristas
- Materialización del espionaje y ataques cibernéticos
- Inestabilidad democrática en la región
- Surgimiento de guerras extra-continetales (incluyendo el uso de armas de destrucción masiva)
- Agravamientos de conflictos regionales
- Crisis económicas
- Aprobación y control indebido de recursos estratégicos

Política Militar de Defensa, decreto N° 129/016

Como parte de su síntesis introductoria el decreto 129/016, promulgado en abril de 2016, enfatizaba en la preservación de la paz de la República y sus habitantes incluso como un objetivo más allá de enfrentar una agresión militar externa. A efectos de dicho fin, el instrumento militar se utilizaría para las siguientes funciones:

- Repeler, en carácter de legítima defensa, una agresión militar externa (defender la soberanía, la independencia, la integridad territorial, los habitantes, su identidad cultural y la paz).
- Asegurar el libre ejercicio de la jurisdicción en los espacios terrestre, marítimo y aéreo (defender la soberanía, la independencia y la integridad territorial).
- Salvaguardar los recursos estratégicos que determine el Poder Ejecutivo.
- Contribuir a respaldar el Sistema de Gobierno Republicano-Democrático y el Estado de Derecho.
- Contribuir a proteger la vida de los habitantes.
- Contribuir al desarrollo económico y social.
- Contribuir a proteger el ambiente.
- Contribuir al desarrollo del conocimiento y la investigación científica y la identidad cultural.
- Mantener la presencia del Estado en la Antártida.
- Contribuir al fomento de la confianza mutua en la región.
- Contribuir a mantener la paz y la seguridad internacional.

Ley N°19.677, Tareas de Vigilancia y Apoyo a Organismos con Jurisdicción y Competencia en la Zona Fronteriza

Aprobada en 2018, la ley 19.677 ampliaba la participación de las FFAA en tareas de seguridad pública al encomendarles la realización de tareas de vigilancia y apoyo a organismos con jurisdicción y competencia en la zona fronteriza. Esto incluía patrullaje, identificación de personas, control de vehículos y detención en caso de flagrante delito. Excluyendo los centros poblados, la zona fronteriza se definía como la franja de 20 km de territorio nacional delimitada a partir de los límites señalados en los tratados internacionales. En el 2019 la ley fue reglamentada mediante el decreto 412/019, posteriormente derogado por el decreto 92/020. La nueva

reglamentación eliminaba el carácter “disuasorio” del patrullaje y sustituía la denominación de “funcionario” o “funcionario militar” por la de “personal militar”.

Modificación de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, ley N°19.775

La ley 19.775, promulgada en julio de 2019, estableció la *misión fundamental* de las FFAA, la que debería ser cumplida “en el marco del respeto a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario”.

El cometido fundamental de las Fuerzas Armadas es planificar y ejecutar los actos militares necesarios para la defensa de la población, la soberanía, la independencia e integridad territorial, la salvaguarda de los recursos estratégicos del país que determine el Poder Ejecutivo y contribuir a preservar la paz de la República en el marco de la Constitución de la República y las leyes. (Art. 20°)

A su cometido fundamental se le sumaban una lista de tareas (Art. 21°):

- Ejercer las funciones de policía marítima y aérea en sus respectivas jurisdicciones.
- Vigilancia y apoyo a otros organismos del Estado en zonas de frontera, de acuerdo a lo determinado en la normativa vigente.
- Regular, supervisar y controlar la fabricación, importación, exportación, almacenamiento, tránsito, inspección, comercio de armas y sus sistemas vectores, partes, accesorios, municiones, explosivos, artificios pirotécnicos y sustancias precursores de explosivos, conforme a lo establecido en las normas vigentes.
- Participar en el desarrollo de la inteligencia estratégica del Estado en coordinación con los demás organismos del Sistema Nacional de Inteligencia del Estado de acuerdo a la normativa especial vigente.
- Realizar la instrucción militar autorizada por las normas vigentes.

Por último, se establecían como tareas subsidiarias (Art. 22°) las siguientes:

- A) Contribuir a la formación e instrucción de la población en defensa civil, movilización y protección civil.
- B) Contribuir a proteger y salvaguardar el medio ambiente y el uso sostenible de los recursos estratégicos que determine el Poder Ejecutivo, en coordinación con otros órganos con competencia.

- C) Proteger y salvaguardar, por sí o en coordinación con otros organismos del Estado, las infraestructuras críticas o vitales que establezca el Poder Ejecutivo.
- D) Contribuir a la prevención y neutralización de ataques terroristas de acuerdo a la normativa especial vigente.
- E) Contribuir a la protección de la bioseguridad.
- F) Contribuir a la defensa y seguridad cibernética del Estado y del espectro electromagnético en coordinación con otros organismos con competencia del Estado.
- G) Contribuir a fortalecer la formación e infraestructura educativa.
- H) Apoyar el deporte y la educación física.
- I) Constituir reserva estratégica en materia sanitaria nacional, sin perjuicio de las actividades que serán tratadas en la ley orgánica del Ministerio de Defensa Nacional.
- J) Contribuir al mantenimiento de la paz y seguridad internacional, en consonancia con lo dispuesto en el Título III Capítulo 2 -Misiones en el exterior- de la ley N° 18.650 del 19 de febrero de 2010.
- K) Contribuir al fomento de las relaciones de cooperación y confianza mutua con los demás países de la región.
- L) Organizar, coordinar y ejecutar las tareas asignadas dentro del Sistema de Búsqueda y Rescate y conforme a los Tratados vigentes.
- M) Efectuar por sí o en conjunto con otros órganos del Estado, las acciones que se les encomienden tendientes a la prevención de riesgos vinculados a desastres de origen natural o humano, previsible o imprevisible, periódico o esporádico, a la mitigación y atención de los fenómenos que acaezcan y a las inmediatas tareas de rehabilitación y recuperación que resulten necesarias. Las mismas se llevarán a cabo dentro del marco del Sistema Nacional de Emergencias o en los ámbitos que el Poder Ejecutivo determine.
- N) Participar en las políticas y planes nacionales relativos a la geografía, cartografía, hidrografía, oceanografía, navegación, aerofotogrametría y desarrollo aeroespacial.
- O) Apoyar y coordinar la actividad antártica y en particular las actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico, establecidas por el Programa

Nacional Antártico y dentro de los lineamientos del Sistema del Tratado Antártico.

En complementariedad con otros organismos del Estado, se fijaba además la posibilidad de que los militares realizaran actividades productivas, industriales, comerciales o de servicios, contribuyendo con los objetivos de la defensa nacional y el desarrollo del país.

Política de Defensa Nacional, decreto N° 371/020

Las directivas de política de defensa nacional para el período 2020-2025, aprobadas en diciembre de 2020, reflejaban un “paradigma defensivo” caracterizado por las líneas de estrategia que se generan en función de dos elementos: la hibridez de las amenazas (guerra multimodal: militar, económica, legal, cibernética, comunicacional y mediática), y la glocalidad (lo local interconectado con el nivel global) de su área de operación e incidencia.

Como novedad el decreto introducía una de los factores de significación en la agenda global de seguridad; el concepto de seguridad humana que se asocia a las amenazas dadas por la escasez de alimentos y agua, Estados fallidos, crisis económicas, conflictos y desastres medioambientales que producen crisis humanitarias con migraciones y poblaciones desplazadas cuyos derechos son vulnerados. “Las medidas tomadas para contrarrestar estas amenazas, se encuadran dentro del concepto de *protección civil* y se alinean con uno de los objetivos definidos de la Defensa Nacional: el bienestar de la población” (V- La Seguridad y Defensa).

En el documento las amenazas son clasificadas en:

- Violación de la soberanía terrestre, marítima, aeroespacial o del ciberespacio.
- Terrorismo
- Crimen organizado (incluido el lavado de activos, trata de personas, contrabando, tráfico de armas y narcotráfico)
- Ciberataques.
- Inclemencias meteorológicas, siniestros y catástrofes.
- Incidentes en bioseguridad.
- Deterioro del ambiente.

- Pandemias y epidemias.
- Inestabilidad democrática en la región.
- Aparición de conflictos regionales.

Partiendo de esta enumeración de actores y amenazas, se sostenía que “las Políticas y Estrategias de Defensa, deberán diseñarse a partir de un enfoque multidimensional⁸³” (II- Situación mundial) donde la defensa lleve adelante acciones para contribuir a la seguridad, en su concepción multidimensional.

Así como la Seguridad se define por la condición de estar protegido frente a todas las amenazas, la Defensa lo hace a través de las acciones llevadas adelante para contribuir a esa seguridad multidimensional. Tanto para la Seguridad como para la Defensa la preocupación principal es la amenaza, entendida como toda acción, elemento o situación hostil, intencional o no intencional, que, en forma potencial o real, afecta la seguridad en sus diferentes dimensiones. (V- La Seguridad y Defensa)

Se incluía además la necesidad de establecer una discusión sobre el alcance de la seguridad y la defensa; según se afirmaba su referencia histórica “estuvo dada en el Estado y se materializó en la división entre el plano interno y el internacional” pero en la actualidad es considerada “dos caras de una misma moneda” (III- Situación regional), una interdependencia entre ambas “que hace imposible considerarlas a manera de compartimentos estancos” (V- La Seguridad y Defensa).

Finalmente se afirmaba que, dado que la política de defensa nacional abarca las actividades civiles y militares que reflejan el esfuerzo y accionar de la sociedad en la defensa militar y la protección civil, se reconoce “en el Ministerio de Defensa Nacional en general y en las Fuerzas Armadas en particular, el componente preparado y equipado para el cumplimiento de ambas misiones” (X- Lineamientos estratégicos).

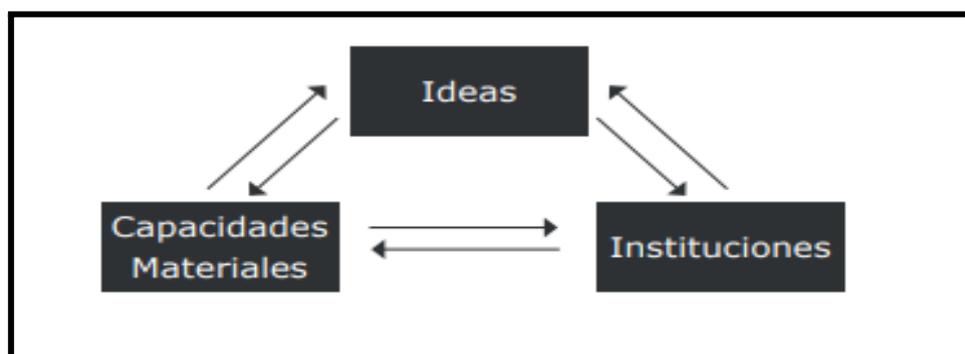
⁸³ Cabe señalar aquí que dado que el estudio llega al año 2020 no se incluye el concepto de *disuasión integrada*, una ampliación a la doctrina multidimensional introducida en la Estrategia de Defensa de Estados Unidos del 2022 y trasladada a Latinoamérica por el Comando Sur, a la que el gobierno uruguayo parecería alinearse. Ver: González Guyer, J. (3/2/2023). *A qué retorna el buque más moderno de la guardia costera de estados unidos ¿Uruguay se suma a la «disuasión integrada» de estados unidos?* Brecha. Recuperado de: <https://brecha.com.uy/uruguay-se-suma-a-la-disuasion-integrada-de-estados-unidos/> (visitado 16/11/2023).

VI) LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL URUGUAYA POS GUERRA FRÍA DESDE LA ÓPTICA DE LA ESTRUCTURA HISTÓRICA

En este capítulo se analizará cómo incidieron en la construcción de la política de defensa nacional uruguaya pos Guerra Fría los tres elementos que Robert W. Cox incluyó en el concepto de estructura histórica; capacidades materiales, ideas (pautas de pensamiento) e instituciones.

Dado que las relaciones entre los elementos de la estructura son recíprocas la dirección que tomarán las líneas de fuerza varía según el caso, de allí la importancia de su estudio histórico.

Figura 6. Elementos de la estructura histórica



Fuente: Cox (2013)

Tomando la definición de José Antonio Peña, Rosario Rodríguez Cuitiño (2015) señala que la política de defensa define los objetivos para la defensa nacional y en función de los mismos delimita las acciones y recursos necesarios para lograrlos. Es decir, según las amenazas que cree enfrentar un Estado se diseñan las respuestas a dar. En este sentido, se entiende aquí que es primordial entender los elementos que inciden en la definición de las amenazas a la defensa nacional; tratando de comprender si las mismas representan cuestiones de defensa nacional o seguridad interior, así como si son los verdaderos problemas del país o reflejo de las necesidades de seguridad nacional del hegemon del sistema y principal socio para la cooperación en defensa; Estados Unidos.

A) CAPACIDADES MATERIALES

El *Convenio de Asistencia Militar* firmado en 1952 signó el desarrollo de la defensa uruguaya bajo la órbita de su principal cooperador en términos materiales; Estados Unidos. Aprobado mediante la ley 11.945, el convenio incorporaba plenamente a las FFAA uruguayas al sistema panamericano de defensa, dotándolas de material y capacitación. De hecho, fue el único acuerdo marco de cooperación militar bilateral vigente hasta 2002, año en que se celebró el convenio con la Federación de Rusia sobre cooperación técnico militar que incluía suministro de armamento y otros materiales de uso bélico .

En línea con la apuesta hacia una política exterior de apertura implementada por los gobiernos frenteamplistas, la firma del convenio con la República de Chile inauguró una serie de catorce⁸⁴ acuerdos marco bilaterales de cooperación en materia de defensa concretados entre 2007 y 2019 con diversos países. Los mismos se caracterizaron principalmente por la promoción de la confianza mutua y la cooperación entre los Estados (intercambio de saberes y experiencias en operaciones de paz); a excepción del acuerdo con la República Popular China que incluyó un convenio previo de cooperación en ciencia, tecnología e industria para la defensa (ley N° 19.558) firmado en 2016 y cuyas donaciones mejoraron en cierta medida la capacidad operativa y tecnológica de las FFAA uruguayas.

A pesar de la importancia desde el punto de vista simbólico, la diversificación de la cooperación en defensa no tuvo grandes impactos desde el punto de vista material y tecnológico. Así lo expresaba en 2017 el entonces ministro de Defensa Nacional, Jorge Menéndez, durante una conferencia en el Instituto Militar de Estudios Superiores (IMES)⁸⁵ en la que se preguntaba “¿qué fuentes de financiamiento harán posible la adquisición de los medios materiales que se requieren para cumplir las misiones [en referencia a las misiones de las FFAA]?”.

La figura 7 presenta una tabla con los acuerdos firmados entre 2002 y 2019 así como su posterior ratificación en el Parlamento uruguayo, a excepción de los convenios con Venezuela⁸⁶ y con Estados Unidos archivados en 2015.

⁸⁴ Se exceptúa en esta cifra el acuerdo de suministros firmado en 2012 con EEUU.

⁸⁵ Menéndez, J. (2017). *Desafíos de la Defensa Nacional*. Conferencia dictada en el IMES.

⁸⁶ Asunto 106007. La Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes aconseja su archivo el 6/11/2013 ya que el proyecto había sido modificado por el Poder Ejecutivo y remitido con nuevo mensaje el 09/08/13. Ver: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/106007/ficha_completa (visitado 25/10/2023).

Figura 7. Acuerdos firmados entres 2002 y 2019

Año de la firma	País con el que se firmó	Ratificación
2002	Rusia	Ley 17.728 ⁸⁷
2007	Chile	Ley 18.318
2007	Portugal	Ley 18.945
2010	Argentina	Ley 18.822
2010	Ecuador	Ley 18.943
2010	Venezuela	No se ratificó
2010	Brasil	Ley 18.823
2010	Paraguay	Ley 18.882
2011	Perú	Ley 18.944
2012	Estados Unidos	No se ratificó
2013	Bolivia	Ley 19.383
2015	Francia	Ley 19.449
2015	España	Ley 19.561
2016	Italia	Ley 19.503
2017	Rusia	Ley 19.607
2019	China	Ley 20.101

Fuente: elaboración propia⁸⁸

La búsqueda por nuevas fuentes de recursos materiales no significó el cese de la colaboración estadounidense. En el año 2012 el entonces ministro de Defensa Nacional, Eleuterio Fernández Huidobro, firmó un acuerdo para la adquisición de suministros y la prestación recíproca de servicios entre el MDN y el Departamento de Defensa Nacional de EEUU. Aun cuando el presidente José Mujica enviara el proyecto de ley al Parlamento, parte de la bancada del Frente Amplio se opuso a su

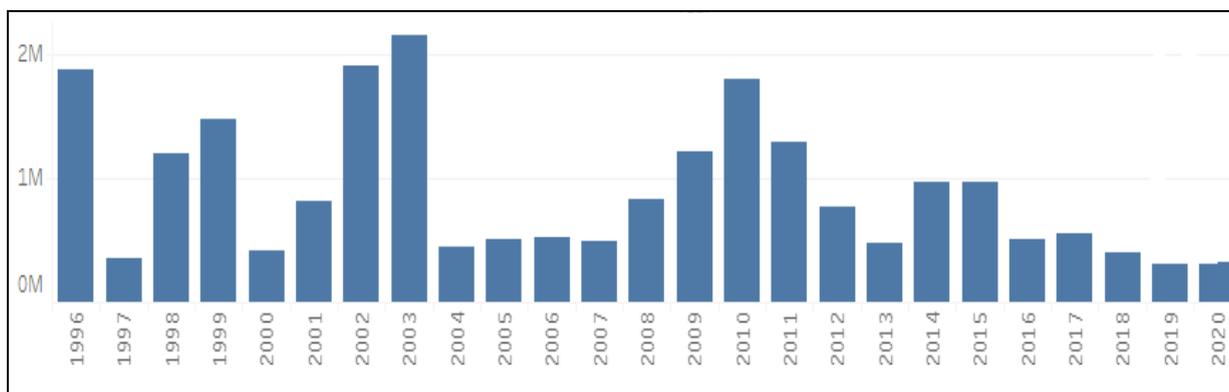
⁸⁷ Para acceder a la ley ver: <https://www.gub.uy/presidencia/institucional/normativa/ley-n-17728-fecha-26122003> <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-internacional/17728-2003/1> (visitado 9/12/2023)

⁸⁸ Los datos surgen del informe realizado por la autora en el año 2017 en el marco de la pasantía educativa desarrollada en la Dirección de Asuntos Internacionales, Cooperación y Derecho Internacional Humanitario (DAICDIH) del MDN, como parte del trabajo final de la licenciatura en Ciencia Política. Los mismos fueron actualizados para este trabajo, incorporando las ratificaciones posteriores.

aprobación⁸⁹ y el mismo fue archivado “por fin de la legislatura” en febrero de 2015⁹⁰. Según se señalaba en los medios periodísticos, desde la Fundación Vivían Trías se afirmaba que el acuerdo respondía “a la época y a la lógica de la Guerra Fría”⁹¹ además de habilitar la posibilidad de construir bases militares⁹². En un intento por concretar su ratificación, en agosto de 2022 la administración de Luis Lacalle Pou envió nuevamente al Parlamento el proyecto para ser aprobado pero al momento de redactar este capítulo (octubre 2023) no ha sido sancionado por ninguna de las cámaras⁹³.

No obstante estos vaivenes, la asistencia estadounidense tanto material como de capacitación ha sido continua. En particular desde el fin de la Guerra Fría mediante los programas denominados “security assistance” que proporcionan armamento, construcción de instalaciones, entrenamiento, operaciones conjuntas con fuerzas militares y policiales, entre otras cosas.

Figura 8. Cooperación en programas security assistance



Fuente: Security Assistance Monitor

⁸⁹ En la sesión del 9/5/2013 de la Comisión de Asuntos Internacionales el entonces senador Alberto Couriel (Frente Amplio) comentaba; “nosotros solicitamos mantener el punto en carpeta en la Comisión a la espera de un nuevo acuerdo de contexto global con los Estados Unidos”. Versión taquigráfica, disponible en <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/versiones-taquigraficas/senadores/47/2069/0/CAR> (visitado 28/10/2023).

⁹⁰ Por una visión completa del proceso ver: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/114935/ficha_completa (visitado 26/10/2023).

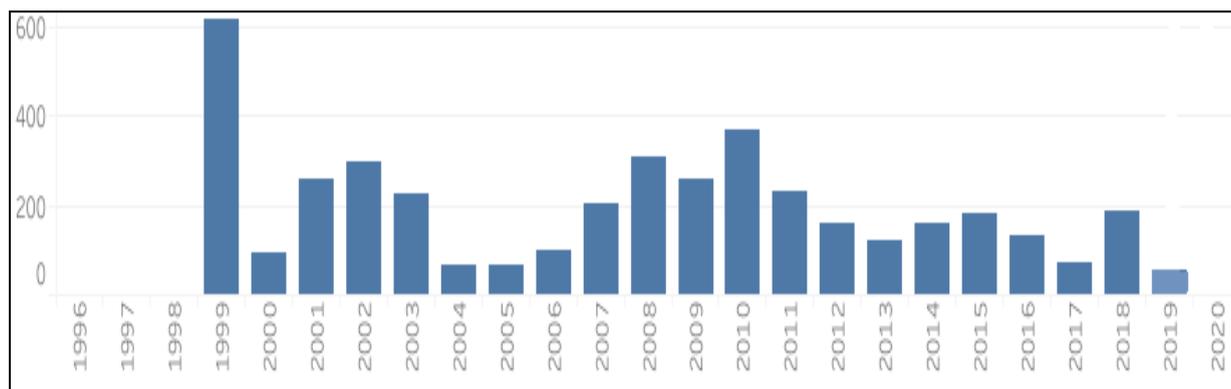
⁹¹ La Diaria, política (13/4/2023). *Se aplazó la votación en comisión de acuerdo militar con Estados Unidos que lleva 11 años sin ratificarse en el Parlamento*. Recuperado de: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2023/4/se-aplazo-la-votacion-en-comision-de-acuerdo-militar-con-estados-unidos-que-lleva-11-anos-sin-ratificarse-en-el-parlamento/> (visitado 28/10/2023).

⁹² Brecha, política (28/12/2012). *Ni las bases*. Recuperado de: <https://brecha.com.uy/ni-las-bases/> (visitado 14/11/2023).

⁹³ https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/155877/ficha_completa (visitado 26/10/2023).

La figura 8 muestra los valores de la cooperación militar en programas de security assistance expresada en millones de dólares por año⁹⁴ para el período 1996-2020⁹⁵ (en total 22.683.163). En tanto, la figura 9 muestra para el mismo lapso de tiempo -y desagregado⁹⁶ también por año- la cantidad de oficiales uruguayos (en total 4172) entrenados por instituciones militares estadounidenses.

Figura 9. Entrenamiento de militares uruguayos en Estados Unidos



Fuente: Security Assistance Monitor

B) IDEAS

En el marco de este trabajo entendemos por ideas a los significados intersubjetivos que tienden a perpetuar los hábitos y expectativas de comportamiento en las relaciones sociales (Cox, 2013).

Durante una visita en el año 2002 a la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Representantes del Parlamento uruguayo el entonces Cte. del Comando Sur, Gral. Charles Wilhelm, afirmaba que el hemisferio no enfrentaba ningún poder exterior sino “amenazas de las que corrompen” (organizaciones criminales dedicadas al tráfico de droga, armas, personas y al terrorismo) frente a las que debían pensarse formas de actuar colectivas que involucren “una mezcla” de organizaciones no tradicionales. “En muchos casos, se pueden utilizar las agencias

⁹⁴ Para acceder a los datos detallados según institución e ítem de asistencia ver el siguiente link: https://public.tableau.com/shared/NQCBCD7KJ?:display_count=y&:origin=viz_share_link&:embed=y (visitado 30/10/2023).

⁹⁵ El corte corresponde al comienzo de los registros en 1996 y el punto final de interés para este trabajo, 2020.

⁹⁶ Para acceder a los datos detallados según programa educativo ver el siguiente link: https://public.tableau.com/shared/WD7WJN3B4?:display_count=y&:origin=viz_share_link&:embed=y (visitado 30/10/2023).

policiales -las fuerzas primarias- y después las Fuerzas Armadas, apoyando la política de los Estados Unidos en lo que viene siendo la lucha contra el narcotráfico” (Parlamento, 2000, p.3).

Por lo expuesto en las páginas precedentes, y dada la caracterización de las relaciones de *toma y daca* presentes en la cooperación en defensa, queda claro que la asistencia desde el punto de vista material implicó cierta adecuación de los beneficiarios a los lineamientos establecidos por sus colaboradores. La ampliación en las capacidades de tecnología y armamento estuvo acompañada por la transferencia de doctrina, expresada fundamentalmente a través de manuales, entrenamiento y cursos de capacitación. Tal como lo explicitara la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos del 2017, “la asistencia para el desarrollo debe apoyar los intereses nacionales de los Estados Unidos. Daremos prioridad a la colaboración con socios aspirantes que estén alineados con los intereses estadounidenses”⁹⁷ (White House Office, 2017, p.39). En una entrevista realizada en octubre del mismo año por Diálogo Américas -una revista militar digital publicada por el Comando Sur- el entonces jefe del ESMAD, Gral. Juan José Saavedra, afirmaba que los países del hemisferio tenían desafíos iguales, citando como principal amenaza a enfrentar la expansión del terrorismo a nivel mundial⁹⁸.

Asimismo, como parte de la retórica anti-China de la actual política exterior norteamericana la denuncia por la depredación de los recursos naturales del continente americano, en particular mediante la pesca ilegal, ha propiciado la expansión de los espacios de competencia del Comando Sur. Según publicaba en su página oficial el MDN, la visita al puerto de Montevideo en enero de 2021 del buque United States Coast Guard (USCG) Cutter Stone de la Guardia Costera de Estados Unidos abrió “nuevas posibilidades de cooperación en diversos aspectos relacionados con la prevención de la pesca ilegal”⁹⁹.

Respecto a la transferencia de ideas, las instituciones académicas hemisféricas han tenido un papel fundamental en tanto transmisoras de doctrinas dada la escasa

⁹⁷ Traducción de la autora.

⁹⁸ Para acceder a la entrevista completa ver el siguiente link:

<https://dialogo-americas.com/es/articulos/las-misiones-de-paz-son-una-manera-de-promover-los-derechos-humanos/#.ZFEG73bMLrc> (visitado 6/11/2023).

⁹⁹ MDN, noticias (26/1/2021). *El buque USCG Cutter Stone de la Guardia Costera de Estados Unidos en Uruguay*. Recuperado de:

<https://www.gub.uy/ministerio-defensa-nacional/comunicacion/noticias/buque-uscg-cutter-stone-guardia-costera-estados-unidos-uruguay> (visitado 8/11/2023).

competencia de teorías en el ámbito de la defensa continental. Por su importancia señalamos aquí al Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa William J. Perry (WJPC), al Instituto de Cooperación para la Seguridad del Hemisferio Occidental (WHINSEC) y al CID; las primeras dos instituciones bajo la órbita del gobierno de EEUU, y la última dependiente de la OEA.

Creado en 1996 a instancias de una propuesta en la primera CMDA del entonces secretario de defensa estadounidense William J. Perry -y originalmente denominado Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS)-, el Centro Perry ha incorporado los Principios de Williamsburg¹⁰⁰ en sus programas académicos y de investigación. Asimismo, en tanto parte de los centros regionales de estudios de seguridad del Departamento de Defensa estadounidense, ha promovido “una mayor comprensión de la política estadounidense en todo el hemisferio occidental” (WJPC, sf.) mediante seminarios y talleres impartidos a más de 30.000 profesionales del área de seguridad y defensa de 47 países, con un total de 7000 egresados de sus cursos. Como parte del relacionamiento institucional, el MDN tiene un vínculo directo con el WJPC a través del Centro de Altos Estudios Nacionales (CALEN)¹⁰¹.

En tanto, el WHINSEC -reemplazo de la Escuela de las Américas (Resdal, 2016)- funciona desde 2001 capacitando estudiantes militares, policiales y civiles de 36 países, entre los que se encuentra Uruguay. Tal como se señala en el sitio web oficial, la institución abarca tanto los niveles de adiestramiento táctico como la aplicación de la doctrina militar a través de la teoría. Los cursos impartidos apoyan los planes de cooperación en seguridad de los Comandos Sur y Norte de EEUU; diseñados por las agencias promotoras dentro del gobierno, validados y acreditados por el Comando de Entrenamiento y Doctrina del Ejército estadounidense.

Reflejándose en las diversas instancias de intercambio entre oficiales y personal civil (SOUTHDEC, CONJEFAMER, CNI, CEA y CMDA), la creación del CID en 1962 significó la consolidación académica de la doctrina de seguridad y defensa del hemisferio. Según reconocía su vicerrector¹⁰² en 2017, a pesar de ser un colegio de defensa en la actualidad los problemas que estudia y sobre los que trabaja son

¹⁰⁰ Para acceder a la lista de principios ver el siguiente link: <https://www.resdal.org/Archivo/d00001b8.htm> (visitado 10/12/2023).

¹⁰¹ <https://wjpcenter.org/es/sobre/relacionesinstitucionales/> (visitado 10/11/2023).

¹⁰² En 2017 el vicerrectorado del CID estaba a cargo del Gral. de Brigada del Ejército de Brasil, Rolemberg Ferreira da Cunha. Para acceder a la entrevista completa ver el siguiente link: <https://diálogo-americas.com/es/articulos/el-cid-se-transforma-para-continuar-su-relevancia-en-tiempos-de-nuevas-amenazas/#.ZFdzOnbMLrc> (visitado 7/11/2023).

fundamentalmente de seguridad (narcotráfico, inmigración ilegal, desastres naturales, contrabando de armas, trata de personas, etc.); actividades ilegales transfronterizas que representan *amenazas internas*, suplantando en Latinoamérica las amenazas tradicionales y justificando la participación de las FFAA en su combate. Entrevistado para este trabajo el director general de Política de Defensa del MDN señalaba que el nodo conceptual de la política de defensa vigente (decreto 371/020) “se basa en una trilogía sobre los conceptos de *seguridad, defensa y amenazas*”.

Como un claro ejemplo del pensamiento hegemónico sobre la difusa línea entre seguridad exterior e interior, en una de sus publicaciones la Revista Naval uruguaya divulgaba el artículo del politólogo colombiano Juan Carlos Ruiz quien afirmaba que “a pesar de las diferencias en *ethos*, cultura, misiones y potencia de fuego” las acciones combinadas entre militares y policías “han sido esenciales para restablecer, primero, el estado de derecho y la reconstrucción institucional y, segundo, para enfrentar las nuevas amenazas a la seguridad nacional” (Ruiz, 2010, p.31-32). Una línea de pensamiento que, en mayor o menor medida, parece atravesar los documentos presentados y analizados para este trabajo.

La figura 10 muestra un cuadro comparativo entre las amenazas delimitadas en la estrategia de seguridad de EEUU de 1997, la declaración de seguridad de la OEA de 2003 y los decretos que en 2014 y 2020 establecieron la política de defensa nacional en Uruguay. Con pequeñas variaciones en sus conceptos, el cuadro muestra claramente que tanto el documento de la OEA como los dos decretos uruguayos reproducen las amenazas establecidas como problemas a resolver para la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos.

Figura 10. Cuadro comparativo de amenazas por documento

Estrategia de Seguridad Nacional para un Nuevo Siglo (EEUU 1997)	Declaración sobre Seguridad en las Américas (OEA 2003)	Política de Defensa Nacional, decreto N° 105/014 (Uruguay 2014)	Política de Defensa Nacional, decreto N° 371/020 (Uruguay 2020)
Naciones inestables con conflictos internos (incluidas las situaciones de pobreza y deterioro institucional desde la estrategia de 2002)	Pobreza extrema y exclusión social que afectan la estabilidad de la democracia	Crisis económica; inestabilidad democrática en la región; agravamiento de conflictos regionales	Inestabilidad democrática en la región; aparición de conflictos regionales
Terrorismo	Terrorismo	Actos terroristas	Terrorismo
Comercio ilegal de drogas	El problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos	Narcotráfico, lavado de activos y corrupción (incluidos dentro del crimen organizado)	Narcotráfico, lavado de activos, contrabando (incluidos dentro del crimen organizado)
Tráfico ilícito de armas	Tráfico ilícito de armas	Tráfico ilegal de armas (incluido dentro del crimen organizado)	Tráfico de armas (incluido dentro del crimen organizado)
Crimen organizado internacional	Delincuencia organizada transnacional	Crimen organizado	Crimen organizado
Migraciones descontroladas	Trata de personas	Trata de personas (incluido dentro del crimen organizado)	Trata de personas (incluido dentro del crimen organizado)
Daño ambiental	Deterioro del medio ambiente, desastres naturales y de origen humano (accidentes marítimos)	Deterioro del medio ambiente (incluyendo desastres naturales); aprobación y control indebido de recursos estratégicos	Deterioro del ambiente; inclemencias meteorológicas, siniestros y catástrofes
Armas de destrucción masiva	Acceso, posesión y uso de armas de destrucción por terroristas	Surgimiento de guerras extra-continetales (incluyendo el uso de armas de destrucción masiva)	Incidentes de bioseguridad
Sabotajes a los sistemas informáticos	Ataques a la seguridad cibernética	Materialización del espionaje y ataques cibernéticos	Violación de la soberanía terrestre, marítima, aeroespacial o del ciberespacio
	VIH/SIDA y otras enfermedades	Aparición de pandemias	Pandemias y epidemias

Fuente: elaboración propio en base a los documentos señalados

C) INSTITUCIONES

“Las instituciones son amalgamas singulares de ideas y poder material y, a su vez, influyen en el desarrollo de esas ideas y de esas capacidades materiales” (Cox, 2013, p.141). Durante el siglo XX los asuntos relacionados a la defensa nacional uruguaya se consolidaron a partir de un fenómeno de ajenidad ciudadana y omisión política (González Guyer, 2006), afianzando la autonomía de las FFAA y el monopolio de saberes en dicha área de política pública.

En tal sentido, es necesario recordar que el sector defensa -particularmente todo lo referido a las FFAA- ha sido un ámbito tradicionalmente opaco para la ciudadanía y las instituciones académicas. Por su parte, el sistema político ha preferido generalmente omitir estos asuntos del debate público. (p. 21)

En el escenario de las conferencias panamericanas y las reuniones de consulta las instituciones desempeñaron un rol fundamental traduciéndose en la elección de políticas (Clemente, 2013: 25). Basado en el modelo norteamericano el sistema de seguridad del continente se desarrolló a partir de relaciones civiles-militares caracterizadas por una alta autonomía de las Fuerzas Armadas respecto a los gobiernos, permitiendo la concreción de acuerdos entre oficiales (en favor de mayores recursos para las filas castrenses) con poca participación de los representantes políticos; situación que incluía a las FFAA uruguayas. De hecho, cada fuerza mantenía relaciones por separado con sus pares extranjeros hasta 2010, cuando el entonces ministro Luis Rosadilla centralizó, junto al Ministerio de Relaciones Exteriores, el relacionamiento con los diversos países. Posteriormente, se le pediría a las embajadas y agregadurías militares extranjeras que las invitaciones a cursos, capacitaciones y entrenamientos para los oficiales fueran dirigidas al MDN. Con ello se buscaba cortar con las comunicaciones oficiales paralelas, en una fuerte señal a la diplomacia militar que solía “*saltearse* el control civil al solicitar autorizaciones con fundamentos operacionales que desbordan al elenco político, carente de una estructura potente de asesores civiles” (Rey, 2012). En su análisis sobre el proceso de formulación de la política de defensa nacional en Uruguay, Rodríguez Cuitiño (2015) aborda los primeros pasos del CODENA a través del testimonio de algunos de sus participantes. En particular, sobre la primera

reunión en la que “el Jefe del Estado Mayor de la Defensa a propuesta de los integrantes, elaboró una propuesta de trabajo” (p. 47). La autora señala además que, dada la demora de la puesta en funcionamiento del consejo, el ministro Rosadilla determinó que el ESMADÉ sería el encargado de trabajar los contenidos de la política de defensa nacional (Rodríguez Cuitiño, 2015), quedando claro el papel que los oficiales tuvieron en la elaboración del decreto 105/014.

El problema radicaba en que se había ordenado llevar adelante todo un proceso de responsabilidad política a un órgano eminentemente militar. Y eso es un problema de gestión de la defensa militar que es histórico (...) porque nunca estuvo en carácter de prioridad los temas vinculados a la Defensa. Fue pasando el tiempo, el propio Ministro expresó que si no lo hacían los militares a este documento no hubiera quien lo hiciera. (Entrevista anónima en Rodríguez Cuitiño, 2015, p.54)

Tal como lo expresara el primer jefe del ESMADÉ, Gral. del Aire Ramón Bonilla, el proceso de modernización de las FFAA a su cargo que debía ser expresado en la política militar requería un marco normativo previo implementado en la política de defensa nacional. “Indudablemente que todo tiene un principio; entonces hicimos una aproximación a la política de Defensa Nacional, la cual prácticamente, con modificaciones y algunos agregados, es lo que hoy tenemos¹⁰³” (Bonilla en Rodríguez Cuitiño, 2015, p.53).

En definitiva, el primer documento de política de defensa nacional pos dictadura no limitó el marco de actuación de las FFAA, contrariamente al espíritu de la LMDN. Esto se debió fundamentalmente a que parte de su elaboración corrió por cuenta de los oficiales del ESMADÉ y no de los cargos civiles creados especialmente para ello por el órgano político de conducción (Rodríguez Cuitiño, 2015). Vale recordar aquí que en tanto órgano de asesoramiento ministerial, y bajo las directivas de la política militar, el ESMADÉ tiene a su cargo la coordinación de las actividades y doctrina del instrumento militar (Art. 16° inc. C Ley 18.650; Art. 5° y 6° Ley 19.775) por lo que no corresponde a este organismo la elaboración de la política de defensa nacional.

¹⁰³ En referencia al decreto 105/014.

VII) CONCLUSIONES

Algunas consideraciones sobre la construcción teórica en torno a la defensa nacional en Uruguay

Partiendo del concepto de comunidad epistémica¹⁰⁴ acuñado por Emanuel Adler y Peter Hass, Marina Vitelli (2015) argumenta que una red de expertos y actores políticos argentinos desarrollaron ciertas ideas en los años 80 y 90 que repercutieron no solo en la forma de pensar a la defensa nacional sino también a la seguridad regional.

Con un análisis crítico de las normas vigentes y en particular de la DSN, este grupo de especialistas pretendió elaborar una nueva doctrina de la defensa nacional argentina que reflejara los conceptos de defensa vigente a nivel mundial y fundamentalmente las necesidades de defensa del país (Ugarte en Vitelli, 2015). Entre otros, Hernán Patiño Mayer y el Cap. (r) Luis Tibiletti, pertenecientes al sector Renovador del Partido Justicialista, Ángel Tello y José Manuel Ugarte, asesores de la Unión Cívica Radical.

La crítica a esto que podríamos llamar el viejo paradigma sobre defensa nacional tuvo lugar en el Congreso a la hora de negociarse y tratarse los proyectos de ley sobre Defensa Nacional y Seguridad Interior. Esta idea se encontraba en el núcleo de las creencias causales y normativas de la comunidad epistémica que en ese entonces actuaba fundamentalmente a través de dos asesores parlamentarios, Ugarte y Tibiletti. (Vitelli, 2015, p.48)

En Uruguay el proceso de reflexión en torno a la defensa nacional, en particular al rol asignado a su componente militar, no solo tuvo escaso alcance sino que se caracterizó por mantener varios elementos de la DSN. Así lo reconocía el ex presidente Julio María Sanguinetti en el Debate Nacional sobre Defensa, “no ha habido, en general, en la reflexión política, en la preocupación doctrinaria, en los

¹⁰⁴ El concepto de comunidad epistémica se relaciona principalmente al constructivismo, destacándose la definición de Emanuel Adler para quien dichas comunidades actúan como “vehículos de supuestos teóricos, interpretaciones y significados colectivos que pueden ayudar a crear la realidad social de las relaciones internacionales”, siendo asimismo creadoras de creencias intersubjetivas así como de “nuevas identidades, intereses e incluso nuevos tipos de organización social” (Adler en Salomón, 2002, p.43). Desde una perspectiva institucionalista, Peter Hass describe a la comunidad epistémica como “una red de profesionales con reconocida experiencia y competencia en un campo determinado y un reconocido conocimiento de temas relevantes para la elaboración de política en ese terreno o área temática” (Hass en Salomón, 2002, p.43).

análisis del Estado, un acento demasiado específico; se ha advertido muy poca reflexión sobre estos fenómenos y una falta de conocimiento generalizado sobre estos temas” (Sanguinetti en González Guyer, 2006, p.43).

La aprobación en 2010 de la LMDN constituyó una novedad para la defensa nacional en Uruguay, a la vez de implementar las primeras modificaciones respecto a las FFAA desde el fin de la dictadura. En los hechos, y dada la falta de normativa específica hasta el momento, la política nacional de defensa continuaba rigiéndose por los lineamientos establecidos en el decreto ley N° 14.157 de 1974, Ley Orgánica Militar, con las modificaciones introducidas por el decreto ley N°15.420 y las derogaciones implementadas mediante la ley N° 15.808 de 1986.

No obstante dicho avance, las primeras normas para la implementación de la ley marco incrementaron las prerrogativas de la corporación militar y mantuvieron el rol tradicional del MDN “como gestor de políticas elaboradas en los comandos de las FF.AA” (Gonzalez Guyer, 2021, p.328), en particular durante la gestión de Eleuterio Fernández Huidobro (2011-2016)¹⁰⁵ al frente de la cartera. Ejemplo de ello fue la Política de Defensa Nacional (decreto 105/2014) -un documento sin precedentes en el país- cuya elaboración estuvo bajo la responsabilidad del entonces jefe del ESMAD, Gral. Daniel Castellá.

Cabe señalar aquí que la crítica no refiere al hecho en sí de que los oficiales participen en la elaboración de la política de defensa; sin embargo, su rol debería limitarse a asesorar desde su experticia para que las definiciones y decisiones, en definitiva las líneas de acción que se plasmen en la normativa, sean tomadas por la autoridades políticas. Para ello se requiere civiles con formación, que sean capaces de desplazar el monopolio del saber de los militares y pensar la defensa nacional desde una nueva doctrina.

A pesar de que en el 2006 el *Debate Nacional sobre Defensa* pretendió sentar las bases para una participación de actores políticos, sociales, académicos y militares en los temas de la defensa, el proceso posterior no logró consolidar una comunidad epistémica con definición propia sobre los asuntos de defensa nacional.

¹⁰⁵ El discurso del entonces comandante en jefe del Ejército, Gral. Guido Manini Ríos, durante el funeral de Huidobro da cuenta de la singular relación que el jerarca mantenía con las FFAA, en especial con sus altos mandos. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=vC0HqQw2Uuw> (visitado 20/3/2023).

La estructura histórica como modelo explicativo

En base a los datos expuestos a lo largo de la investigación, se concluye en este trabajo que la influencia de la concepción de seguridad hemisférica en la política de defensa nacional uruguaya pos Guerra Fría se explica fundamentalmente por la estructura histórica que consolidó la hegemónica influencia de EEUU en las FFAA uruguayas las que, dada la notoria participación en la génesis de la política de defensa de oficiales en actividad y retirados, propiciaron dicha influencia.

Expresada en los cursos y manuales de entrenamiento que acompañaron la ampliación de capacidades tecnológicas y de armamento, la seguridad hemisférica se convirtió en fundamento doctrinario de la defensa nacional uruguaya; estabilizando y perpetuando un orden particular mediante la institucionalización (Cox, 2013).

Tal como lo presenta el cuadro comparativo del capítulo VI (figura 10), los decretos que en 2014 y 2020 establecieron la política de defensa nacional en Uruguay reprodujeron -con pequeñas modificaciones- las amenazas establecidas en la declaración de seguridad de la OEA de 2003, las que previamente habían sido señaladas como problemas a resolver por la estrategias de seguridad nacional de EEUU de 1997 y 2002.

En definitiva, y dada la amplitud de las *nuevas amenazas*, la política de defensa nacional propendió a aumentar la participación de las FFAA en tareas de seguridad interior a la vez de ampliar y multiplicar sus misiones. El paulatino pero constante desvío de las misiones de seguridad exterior a las de seguridad interior y tareas sociales generó una permanente tensión “que va desvirtuando el hecho de que los militares están para la guerra” (Exministro letrado civil, entrevista en anexos). Como señala Isacson (2004) mientras la policía está formada para proteger a la sociedad con el uso mínimo de la fuerza, los militares se preparan para derrotar al enemigo fundamentalmente mediante el uso de la fuerza.

Entre quienes defienden la laxitud de la línea que separa a la seguridad (en referencia a seguridad interior) de la defensa, haciendo apología del uso de las FFAA en seguridad interior, las operaciones de paz de Naciones Unidas son un recurrente argumento citado por la variedad de misiones que los militares realizan en dichas instancias, fundamentalmente de seguridad interior. Sin embargo, omiten

precisar un detalle no menor; en los países en donde se instalan operaciones de paz los gobiernos tienen carencias y/o fallas institucionales que les impide mantener el control en su territorio, un escenario lejano a la realidad uruguaya.

Como ejemplo de la ampliación de misiones secundarias durante la pandemia por Covid-19 el MDN tuvo un rol sumamente activo centralizado en la participación de los militares en diversas tareas para enfrentar la crisis sanitaria. Tal como lo expresara el ministro de Defensa Javier García (2020-actualidad), “si usted me pregunta qué es la política de Defensa en el Uruguay de hoy, del siglo XXI, le digo que son políticas de seguridad, políticas sanitarias y enfrentamiento del coronavirus, políticas alimentarias y políticas sociales”¹⁰⁶. Este *rol activo* del ministerio -enmarcado en una política de defensa con mirada multidimensional- en los hechos se redujo a la participación del componente militar de la defensa en tareas sociales, “la célebre *acción cívica*, que los manuales anti-insurgencia norteamericanos clásicos llamaron *operations other than war*” (González Guyer, 2014, p.2). En clara sintonía con la declaración de seguridad de la OEA del 2003, y respondiendo al fenómeno de securitización, los problemas sociales son diagnosticados desde la perspectiva multidimensional de la seguridad humana pero las respuestas son las propias del enfoque de seguridad nacional; militarización de la seguridad pública y ampliación de misiones de las FFAA.

Por último, pero no menos importante, es imprescindible señalar que en tanto tomadores de decisiones deben ser los actores políticos quienes participen desde la génesis de las políticas públicas, delimitando claramente las líneas de acción. Para ello es necesario comenzar puntualizando que la defensa nacional se debería relacionar a la seguridad en tanto ámbito exterior de la misma, por lo que el área de actuación de la FFAA como componente militar de la defensa no debería ser el de la seguridad interior y menos aún el de las tareas sociales, un ámbito en el que el Estado cuenta con una amplia burocracia especializada en distintas áreas para dar respuesta a los ciudadanos.

¹⁰⁶ MDN, noticias (13/7/2020). *Fuerzas Armadas pusieron a disposición del Mides alojamiento en unidades militares para personas en situación de calle*. Recuperado de: <https://www.gub.uy/ministerio-defensa-nacional/comunicacion/noticias/fuerzas-armadas-pusieron-disposicion-del-mides-alojamiento-unidades-militares> (visitado 2/12/2023).

BIBLIOGRAFÍA

- Agüero, F. (1995). *Militares, civiles y democracia. La España postfranquista en perspectiva comparada*. Madrid: Alianza Editorial.
- Alonso, C. (2021). Uruguay y las reformas en el sector defensa. Avances y estancamiento. En Grabendorff, W. (Ed.). *Militares y Gobernabilidad. ¿Cómo están cambiando las relaciones cívico-militares en América Latina?* (pp.257-281). Bogotá: FESCOL. Disponible en:
<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/18384.pdf>
- Barceló, N.; López Burian, C. y Luján C. (2019). Entre historia y teorías de las relaciones internacionales. Una mirada al pensamiento de Methol Ferré. En Caetano, G. y Hernández Nilson, D. [Coord.]. *Alberto Methol Ferré. Reflexiones sobre geopolítica y la región* (pp.67-84). Montevideo: Planeta.
- Batthyány, K. y Cabrera, M. [Coord.]. (2011). *Metodología de la investigación en Ciencias Sociales. Apuntes para un curso inicial*. Montevideo: CSE.
- Benedetti, M. (2009). Soy un caso perdido. En *Inventario Uno (Poesía completa 1950-1985)*. (pp.97-100). Montevideo: Planeta.
- Bucheli, G.; Harriet, S. (2012) La dictadura cívico-militar, 1973-1984. En Nahum, B. [Coord.]. *Medio Siglo de Historia Uruguay 1960-2010* (pp.11-110). Montevideo: Banda Oriental.
- Campagna, E. (1996). *Metodología de proyectos de investigación. Método de planificación y ejecución en Ciencias Sociales, Derecho y Educación*. Montevideo: FCU.
- Campagna, E. (2019). *Metodología y didáctica de la investigación social: construyendo la institucionalización de sus proyectos*. Montevideo: FCU.
- Cargnelutti, H. (1992). *Seguridad Interamericana ¿un subsistema del sistema interamericano?* Bs.As: Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría.
- Chomsky, N. (2016). *¿Quién domina el mundo?* Barcelona: Ediciones B.
- Clemente, I. (2013). Uruguay en las conferencias panamericanas: la construcción de una opción en Política exterior. Ponencia en *Simposio Los Asuntos Internacionales en América Latina y el Caribe Historia y Teoría. Problemas a Dos Siglos de la Emancipación*.

- Cox, R. W. (2013). Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la Teoría de Relaciones Internacionales. En *Revista Relaciones Internacionales* (24) (pp. 99-116).
- David, C. (2008). *La guerra y la paz. Enfoques contemporáneos sobre seguridad y estrategia*. Barcelona: Icaria.
- Del Arenal, C. (2015). Americanocentrismo y Relaciones Internacionales: la seguridad nacional como referente. En del Arenal, C. y Sanahuja, J. [Coord.]. *Teoría de las Relaciones Internacionales* (pp. 21-60). Madrid: tecnos.
- Desch, M. (1998). ¿Por qué América Latina puede extrañar pronto la guerra fría: Estados Unidos y el futuro de las relaciones interamericanas de seguridad? En Domínguez, J. [Ed.]. *Seguridad internacional, paz y democracia en el Cono Sur*. (pp.189-221). Santiago de Chile: Flacso.
- González Guyer, J. (2002). *La política exterior del Uruguay en el ámbito de la Defensa. Toma de decisión de un tema opaco. Un avance en la interpretación de las relaciones FFAA y sociedad en el Uruguay del siglo XX* [Tesis de maestría]. Udelar-FCS-ICP. Disponible en:
<https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/7665>
- González Guyer, J. (comp.) (2006). *Debate nacional sobre defensa. Aportes para una ley de defensa nacional*. Uruguay: FCS-ICP, MDN, PNUD.
- González Guyer, J. (2014). *Nubes de tormenta en horizonte y nuevas misiones para las Fuerzas Armadas en América del Sur. Reflexiones desde Uruguay*. VII Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos da Defesa. DOI: 10.13140/2.1.4989.9521
- González Guyer, J. (2019). Latinoamericanismo y panamericanismo. Uruguay en Sudamérica, identidad y cultura estratégicas. En Weinberg, P. [Coord.]. *Alberto Methol Ferré: cinco ensayos en torno a su pensamiento*. CABA: UNIPE (pp. 67-103). Disponible en: <https://unipe.edu.ar/>
- González Guyer, J. (2021). Las políticas del FA en el MDN: la ausencia de una estrategia política y su pesado saldo final. En Bidegain, G.; Freigedo, M. y Zurbriggen, C. [Coord.]. *Fin de un ciclo: balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay* (pp. 321- 343). Montevideo: Lucida.

- Hobsbawm, E. (1999). Primer Mundo y Tercer Mundo después de la Guerra Fría. En *Revista de la CEPAL* (67) (pp. 7-14).
- Horkheimer, M. (1972). Traditional and Critical Theory. En *Critical Theory*. Nueva York: Seabury Press.
- Infante, L. y Salgueiro, F. (2023). *Impactos de las disputas hegemónicas EEUU-China en la política exterior de defensa de Uruguay*. Informe temático. PRISFAS-Uruguay. Disponible en:
<https://obsudamericanodefensa.blogspot.com/>
- Isacson, A.; Olson, J. y Haugaard, L. (2004). *Diluyendo las divisiones. Tendencias de los Programas Militares de EEUU para América Latina*. Informe del Fondo para la Educación del Grupo de Trabajo sobre América Latina (LAWGEF), del Centro para la Política Internacional (CIP) y de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA). Disponible en: <https://www.wola.org/>
- Katz, C. (2023). *Estados Unidos improvisa frente a la Ruta de la Seda*. ALAI. Disponible en: <https://www.alai.info/estados-unidos-improvisa/>
- Lee Anderson, J. (2013). We have to move on. En Fonseca, D. [Ed.]. *Crecer a Golpes, crónicas y ensayos de América Latina a cuarenta años de Allende y Pinochet*. New York: Ed. Press.
- MDN (1999). *Bases para una Política de Defensa Nacional*. Recuperado de:
<http://www.oas.org/csh/spanish/doclibrdefUrug.asp>
- Menéndez, J. (2017). *Desafíos de la Defensa Nacional*. Conferencia dictada en el IMES.
- Moller, B. (2000). Seguridad Nacional, Societal y Humana: El marco general y el caso de los Balcanes. En *Revista Fasoc* año 15 (4) (pp.3 -28).
- Morgenfeld, Leandro (2023). *Nuestra América frente a la doctrina Monroe: 200 años de disputas*. Bs As: CLACSO. Disponible en:
<https://libreria.clacso.org/publicacion.php?p=2840&c=37>
- Moure, L. (2015). El realismo en la Teoría de las Relaciones Internacionales: génesis, evolución y aportes actuales. En del Arenal, C. del y Sanahuja, J. [Coord.]. *Teoría de las Relaciones Internacionales* (pp. 61-96). Madrid: tecnos.
- OEA (2003). *Declaración sobre seguridad en las Américas*. Ciudad de México: OEA. Disponible en: <https://www.oas.org/es/>

- Orozco, G. (2006). El concepto de seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales. En *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* (72) (pp.161-180).
- Parlamento (2000). *Visita del General Charles Wilhelm, del Cuerpo de Infantería de Marina de los Estados Unidos, Comandante en Jefe del Comando Sur de los Estados Unidos*. Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 30 de marzo de 2000. Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Representantes. Montevideo: División procesadora de documentos.
- Perrotta, D. y Porcelli, E. (2019). Alberto Methol Ferré y el pensamiento latinoamericano para la integración. En Caetano, G. y Hernández Nilson, D. [Coord.]. *Alberto Methol Ferré. Reflexiones sobre geopolítica y la región* (pp.139-157). Montevideo: Planeta.
- Resdal (2016). *A Comparative Atlas of Defence in Latin America and Caribbean*. Bs.As: Resdal. Disponible en: <https://www.resdal.org/esp/RESDAL.html>
- Rivarola, A. (2019). El continentalismo latinoamericano: nacionalismo de quinta frontera. En Caetano, G. y Hernández Nilson, D. [Coord.]. *Alberto Methol Ferré. Reflexiones sobre geopolítica y la región* (pp.45-66). Montevideo: Planeta.
- Rodríguez Cuitiño, M. (2015). *El proceso de formulación de la política de Defensa Nacional en Uruguay* [Tesis de maestría]. Udelar-FCS-ICP. Disponible en: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/7660>
- Ruiz, J. (2010). Soldados y policías: corresponsabilidad y misiones conjuntas militares-policías en el mantenimiento de la paz, postconflicto y seguridad pública. En *Revista Naval*, 65 (pp. 31-38). Disponible en: <https://revistanaval.com.uy/revistas/>
- Salomón, M. (2002). La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones. En *Revista electrónica de Estudios Internacionales* (4) (pp.1-59). Disponible en: <http://www.reei.org/>
- Sanahuja, J. (2015). Los desafíos de la teoría crítica de las relaciones internacionales. En del Arenal, C. y Sanahuja, J. [Coord.]. *Teoría de las Relaciones Internacionales* (pp. 157-188). Madrid: tecno.
- Shifter, M. (1997) The Challenge of Multilateralism: Intervention and Aid in the Americas. En *The Brown Journal of World Affairs* IV (2), (pp.85-101).

- Vitelli, M. (2015). Ideas y política exterior: la comunidad epistémica de defensa argentina y su rol en la cooperación regional. En *Relaciones Internacionales* 24 (48) (pp. 33- 57). Disponible en: <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/index>
- White House Office (1997). *National Security Strategy for a New Century*. <https://www.hsdl.org/c/>
- White House Office (2002). *National Security Strategy of the United States of America*. Disponible en: <https://www.hsdl.org/c/>
- White House Office (2006). *National Security Strategy of the United States of America*. Disponible en: <https://www.hsdl.org/c/>
- White House Office (2010). *National Security Strategy*. Disponible en: <https://www.hsdl.org/c/>
- White House Office (2015). *National Security Strategy*. Disponible en: <https://www.hsdl.org/c/>
- White House Office (2017). *National Security Strategy*. Disponible en: <https://www.hsdl.org/c/>
- Wight, C. (2006). *Agents, Structures and International Relations. Politics as Ontology*. New York: Cambridge University Press.

Documentos periodísticos

- Aguiar, M. (2021, marzo 12). Tradición latina/ Entrevista a Marina Vitelli. Brecha. Recuperado de: <https://brecha.com.uy/tradicion-latina/>
- Almte. Tidd, K. (2016, octubre 21). *Amenazas interconectadas desafían a Latinoamérica, declara Almirante de la Armada de los EE.UU/* Nota realizada por Ferdinando, L. Diálogo Américas. Disponible en: <https://dialogo-americas.com/es/>
- Caetano, G. (2023, febrero 9). *9 de febrero del 73: un hito en el proceso golpista en Uruguay/ Entrevistado por Rodríguez, B.* El Espectador: Más temprano que tarde. Disponible en : <https://espectador.com/>
- Cnel. (r) de la Peña, S. (2017, octubre 30). *Naciones del hemisferio occidental son más fuertes/ Entrevistado por Cook, G.* Diálogo Américas. Disponible en: <https://dialogo-americas.com/es/>
- Rey, M.(2012, octubre 12). *Las dos caras de la defensa*. Brecha. Disponible en: <https://brecha.com.uy/las-dos-caras-de-la-defensa/>

Vergun, D. (2021, enero 25). *Almirante dice que EE.UU. busca incrementar su espacio de competencia en Latinoamérica*. Diálogo Américas. Disponible en: <https://dialogo-americas.com/es/>

Normativa consultada

MDN (2014). Decreto N° 105/014. *Política de Defensa Nacional*. Montevideo: IMPO. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/105-2014>

MDN (2016). Decreto N° 129/016. *Política Militar de Defensa*. Montevideo: IMPO. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/129-2016>

MDN (2020). Decreto N° 371/020. *Política de Defensa Nacional*. Montevideo: IMPO. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/371-2020>

OEA (1948). *Carta de la Organización de los Estados Americanos (A-41)*. Bogotá: OEA. Disponible en: https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA.asp

Parlamento (1940). *Ley N° 9.943. Instrucción militar*. Montevideo: Parlamento. Disponible en: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/9943?width=800&heig ht=600&hl=en_US1&iframe=true&rel=nofollow

Parlamento (1941). *Ley Orgánica Militar N° 10.050*. Montevideo: IMPO. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/10050-1941>

Parlamento (1946). *Ley Orgánica de la Marina N° 10.808*. Montevideo: IMPO. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/10808-1946>

Parlamento (2010). *Ley Macro de Defensa Nacional N° 18.650*. Montevideo: Parlamento. Disponible en: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/18650>

Parlamento (2010). *Ley N° 18.717. Personal Militar. Se faculta al Poder Ejecutivo a encomendarle el cumplimiento de funciones transitorias de guardia perimetral y control de acceso a cárceles, penitenciarías y centros de recuperación*. Montevideo: Parlamento. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp3237386.htm#art1>

Parlamento (2019). *Ley N°19.775. Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas. Modificación*. Montevideo: Parlamento. Disponible en:

- <https://parlamento.gub.uy/documentosleyes/leyes/ley/19775>
- Poder Ejecutivo (1974). *Decreto ley N° 14.148. Fuerzas Armadas*. Montevideo: Parlamento. Disponible en:
<https://parlamento.gub.uy/documentosleyes/leyes/ley/14148>
- Poder Ejecutivo (1974). *Decreto ley N° 14.157. Ley Orgánica Militar*. Montevideo: IMPO. Disponible en:
<https://www.impo.com.uy/bases/decretos-ley/14157-1974>
- Poder Ejecutivo (1974). *Decreto N° 574/974. Ministerios. Redistribución de Atribuciones y Competencias*. Montevideo: IMPO. Disponible en:
<https://www.impo.com.uy/bases/decretos/574-1974>
- Poder Ejecutivo (1977). *Decreto ley N° 14.747. Ley Orgánica de la Fuerza Aérea*. Montevideo: IMPO. Disponible en:
<https://www.impo.com.uy/bases/decretos-ley/14747-1977>
- Poder Ejecutivo (1984). *Decreto ley N° 15.688. Ley Orgánica del Ejército Nacional*. Montevideo: IMPO. Disponible en:
<https://www.impo.com.uy/bases/decretos-ley/15688-1984>
- Poder Ejecutivo (1997). *Decreto N° 378/997. Cometidos del Ministerio de Defensa Nacional y del Ministerio del Interior respecto de la seguridad externa del complejo carcelario de Santiago Vázquez, del establecimiento de reclusión de Libertad y de la cárcel departamental de Canelones*. Montevideo: IMPO. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/378-1997>
- Poder Ejecutivo (2009). *Decreto N° 531/009. Cometidos del Ministerio de Defensa Nacional respecto de la seguridad externa de complejos carcelarios (Las Rosas)*. Montevideo: IMPO. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/531-2009/1>

Sítios Web

- Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa William J. Perry (WJPC). Disponible en: <https://wjpcenter.org/es/>
- Centro para la Defensa y Seguridad Nacional. Disponible en: <https://www.chds.us/c/>
- Colegio Interamericano de Defensa. Disponible en: <https://iadc.edu/>
- Comando Sur de Estados Unidos. Disponible en: <https://www.southcom.mil/>
- Conferencia de Ejércitos Americanos. Disponible en: <https://www.redcea.com/es/>

Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. Disponible en:
<https://www.cmda-info.net/>

Instituto de Cooperación para la Seguridad del Hemisferio Occidental. Disponible en:
<https://armyuniversity.edu/WHINSEC/en/home>

Junta Interamericana de Defensa. Disponible en: <https://jid.org/jid/>

Organización de Estados Americanos. Disponible en: <https://www.oas.org/es/>

Security Assistance Monitor. Disponible en: <https://securityassistance.org/>