

Julián González Guyer

La contribución uruguaya
a las operaciones de paz
de Naciones Unidas
(1992-2017)

Sus motivaciones y sus impactos

biblioteca plural
part of it.



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

Julián González Guyer

LA CONTRIBUCIÓN URUGUAYA
A LAS OPERACIONES DE PAZ
DE NACIONES UNIDAS (1992-2017)
Sus motivaciones y sus impactos

La publicación de este libro fue realizada con el apoyo de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (csic) de la Universidad de la República.

Los libros publicados en la presente colección han sido evaluados por académicos de reconocida trayectoria en las temáticas respectivas.

La Subcomisión de Apoyo a Publicaciones de la csic, integrada por Héctor Berio, Luis Bértola, Magdalena Coll, Mónica Lladó, Alejandra López Gómez, Vania Markarián y Sergio Martínez ha sido la encargada de recomendar los evaluadores para la convocatoria 2018.

© Julián González Guyer, 2018
© Universidad de la República, 2020

Ediciones Universitarias,
Unidad de Comunicación de la Universidad de la República (UCUR)

18 de Julio 1824 (Facultad de Derecho, subsuelo Eduardo Acevedo)
Montevideo, CP 11200, Uruguay
Tels.: (+598) 2408 5714 - (+598) 2408 2906
Telefax: (+598) 2409 7720
Correo electrónico: <infoed@edic.edu.uy>
<www.universidad.edu.uy/bibliotecas/>

ISBN: 978-9974-0-1769-6
e-ISBN: 978-9974-0-1770-2

CONTENIDO

PRESENTACIÓN DE LA COLECCIÓN BIBLIOTECA PLURAL, <i>Rodrigo Arim</i>	5
INTRODUCCIÓN.....	7

PRIMERA SECCIÓN

LA FUNDACIÓN.....	13
CAPÍTULO 1. LOS PRIMEROS CONTINGENTES URUGUAYOS EN OPERACIONES DE PAZ DE NACIONES UNIDAS. CARACTERÍSTICAS Y DEBATES.....	15
Los debates legislativos sobre Camboya, Mozambique y Angola.....	18
CAPÍTULO 2. LA CONFLICTIVA SITUACIÓN EN LAS FUERZAS ARMADAS Y SU IMPACTO SOBRE LAS DECISIONES RESPECTO A LA CONTRIBUCIÓN CON OPERACIONES DE PAZ.....	32
El fin de la guerra fría y la <i>perplejidad estratégica</i> en las Fuerzas Armadas uruguayas.....	38
El ajuste presupuestal en el Ministerio de Defensa y sus consecuencias.....	40
Los enfrentamientos político-partidarios por el control de la cúpula militar y sus consecuencias.....	44
CAPÍTULO 3. LA INDISCIPLINA MILITAR DURANTE LA PRESIDENCIA DEL DOCTOR LACALLE.....	49
Los atentados dinamiteros y la actitud del Ejército ante la huelga policial.....	49
Los servicios de inteligencia militar fuera de control.....	51
CAPÍTULO 4. LOS GRANDES CAMBIOS INTERNACIONALES AL INICIO DE LA POSGUERRA FRÍA: ESTADOS UNIDOS Y LA REGIÓN.....	53
CAPÍTULO 5. ARGENTINA, CHILE Y URUGUAY: LOS PRIMEROS CONTRIBUYENTES SUDAMERICANOS DE OPERACIONES DE PAZ DE NACIONES UNIDAS EN LOS AÑOS NOVENTA.....	60
CAPÍTULO 6. LOS DOS <i>LEGADOS</i> POSTREROS DEL DOCTOR LACALLE.....	66
CAPÍTULO 7. ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE EL <i>PERÍODO FUNDACIONAL</i> (1992-1997).....	68

SEGUNDA SECCIÓN

DEL PRESIDENTE LACALLE A LOS GOBIERNOS PROGRESISTAS.....	75
CAPÍTULO 1. LA <i>ANOMALÍA</i> : EL <i>RECESO</i> DE LA CONTRIBUCIÓN URUGUAYA CON CONTINGENTES MILITARES.....	77
CAPÍTULO 2. 2001-2017: QUINCE AÑOS DE INTENSA Y PERSISTENTE CONTRIBUCIÓN URUGUAYA CON NACIONES UNIDAS.....	82
La contribución uruguaya entre 2001 y 2017.....	82

CAPÍTULO 3. LA CONTRIBUCIÓN URUGUAYA EN LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO	87
CAPÍTULO 4. LA POLÉMICA PARTICIPACIÓN DE URUGUAY EN HAITÍ	92
Un enfoque analítico de la contribución uruguaya con minustah	97
CAPÍTULO 5. MONUC/MONUSCO Y MINUSTAH, SUS INTERCONEXIONES	103
CAPÍTULO 6. MINUSTAH Y LA RESIGNIFICACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN URUGUAYA CON OPERACIONES DE PAZ	109
Dos conclusiones	111

TERCERA SECCIÓN

CONTRIBUCIÓN DE URUGUAY CON OPERACIONES DE PAZ DE NACIONES UNIDAS ENTRE 1997 Y 2018: LOS ACTORES Y SUS MOTIVACIONES	115
CAPÍTULO 1. LAS FUERZAS ARMADAS, UN ACTOR DECISIVO	117
Las motivaciones militares para participar en operaciones de paz	118
CAPÍTULO 2. LAS RETRIBUCIONES DE NACIONES UNIDAS AL PERSONAL DE UNIDADES MILITARES ORGANIZADAS Y SU SIGNIFICACIÓN	130
Una mirada sobre el presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional	131
Una curiosa relación: masa salarial del Ministerio de Defensa Nacional y contribución con operaciones de paz de Naciones Unidas	134
CAPÍTULO 3. LOS <i>FONDOS DE NACIONES UNIDAS</i> , UN FACTOR TAN IMPORTANTE COMO OPACO	136

CUARTA SECCIÓN

OPERACIONES DE PAZ DE NACIONES UNIDAS: MEDIOS COERCITIVOS Y SEGURIDAD INTERNACIONAL	155
CAPÍTULO 1. LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS Y LAS OPERACIONES DE PAZ EN EL MARCO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD COLECTIVA	157
CAPÍTULO 2. APUNTES SOBRE EL RECURSO AL USO DE LA FUERZA EN LA HISTORIA DE NACIONES UNIDAS	162
Un breve <i>excursus</i> : la resolución Unión pro Paz de 1950	166
El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y las operaciones de paz	169
CAPÍTULO 3. DE LA GUERRA DE YUGOSLAVIA A LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER: EL DERECHO DE INTERVENCIÓN MILITAR HUMANITARIA	171
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA	175

Presentación de la Colección Biblioteca Plural

Vivimos en una sociedad atravesada por tensiones y conflictos, en un mundo que se encuentra en constante cambio. Pronunciadas desigualdades ponen en duda la noción de progreso, mientras la riqueza se concentra cada vez más en menos manos y la catástrofe climática se desenvuelve cada día frente a nuestros ojos. Pero también nuevas generaciones cuestionan las formas instituidas, se abren nuevos campos de conocimiento y la ciencia y la cultura se enfrentan a sus propios dilemas.

La pluralidad de abordajes, visiones y respuestas constituye una virtud para potenciar la creación y uso socialmente valioso del conocimiento. Es por ello que hace más de una década surge la colección Biblioteca Plural.

Año tras año investigadores e investigadoras de nuestra casa de estudios trabajan en cada área de conocimiento. Para hacerlo utilizan su creatividad, disciplina y capacidad de innovación, algunos de los elementos sustantivos para las transformaciones más profundas. La difusión de los resultados de esas actividades es también parte del mandato de una institución como la nuestra: democratizar el conocimiento.

Las universidades públicas latinoamericanas tenemos una gran responsabilidad en este sentido, en tanto de nuestras instituciones emana la mayor parte del conocimiento que se produce en la región. El caso de la Universidad de la República es emblemático: aquí se genera el ochenta por ciento de la producción nacional de conocimiento científico. Esta tarea, realizada con un profundo compromiso con la sociedad de la que se es parte, es uno de los valores fundamentales de la universidad latinoamericana.

Esta colección busca condensar el trabajo riguroso de nuestros investigadores e investigadoras. Un trabajo sostenido por el esfuerzo continuo de la sociedad uruguaya, enmarcado en las funciones que ella encarga a la Universidad de la República a través de su Ley Orgánica.

De eso se trata Biblioteca Plural: investigación de calidad, generada en la universidad pública, encomendada por la ciudadanía y puesta a su disposición.

Rodrigo Arim

Rector de la Universidad de la República

Setiembre 2019

Introducción

La contribución con las operaciones de paz de Naciones Unidas constituye una novedad relevante en la política exterior uruguaya del período posterior a la dictadura (1973-1984) y, sin embargo, ha sido muy escasamente estudiada.

El texto que se presenta describe y analiza la política uruguaya de contribución con las operaciones de paz de Naciones Unidas entre 1992 y 2017, así como sus impactos, tanto en la política doméstica como en la imagen internacional del país. Sugiere claves explicativas para el fenómeno y pone de relieve su papel en el proceso de reordenamiento de las relaciones entre Fuerzas Armadas, gobiernos y sociedad durante el período de transición y consolidación democrática en la posdictadura.

Uruguay comenzó tempranamente a destinar militares para cumplir tareas al servicio de Naciones Unidas. En efecto, a partir de 1952, en forma ininterrumpida aunque testimonial,¹ uno o dos observadores militares uruguayos integraron permanentemente la UNMOGIP (Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en la India y Pakistán), misión desplegada por Naciones Unidas en la frontera indo-pakistaní de Cachemira. Recién a fines de los años ochenta y como consecuencia del despliegue del Grupo de Observadores Militares Irán-Irak (UNIMOG)² y luego de UNIKOM (Misión de Observación de las Naciones Unidas para el Irak y Kuwait)³ el número de militares uruguayos al servicio de Naciones Unidas mostró un pequeño incremento.

Recién en 1992 la contribución uruguaya con operaciones de paz de Naciones Unidas se transformó radicalmente al adquirir la forma de unidades militares organizadas. Los primeros contingentes militares uruguayos fueron puestos al servicio de Naciones Unidas cuando el Consejo de Seguridad autorizó la UNTAC (en español: APRONUC, Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya).⁴

Una década después de aquella novedad y durante diez años consecutivos, entre 2002 y 2010, Uruguay se ubicó entre los diez mayores contribuyentes de personal de Naciones Unidas, exhibiendo niveles de contribución excepcionalmente elevados en relación con su población e incluso con el volumen de sus fuerzas militares.

Coincidiendo con dicho período, el Ministerio de Relaciones Exteriores — que se había mantenido básicamente ajeno a esta política— implementó un plan

1 K. Coleman (2013) estableció el aporte de menos de 40 efectivos policiales o militares en una operación de paz de Naciones Unidas como criterio para caracterizar un país como contribuyente testimonial o simbólico.

2 Ver J. L. Esteyro (2004, pp. 269-273).

3 Ver J. L. Esteyro (2004, pp. 276-297).

4 Ver <<https://peacekeeping.un.org/en/mission/past/untacbackgr1.html>> (acceso 15/3/2020).

de trabajo dirigido a postular a Uruguay para integrar el Consejo de Seguridad como miembro no permanente entre 2016 y 2017. La notable contribución de tropas con operaciones de paz de Naciones Unidas dio el principal fundamento a la diplomacia uruguaya para lograr que dicha aspiración se concretara.

A partir de 2011 la contribución uruguaya con Naciones Unidas ingresó en una nueva fase en la que fue reduciendo su volumen hasta estabilizarse en algo menos de 1000 efectivos. De todas formas, el país se ha mantenido entre el 10.º y el 20.º lugar en el ranking de países contribuyentes del Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas (DPKO según la sigla en inglés).

La investigación que se resume en el libro se orientó a partir de cuatro tesis.

1. La evolución y características de la política uruguaya de contribución con operaciones de paz de Naciones Unidas a partir de 1992, fueron el resultado de la confluencia de fenómenos de carácter internacional y regional con el proceso doméstico uruguayo de reconfiguración de las relaciones entre las Fuerzas Armadas, los gobiernos y la sociedad, en el marco de la transición democrática iniciada en 1985.

En efecto, las transformaciones experimentadas por las operaciones de paz de Naciones Unidas como consecuencia del fin de la guerra fría representaron el marco estructural habilitante —condición necesaria pero no suficiente— para explicar la transformación que tuvo la contribución de Uruguay con las operaciones de paz de Naciones Unidas a partir de 1992. Para explicar la ocurrencia de dicho cambio, sus características y evolución hasta 2017, es necesario considerar los procesos de cooperación y conflicto entre militares y gobiernos electos durante el período posdictadura y también la influencia del proceso de integración sudamericano, con la creación de UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas).

2. El *modus operandi* y la lógica básica que motivó de la contribución uruguaya con unidades militares organizadas para operaciones de paz de Naciones Unidas se configuraron entre 1992 y 1994 y se mantuvieron esencialmente incambiables durante los veinte años siguientes.
3. La política de contribución con operaciones de paz y sus características durante el período analizado resultaron de la confluencia objetiva de intereses entre las jerarquías militares y las autoridades de gobierno. En efecto, las jerarquías de las Fuerzas Armadas promovieron la participación de unidades militares organizadas en operaciones de paz de Naciones Unidas motivadas por razones de tipo económico y de tipo político-institucional. Estas últimas tuvieron que ver con la reconstrucción de la legitimidad institucional frente a la sociedad después de la Dictadura y con la necesidad de contar con misiones pertinentes y profesionalmente atractivas. Las autoridades de gobierno —Poder Ejecutivo y Legislativo— encontraron, por su parte, que la contribución con operaciones de paz de Naciones Unidas permitía amortiguar el impacto del sostenido recorte presupuestal al que fue sometido el

Ministerio de Defensa Nacional luego del fin de la Dictadura y contribuía a posponer incómodas decisiones de reforma de las Fuerzas Armadas para adaptarlas a la nueva realidad democrática.

4. El volumen y la significación adquiridos por la contribución con operaciones de paz de Naciones Unidas condujeron a que las Fuerzas Armadas la asumieran como su virtual estandarte institucional y a que el Ministerio de Relaciones Exteriores la adoptara como argumento principal para lograr el objetivo de ocupar un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas entre 2016 y 2017, una de sus líneas de trabajo más destacadas a partir de 2008.

De tal forma, el libro se estructura en cuatro secciones. La primera se dedica a analizar el período 1992-1997, durante el cual Uruguay desplegó los tres primeros contingentes militares organizados en operaciones de paz de Naciones Unidas. Una etapa breve que, sin embargo, puede ser caracterizada como fundacional ya que en ella se sentaron las bases sobre las que reposaría posteriormente esta política.

Para comprender y explicar el cambio de modalidad que la contribución uruguaya con las operaciones de paz de Naciones Unidas registró a partir de 1992, se presta particular atención a la situación política doméstica e internacional de aquel momento. En efecto, Uruguay aportaba desde 1952, de manera testimonial o simbólica, un número muy reducido de observadores militares. El cambio de patrón que tuvo lugar en 1992, cuando comenzó la contribución con unidades militares organizadas numerosas, se vinculó con las complejas relaciones entre Gobierno, partidos políticos, sociedad y Fuerzas Armadas mientras la sombra de la Dictadura aún pesaba sobre la sociedad. Además, estuvo asociado a los impactos internacionales y domésticos de la disolución de la Unión Soviética y el fin de la guerra fría. En tal sentido, los primeros contingentes militares uruguayos puestos al servicio de Naciones Unidas tuvieron como destino la primera gran operación de *nuevo tipo* autorizada por el Consejo de Seguridad en la pos guerra fría.

La segunda sección se consagra al análisis del proceso de la contribución uruguaya con personal uniformado a operaciones de paz de Naciones Unidas posterior a 1997. Dos décadas en las que el fenómeno alcanzó su máximo desarrollo e impacto sobre las propias Fuerzas Armadas uruguayas y también generó novedades en la política exterior y la imagen internacional del país. La sección se cierra proponiendo algunas interpretaciones sobre la evolución más reciente del fenómeno y los desafíos que plantea hacia el futuro.

La tercera sección se dedica al análisis de un aspecto central de la política uruguaya de contribución con personal militar a operaciones de paz de Naciones Unidas: las retribuciones que Uruguay recibe como contrapartida por su aporte de unidades militares organizadas, equipo y otros servicios. Se examinan cuestiones como el papel de dichas retribuciones en el desarrollo de la política, la forma en que se han gestionado esos dineros, cuál ha sido su destino y cuál ha sido su

importancia en relación con el presupuesto del Ministerio de Defensa y de las propias Fuerzas Armadas.

La cuarta sección, que puede funcionar como apéndice o como introducción, se dedica a la historia de las operaciones de paz de Naciones Unidas en su relación con la evolución de las relaciones de poder en el mundo luego del fin de la guerra fría.

PRIMERA SECCIÓN

La fundación

Apenas comenzado el mes de mayo de 1992, el Parlamento uruguayo recibió dos proyectos de ley de contenido inédito. Con inusitada urgencia, el Poder Ejecutivo solicitó la venia legislativa para la salida del país de dos contingentes militares, uno de 850 integrantes del Ejército y otro compuesto por un total de 55 efectivos de la Armada. Su destino era tan lejano como ignoto; la UNTAC (Autoridad Provisional de Naciones Unidas en Camboya), operación de paz que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas había autorizado dos meses antes.⁵

La inusual forma elegida por el ministro de Defensa Nacional del presidente Luis Alberto Lacalle, el doctor Mariano Brito, para encaminar el trámite legislativo contribuyó a agregar dramatismo a la cuestión. Escudado en que las tropas debían partir del país en solo veinte días, el ministro no concurrió al Parlamento para informar y, en cambio, invitó al presidente de la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados, Guillermo Stirling, al Comando General del Ejército. Allí, en presencia del ministro, los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y unos cuarenta altos oficiales militares, Stirling fue impuesto de los detalles de la misión.

La trascendencia del asunto no escapaba a los legisladores y ella aparece mencionada en las actas de sesiones; durante el siglo XX no había antecedente de una operación militar uruguaya de tales características y envergadura. Para encontrar una movilización de tropas en el exterior del país comparable a la que se realizaría en un lugar tan remoto como Camboya, había que remontarse a la guerra del Paraguay, en el siglo XIX.

Según el mensaje que acompañó el pedido de venia del Poder Ejecutivo, los contingentes militares debían partir el 24 de mayo del país. La presión fue tan fuerte que el Parlamento aprobó los dos proyectos de ley en apenas una semana, prácticamente sobre tablas y sin posibilidad de estudio por parte de los legisladores. El miércoles 5 de mayo, por unanimidad, en un trámite que no tomó más de treinta minutos, los senadores aprobaron la salida de los efectivos de la Armada. Al día siguiente, en una sesión más extensa y agitada, la Cámara de Diputados votó por amplia mayoría los dos proyectos de ley. Solo un número muy pequeño de diputados del Frente Amplio y del Partido Nacional negaron su voto a la propuesta del presidente Lacalle. Varios más expresaron sus dudas; ¿qué necesidad había de enviar tropas a mezclarse en un conflicto tan lejano y en el que Uruguay no tenía arte ni parte? El 13 de mayo, cuando el Senado dio su aprobación final al proyecto de ley referido al contingente del Ejército, el senador Pablo Millor, exconsejero de Estado de la Dictadura, reiteró sus aprensiones, haciéndose eco de ciertas corrientes dentro de oficialidad militar: las operaciones

5 Resolución 745 del 28 de febrero de 1992(<<https://digitallibrary.un.org/record/138379>>, acceso 19/3/2020).

de paz podrían convertir a las fuerzas armadas uruguayas en mercenarios al servicio de intereses ajenos al país.

Seguramente, pocos previeron en aquel momento el desarrollo y las consecuencias que tendría el despliegue militar uruguayo en Camboya en las décadas siguientes. En las páginas que siguen se intentará presentar la historia de dicho proceso, sus características, los actores que intervinieron en él y las razones que lo explican.

Los primeros contingentes uruguayos en operaciones de paz de Naciones Unidas. Características y debates

La operación de UNTAC en Camboya, al igual que ocurriría posteriormente en los casos de ONUMOZ en Mozambique y UNAVEM III en Angola, más allá de tropezar con dificultades —que podrían considerarse naturales en procesos posconflicto como los citados—, logró sus principales objetivos y fue replegada dentro de los plazos previstos por el Consejo de Seguridad. La actuación de los contingentes uruguayos en estas tres primeras experiencias se cumplió también de forma generalmente exitosa.

Por responder a los patrones generales de la guerra fría, los tres casos compartieron un rasgo significativo: el abrupto fin de la guerra fría desactivó una variable —la confrontación Estados Unidos-Unión Soviética— que, si bien no los explicaba, sí contribuía a explicar su permanencia en el tiempo.

Vistas en perspectiva, puede afirmarse que estas tres experiencias representaron un verdadero *ensayo general* para las fuerzas armadas uruguayas, particularmente para el Ejército. Tanto los gobiernos como los partidos políticos representados en el Parlamento autorizaron las tres operaciones sin grandes resistencias ni cuestionamientos.

La participación en UNTAC fue el caso más controversial. Los debates parlamentarios respecto al despliegue de contingentes militares uruguayos y las características de contribución a las operaciones de paz en Camboya, Mozambique y Angola se examinan a continuación. En el cuadro I se resume alguna información básica.

Ellas representaron un desafío mayor por la complejidad logística del despliegue de considerables volúmenes de medios, equipos y recursos humanos en regiones muy alejadas y en las que la infraestructura era casi inexistente. Pusieron a prueba la capacidad del personal militar en operaciones de características novedosas, en teatros absolutamente desconocidos y ante situaciones complejas.

La decisión de desplegar los dos primeros contingentes —Ejército y Armada— en Camboya presentó algunas particularidades interesantes.

En primer lugar, debe establecerse que sorprendió al Parlamento e incluso a las autoridades políticas del Poder Ejecutivo. Los legisladores fueron puestos en conocimiento del asunto y se vieron forzados a tomar posición en un plazo muy apretado sobre un tema que, además, no tenía antecedentes.⁶ También para la opinión pública la cuestión fue toda una novedad.

6 Incluso debe agregarse que, por sus características, la operación de paz en Camboya autorizada por el Consejo de Seguridad representaba, en ese momento, una iniciativa con aspectos inéditos.

Cuadro 1. Operaciones de paz de Naciones Unidas (1990-1997).
Evolución del número de efectivos militares uruguayos y del número de personal
uniformado total de Naciones Unidas* (meses seleccionados)

Día/Mes/Año	N.º efectivos uruguayos		N.º total de personal uniformado NN. UU.
	Observadores	En contingentes	
30/11/1990	10	0	10.304
29/02/1992	11	0	11.178
30/08/1992**	8	936	43.992
31/12/1992	19	930	52.154
28/02/1993	29	940	53.374
30/05/1993	27	1.774	75.738
31/07/1993	35	1.764	78.444
31/10/1993	28	871	75.105
31/12/1993	83	845	69.961
28/02/1994	74	843	71.816
31/05/1994	84	820	70.442
31/07/1994	82	842	73.210
31/10/1994	87	833	75.523
31/12/1994	77	827	69.356
31/03/1995	70	0	56.217
31/05/1995	72	829	64.273
30/08/1995	72	837	68.894
31/12/1995	68	838	31.031
31/03/1996	50	850	25.511
30/08/1996	39	857	25.598
31/12/1996	42	856	24.919
28/02/1997	61	720	24.734
31/03/1997	57	53	23.861
31/12/1997	34	0	14.879

* Las cifras de efectivos uruguayos no incluyen los funcionarios policiales. Las correspondientes a personal de Naciones Unidas incluyen también a los policías.

** El despliegue uruguayo en Camboya tuvo lugar en junio de 1992. Sin embargo, las cifras de los meses de mayo, junio y julio de 1992 no están disponibles en la página web del DPKO.

Fuente: elaborado por el autor con información del DPKO de Naciones Unidas
(<<https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>>).

Hasta entonces, la experiencia uruguaya en operaciones de paz era limitada.⁷ Oficiales militares uruguayos habían participado desde 1952 en UNMOGIP. A partir de fines de los años ochenta, hasta once observadores uruguayos se fueron integrando a dos operaciones de paz en Medio Oriente: UNIMOG (frontera Irán-Irak)⁸ y UNIKOM (frontera Irak-Kuwait).

Además, al crearse la Misión de Avanzada en Camboya (UNAMIC), como resultado inmediato de los Acuerdos de París de octubre de 1991, dos observadores militares uruguayos también participaron de ella.

Es así que, cuando se produce el ofrecimiento de Naciones Unidas para desplegar tropas en Camboya, los mandos militares en Uruguay ya contaban con cierto conocimiento directo de las condiciones del conflicto y de sus características. Ello no impidió que el general Fernán Amado,⁹ comandante de Apoyo Logístico del Ejército, viajara a Camboya para sobrevolar la zona de despliegue del contingente uruguayo y entrevistarse con el *force commander* de UNTAC. De ello informó posteriormente a la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados,¹⁰ cuando ya el despliegue del contingente uruguayo estaba operativo en el terreno.

Finalmente, debe señalarse que los patrones de conducta exhibidos por los diferentes actores involucrados —jerarquías militares, Ministerio de Defensa, legisladores— en la decisión de enviar tropas a Camboya se mantuvieron relativamente estables en ocasión de los sucesivos despliegues militares en operaciones de paz posteriores.

El período durante el cual se registraron los primeros despliegues, que coincide con el gobierno del presidente Luis Alberto Lacalle (1990-1995), puede definirse como una coyuntura crítica en el proceso de la política uruguaya de contribución con operaciones de paz de Naciones Unidas. En esos años se produjo una confluencia de fenómenos que produjeron novedades significativas con consecuencias duraderas.

7 El antecedente más cercano, por sus características, era la unidad de transporte e ingenieros del Ejército desplegada desde 1981 en la MFO (Fuerza Multinacional y Observadores), operación de observación del cumplimiento de los Acuerdos de Camp David entre Israel y Egipto bajo auspicio de EE. UU., desplegada en la península del Sinaí por fuera del marco de Naciones Unidas.

8 Según J. L. Esteyro (2004, p. 269 y sigs.), Uruguay desplegó doce observadores en UNIMOG (frontera Irán-Irak) desde 1988 y hasta febrero de 1991. Las estadísticas del DPKO para ese período solo proporcionan información del mes de noviembre de 1990 y dan cuenta de nueve oficiales uruguayos en esa operación.

9 Posteriormente, en la segunda presidencia del Dr. Julio María Sanguinetti, con quien siempre mantuvo estrecha relación, el Gral. Amado fue Cte. en jefe del Ejército (1998 y 1999). Durante 1992 y hasta agosto de 1993, Amado había sido objeto de una sonada operación de espionaje ordenada por el Gral. Mario Aguerrondo, oficial de notoria filiación herrerista, que gozaba de la confianza del entonces presidente Luis A. Lacalle. Más abajo se volverá sobre el *affaire* del espionaje entre generales.

10 El Gral. Amado integró la delegación que, junto al ministro de Defensa, Dr. Mariano Brito, informó sobre la situación del contingente en Camboya, según acta taquigráfica de la sesión del 20 de julio de 1992 (repartido n.º 1077 de 1992).

Los debates legislativos sobre Camboya, Mozambique y Angola

En primer lugar, se debe señalar que, como regla general, los mayores debates se produjeron en la Cámara de Diputados, culminando con el voto contrario de un pequeño número de legisladores. Por el contrario, el Senado prácticamente se limitó a aprobar los despliegues, casi sin discusión y, en general, de forma unánime.

En base a un criterio cronológico, se presentan a continuación los elementos más significativos que resultan del análisis de las respectivas actas parlamentarias.

Camboya: el primer y más polémico despliegue de los años noventa

Las unidades militares organizadas que Uruguay destinó a UNTAC por un período de 18 meses —del 25 de mayo de 1992 a octubre de 1993—¹¹ fueron dos. El despliegue de la Armada incluyó a 17 oficiales y suboficiales como observadores embarcados y un pelotón de 42 fusileros navales.¹² En el caso del Ejército, el contingente autorizado estuvo compuesto por un batallón de infantería compuesto por un oficial superior, cinco jefes, cuarenta oficiales subalternos y 804 efectivos de personal subalterno. El contingente del Ejército, además del equipo individual y las armas colectivas orgánicas de las subunidades del batallón, salió del país dotado de los medios de comunicaciones, medios de transporte de tropa, tácticos y administrativos, transportes de Ingenieros, equipamiento logístico y material sanitario. El mensaje del Poder Ejecutivo al Parlamento, fechado el 24 de abril de 1992, especificaba que las tratativas con Naciones Unidas para este despliegue de tropas uruguayas en Camboya habían finalizado en ese mismo día y que el ofrecimiento de Naciones Unidas había llegado al Ministerio de Defensa diez días antes.¹³

Del análisis de las actas de las sesiones de ambas cámaras legislativas en las que se trató esta cuestión resultan dos conclusiones principales. Una amplia mayoría de los legisladores acompañó las dos solicitudes del Poder Ejecutivo. Todas las bancadas legislativas votaron mayoritariamente la autorización del despliegue de tropas en Camboya. Solo dos legisladores del partido de gobierno (Partido Nacional) y tres del Frente Amplio,¹⁴ adoptaron posiciones disonantes. En segundo lugar, los argumentos que esgrimieron los cinco legisladores discrepantes, aunque con matices y énfasis diferentes, fueron similares y estuvieron asociados a la tradicional postura de la política exterior uruguaya, apegada al principio de no intervención y al derecho internacional, con hincapié en la necesidad de mantener al país alejado de los conflictos mundiales en los que no tuviera intereses específicos comprometidos.

11 Diario de sesiones de la Cámara de Representantes, tomo 668, n.º 2262, 6/5/1992, p. 84.

12 Ley n.º 16.259.

13 Diputado Guillermo Stirling, Acta de Sesiones de la Cámara de Representantes, tomo 668, n.º 2262, 6/5/1992, p. 87.

14 La bancada del Frente Amplio normalmente vota en bloque. En este caso, reunida de urgencia durante un cuarto intermedio solicitado a la Cámara, resolvió dejar en libertad de acción a sus miembros.

Así, el argumento central esgrimido por los diputados que se opusieron al despliegue en Camboya, que tampoco estuvo ausente en las intervenciones de muchos de aquellos que lo votaron afirmativamente, fue el riesgo de que las tropas uruguayas quedaran involucradas en un conflicto ajeno a los intereses del país y de que ello pusiera en entredicho el principio de no intervención, tan caro para la política exterior del país. También fue argumentado que los militares quedarían sometidos a un riesgo tan considerable como innecesario.

Vale la pena poner de relieve otras tres cuestiones, aunque ellas solo fueron mencionadas de manera tangencial en los debates: la alusión a que el despliegue de militares en Camboya obedecía, en realidad, a motivaciones económicas;¹⁵ la referencia al posible vínculo entre la decisión que se debatía y un atentado dinamitero ocurrido en esos días y, finalmente, la muerte de dos oficiales uruguayos en Camboya, ocurrida poco tiempo antes.¹⁶

Más allá del resultado de la votación, en los debates de la Cámara de Representantes quedó explícito el malestar de varios legisladores por la urgencia y la forma en que se tramitó el asunto, y por la dificultad para procesar seriamente su análisis. La falta de posibilidades de discutir seriamente y en profundidad las cuestiones vinculadas a la defensa nacional fue otro argumento manejado. El pedido de venia al Parlamento para el despliegue militar en Camboya debió ser tramitado en plazos muy cortos y se aprobó sin posibilidades de análisis detenido. Varios legisladores explicitaron su disconformidad por la situación y también por el inhabitual procedimiento seguido por el Ministerio de Defensa para informar al Parlamento.

En efecto, el Poder Ejecutivo del presidente Luis Alberto Lacalle (Partido Nacional) envió dos proyectos de ley al Parlamento con fecha de aprobación perentoria.¹⁷ Uno referido al contingente del Ejército en el que se incluía un pequeño número de integrantes de la Fuerza Aérea y otro relacionado con el contingente de la Armada. Así, el 5 de mayo de 1992, la Cámara de Senadores consideró y aprobó como tema urgente, casi sin discusión y por unanimidad, la autorización de salida de las tropas de la Armada. Por su parte, al día siguiente, 6 de mayo, la Cámara de Diputados trató y aprobó, también en régimen de urgencia, las venias correspondientes a los dos contingentes y, el 13 de mayo, se completó el trámite con la aprobación de la autorización para el contingente del Ejército en el Senado.

15 Ver más abajo la intervención del senador Pablo Millor.

16 Curiosamente, si bien la prensa había dado noticia de dichos fallecimientos, informando que los oficiales habían muerto en un accidente de tránsito. Todo indica que se trataba de los dos observadores destinados a UNAMIC, pero ellos no aparecen entre los 34 efectivos uruguayos que el Ejército reporta como caídos en operaciones de paz (<<http://www.enopu.edu.uy/misiones-de-paz/in-memoriam/>>, acceso 10/10/2017).

17 Según consta en las actas de ambas cámaras, el Ministerio de Defensa informó que las tropas debían partir el 25 de mayo de 1993. Ver, por ejemplo, la intervención del senador Walter Santoro (acta del Senado del 05/5/1993, p. 23). Los dos proyectos de ley tenían fecha 24 de abril y no se conoce cuándo ingresaron efectivamente en el Parlamento.

El proceso conocido¹⁸ comenzó con una reunión de carácter extraordinario y reservado en el Comando del Ejército, a la que fue invitado el presidente de la Comisión de Defensa de Diputados, el doctor Guillermo Stirling. En ella participaron el ministro de Defensa Nacional, el comandante en jefe del Ejército y unos cuarenta oficiales militares. El despliegue proyectado fue definido como «la más importante operación militar uruguaya del siglo XX».¹⁹ En la sesión del Senado del 5 de mayo de 1992, en la que se consideró la autorización de salida del contingente de la Armada, la única intervención que registra el acta es la del senador Pablo Millor (Partido Colorado) quien, además de haber sido consejero de Estado durante la Dictadura,²⁰ mantenía notorias relaciones con buena parte de la oficialidad militar. El senador Millor dejó constancia de lo que calificó como su *apoyo crítico* a la autorización solicitada por el Poder Ejecutivo. Las aprensiones que expresó el senador fueron dos. Por una parte, afirmó:

...no entiendo el porqué de esa premura de Naciones Unidas —que me parece bien— de asegurar la paz en Camboya, al tiempo que [...] permiten [...] que se masacren cristianos en Croacia, en otras regiones de Yugoslavia y en diversos lugares del mundo. A lo que agregé: ojalá no tengamos que lamentar ninguna pérdida de nuestros soldados, que se encontrarán en medio de una selva donde combaten tres o cuatro ejércitos por una causa difícil de entender...

La segunda cuestión que planteó Millor fue:

...esperamos que este despliegue [...] no esté motivado, pura y exclusivamente, por los apremios económicos a los cuales el Estado y nosotros mismos sometemos a nuestras Fuerzas Armadas [...] deseo que ese carácter voluntario que se intuye²¹ [...] no sea también la manifestación de una situación económica desesperante de nuestras Fuerzas Armadas que los lleva a buscar el sustento en lugares muy distantes de su patria, ya que con lo que aquí perciben no logran sobrevivir. Entonces, van a defender una tierra que no conocen, a enquistarse en una causa que no comprenden totalmente...²²

Al día siguiente, en la Cámara de Representantes, el debate fue más extenso y se manejó información más detallada.

El primer orador, el diputado Ricardo Rocha Imaz (Partido Nacional), adelantó su decisión de votar negativamente la solicitud del Poder Ejecutivo. Su postura se apoyó en la defensa del principio de no intervención, tan caro para las tradiciones de su partido, al que se refirió de manera explícita, citando en varias

18 Naturalmente, como lo señalaron los oficiales militares y el propio ministro, existió un proceso de evaluación previo por parte de los comandos de las FF. A.A.

19 Tomado de la intervención del diputado Guillermo Stirling (Partido Colorado) según versión taquigráfica de la sesión de la Comisión de Defensa de Diputados del 20 de julio de 1992.

20 Ver <<http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/otrosdocumentos/parlamentariosuruguayos.pdf>> (carpeta n.º 783/92, repartido n.º 387/92, p. 22 y sigs.).

21 La referencia es a que en Uruguay el criterio adoptado desde el inicio ha sido que el personal militar se inscribe voluntariamente y es seleccionado en función de sus méritos. Así, las unidades militares son creadas ad hoc y no se despliegan batallones orgánicos completos.

22 Diario de sesiones, Cámara de Senadores, acta n.º 174, tomo 348, 5/5/1992, p. 23.

oportunidades a Luis Alberto de Herrera. Incluso recordó: «en muchas oportunidades solicité que fueran retiradas las fuerzas del Sinaí para que nuestros muchachos que estaban en el exterior volvieran al solar nativo», calificando la MFO como «algo peligroso que está casi rozando el intervencionismo».²³ Además de poner en duda que las partes en conflicto en Camboya hubieran solicitado la participación de Uruguay, cuestionó su carácter de fuerza de paz y planteó el riesgo de que las tropas uruguayas se vieran involucradas en los conflictos internos de Camboya. «Las Fuerzas Armadas tienen cometidos específicos dentro de nuestro país; nada tienen que hacer fuera de él», agregó Rocha Imaz (p. 86). Y explicitó un concepto que conviene citar por expresar una idea difusa pero extendida en sectores de la opinión pública.

Este es un país de paz y de promisión. Si estamos hablando de reducir los efectivos de las Fuerzas Armadas, pregunto: ¿prepararlas para qué? Con lo que tenemos acá alcanza y sobra; no vamos a intervenir en ningún conflicto bélico. Nuestro escudo —como decía Herrera— es el de las patrias débiles: su propio ser. No podemos defenderlo de otra manera que con nuestro derecho y nada más. (p. 85)

Un segundo diputado del Partido Nacional, Aldorio Silveira, apoyado en conceptos similares, también manifestó su oposición al envío de tropas a Camboya. Pero agregó dos datos interesantes:

... cuando el otro día explotó una carga de dinamita o gelinita bajo un puente [...] un comando autodenominado *Lavalleja* expresó que no va a permitir que la oligarquía blanca siga adelante ni que los soldados continúen muriendo en Camboya, declaración que sorprendió a todos porque no conocíamos esta problemática [...].²⁴ También leí en la prensa [...] que dos altos oficiales uruguayos murieron en Camboya en un accidente automovilístico. Y pregunto: ¿quién autorizó a esos dos oficiales uruguayos a trasladarse a esa zona²⁵ y qué tan accidentalmente murieron?²⁶

El presidente de la Comisión de Defensa, el diputado Guillermo Stirling (Partido Colorado), realizó una exposición justificando su concurrencia al Comando del Ejército para ser informado de los detalles del proyectado despliegue de tropas en Camboya en respuesta a los cuestionamientos de varios legisladores.

El procedimiento seguido, aseguró Stirling, respondió a la urgencia, la excepcionalidad del asunto y también a su importancia. Detalló pormenores del

23 Diario de sesiones de la Cámara de Representantes, tomo 668, n.º 2262, 6/5/1992, p. 84.

24 El diputado aludía a una serie de ocho atentados dinamiteros que nunca fueron aclarados y cuyos responsables (notoriamente oficiales militares), autodenominados *Guardia de Artigas* y en alguna ocasión *Comando Lavalleja*, incluso secuestraron a un conocido periodista para divulgar su pensamiento (más adelante se explicitan con más detalle estos acontecimientos).

25 Según las estadísticas de Naciones Unidas, Uruguay había enviado dos observadores militares a Camboya como parte de UNAMIC, misión de avanzada de Naciones Unidas desplegada enseguida de los Acuerdos de París y del cese al fuego. Ver <<https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/dec-1991.pdf>>.

26 Diario de sesiones de la Cámara de Representantes, tomo 668, n.º 2262, 6/5/1992, pp. 101-102.

trámite de la oferta de Naciones Unidas, precisó que fue invitado por el ministro de Defensa, quien participó de la reunión junto al comandante en jefe del Ejército y cuarenta oficiales militares. En ella, durante una hora y media —precisó— le fueron proporcionados los detalles de la operación proyectada.

Del análisis de las actas parlamentarias surge que lo inesperado de la propuesta de enviar un contingente de tropas a Camboya, así como la urgencia de los plazos para su aprobación, estuvieron vinculados al abrupto retiro del compromiso asumido por el gobierno de Venezuela de contribuir con un contingente militar para UNTAC.²⁷ El hecho fue consecuencia directa del fallido alzamiento militar del 3 de febrero de 1992, encabezado por el entonces teniente coronel Hugo Chávez.²⁸

El diputado Stirling también informó que el costo del operativo militar uruguayo se ubicaba entre 18 y 20 millones de dólares y que Naciones Unidas se haría cargo del gasto. Nada explicitó acerca de la gestión de esos gastos ni de las retribuciones de Naciones Unidas. Tampoco fue interrogado al respecto por ningún legislador.²⁹

Posteriormente, el diputado Gonzalo Carámbula (Frente Amplio)³⁰ —quien explicitó haber sido informado por el subsecretario de Defensa y por un oficial militar con quienes se entrevistó en el Ministerio de Defensa— discriminó dicha cifra: 17 millones de dólares para el pago del personal y dos millones para el traslado del equipamiento y los materiales para el batallón.³¹ Además, dio cuenta del criterio utilizado por Naciones Unidas para reembolsar al país por el desgaste del equipamiento.

El diputado Carámbula también manifestó su disconformidad con el procedimiento seguido por el Ministerio, con las dificultades para contar con la información necesaria y con lo que calificó de «sistemática omisión» de la discusión sobre los temas relacionados con las Fuerzas Armadas.³² La misma

27 Así lo aseguró el diputado del Partido Colorado, Guillermo Stirling, en la Cámara de Diputados (Diario de sesiones, tomo 668, acta n.º 2262, 6/5/1992, p. 88) y lo ratificó el diputado del Frente Amplio, Gonzalo Carámbula (p. 90).

28 Es interesante que el movimiento militar encabezado por Chávez tuvo como uno de sus posibles orígenes la participación en la operación de paz de Naciones Unidas en Centroamérica (Onuca). Ver, por ejemplo, C. A. Romero (1997), «Venezuela: la exportación de la paz por otros medios», en *Análítica.com*, <www.analitica.com/edicionesmensuales/venezuela-la-exportacion-de-la-paz-por-otros-medios/> (acceso 13/12/2015).

29 Entrevistado por el autor en noviembre de 2015, el Dr. Stirling no dudó en señalar que «en aquella época» dichos asuntos —en referencia a todas las cuestiones relacionadas con las Fuerzas Armadas— «se discutían de manera muy superficial».

30 Integrante de la Comisión de Defensa de la Cámara (Diario de sesiones, tomo 668, acta n.º 2262, 6/5/1992, pp. 88-93).

31 Para ello se realizaron vuelos de los C-130 de transporte de la Fuerza Aérea. Un dato anecdótico que descubre la falta de experiencia en tales operaciones: hubo dificultades a la llegada a Camboya para descargar el material de transporte, cuyos neumáticos habían sido desinflados, pues no se había previsto que al arribar no habría bombas de aire fácilmente disponibles.

32 Según consta en el acta, durante la sesión de la Cámara, la bancada de legisladores del Frente Amplio solicitó un cuarto intermedio a los efectos de ser informada y discutir el tema en

preocupación fue expresada por los diputados del Frente Amplio Hugo Cores y Fernando Pita, que se sumaron a la argumentación inicial de Carlos Bertacchi (Partido por el Gobierno del Pueblo).

El diputado Hugo Cores (Frente Amplio), aclarando que su bancada había decidido dar libertad de acción a sus integrantes, vista la imposibilidad de unificar sus puntos de vista en los exiguos plazos disponibles, fundamentó su voto contrario en el principio de no intervención —como también lo hizo su compañero de bancada, Helios Sarthou—, señalando que consideraba demasiado arriesgado comprometer un volumen de tropas tan significativo en una operación multinacional de Naciones Unidas a la que caracterizó como un «organismo dominado por las potencias hegemónicas».33 En su exposición, Cores también dejó planteadas sus dudas respecto a las razones por las que Uruguay había sido elegido para sustituir a Venezuela en la UNTAC.

En resumen, en el curso del trámite legislativo para la autorización de la salida del país de los dos contingentes militares que se destinaron a Camboya, quedaron plasmados los principales rasgos generales de la tramitación parlamentaria de los pedidos de venia para la salida de contingentes destinados a operaciones de paz de Naciones Unidas: escasa transparencia en la información y debates condicionados por la urgencia. Sin embargo, en todos los casos se contó con la disposición ampliamente mayoritaria de los cuatro partidos a habilitar los despliegues de los contingentes militares. Seguramente, en el caso de Camboya, la novedad de este nuevo tipo de misión que se asignaba a las Fuerzas Armadas y las incertidumbres que conllevaba contribuyeron a teñir el debate sobre Camboya de cierto dramatismo.

De cualquier forma, los legisladores, ante la urgencia con la que se tramitó el asunto y a pesar de la falta de antecedentes, optaron mayoritariamente por aprobar el despliegue solicitado por el Poder Ejecutivo que, además, contaba con la voluntad expresa de los más altos mandos militares.

Ciertamente, la operación de paz de Camboya aparecía legitimada por una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y contaba como antecedente y basamento los acuerdos alcanzados por las partes en conflicto en París el 23 de octubre de 1991, pero también es cierto que la UNTAC constituyó en aquel momento una novedad en la política de Naciones Unidas.

El envío de tropas a Mozambique

En marzo de 1993, mientras la operación de paz en Camboya aún no se había replegado, Uruguay decidió prácticamente duplicar el volumen de sus tropas en operaciones de paz de Naciones Unidas (ver cuadro I) aprobando el despliegue de

consideración pues este había sido incluido en el orden del día como asunto urgente y no había sido informado previamente (p. 83).

33 Ver diario de sesiones de la Cámara de Representantes, tomo 668, acta 2262 del 6/5/1992, pp. 88-93.

otro contingente en ONUMOZ, la operación de paz en la República de Mozambique, casi tan numeroso como el que todavía se encontraba en Camboya, aunque dotado de mayores medios y equipamiento. En efecto, la dotación de efectivos militares asignados a ONUMOZ (Mozambique) fue de 44 oficiales y 776 efectivos del personal subalterno. El equipo mayor con el que Uruguay se comprometía a desplegar el batallón de infantería consistía básicamente en blindados y camiones.

Es necesario señalar que el mensaje que acompañó la solicitud del Poder Ejecutivo fue, en este caso, mucho más extenso y detallado que el enviado en ocasión del despliegue en Camboya. Se transcribían casi textualmente largos fragmentos del Programa de Acción de Naciones Unidas para Mozambique —derivado del Acuerdo General de Paz firmado por las partes en conflicto—, se describían sus cinco componentes, para luego señalar cuál era la *apreciación de situación*³⁴ en aquel país.

Las características del trámite de la venia legislativa para el envío del contingente militar a Mozambique no fueron sustancialmente diferentes a las que había tenido el pedido de autorización para el primer despliegue en Camboya: escaso tiempo para que el Parlamento estudiara el asunto y superficialidad de la información y del debate. Volvieron a registrarse algunos votos discordantes dentro de las bancadas del Frente Amplio y del Partido Nacional.

También en este caso, como había ocurrido con Camboya, principalmente los legisladores del Frente Amplio hicieron énfasis en los problemas formales del proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo al Legislativo. Además, volvió a presentarse el escenario del Senado aprobando la venia como asunto urgente sin informe ni discusión, dejando el debate más detenido a cargo de la Cámara de Diputados. En este caso, se registró una novedad: la iniciativa fue analizada el 22 de marzo de 1993 en la Comisión de Defensa de la Cámara Baja con la presencia del ministro de Defensa.

En efecto, el ministro de Defensa Nacional, el doctor Mariano Brito, concurrió a brindar información a la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Representantes acompañado por varios asesores, entre ellos el jefe del Estado Mayor del Ejército, el general Yamandú Sequeira y el general Fernán Amado, comandante del Servicio de Apoyo Administrativo del Ejército. La visita del ministro al Parlamento, el día previo a la sesión de la Cámara, incluyó dos temas: brindar información sobre el envío de tropas uruguayas a Mozambique y, complementariamente, dar cuenta de la evolución de la situación en Camboya y de la situación de las tropas uruguayas allí desplegadas.³⁵

En las actas de dicha sesión de la Comisión de Defensa se registran algunos elementos importantes. En primer lugar, el diputado Hugo Cores (Frente Amplio), sin que nadie rectificara sus dichos, recordó que el comandante en jefe del Ejército, el teniente general Juan Modesto Rebollo, había afirmado en el mes

34 El concepto es propio de los análisis de estado mayor.

35 Carpeta n.º 2520 de la Comisión de Defensa Nacional, Cámara de Representantes, 22/3/1993.

de octubre de 1992 que «el aspecto económico era el factor más importante que inclinaba al país a acometer esta empresa».³⁶

Por otra parte, tanto el ministro como el jefe del Estado Mayor del Ejército confirmaron, en respuesta a una pregunta del diputado Hugo Cores, que según la legislación vigente el Estado uruguayo debe pagar una «bonificación del cien por cien de la retribución normal del funcionario militar [...] que será de cargo de Rentas Generales y no de Naciones Unidas».³⁷

Por su parte, el ministro realizó una precisión de singular importancia. Al referirse al tipo de personal involucrado en la solicitud de autorización para salir del país y a las razones que explicaban la firma de otros dos ministros (Relaciones Exteriores e Interior) en el proyecto de ley enviado al Parlamento, el doctor Brito estableció que el Ministerio de Defensa es «...quien promueve la cuestión en cuyo ámbito de competencias se desenvuelve [...]», para precisar enseguida que también firmó el proyecto el «[...] ministro de Relaciones porque evidentemente está comprendida su competencia, pero concurrente; en la cuestión sustancial, de fondo, la competencia originaria es del Ministerio de Defensa».³⁸

La definición del doctor Mariano Brito, un reconocido jurista especializado en derecho público, parece particularmente relevante pues ella situó con precisión cómo definía el gobierno de aquel momento el carácter de la contribución con operaciones de paz de Naciones Unidas y, en consecuencia, el papel que otorgaba a los diferentes ministerios involucrados en el tema. Conviene enfatizarlo: el asunto era encuadrado por el Gobierno como de carácter militar, por lo que correspondía a la órbita del Ministerio de Defensa. De tal manera, al Ministerio de Relaciones Exteriores se le adjudicaba un papel secundario o auxiliar. Nada explicitó el doctor Brito respecto al Ministerio del Interior, cuyo titular también firmaba los proyectos de ley enviados al Parlamento y que durante los años noventa y los primeros del siglo XXI destacó cierto número de funcionarios policiales en las operaciones de paz de Naciones Unidas. Dicha práctica se abandonó posteriormente, coincidiendo con el incremento de la percepción de inseguridad en el país.

Conviene señalar al respecto que, en el acta de la sesión de la Cámara de Representantes del 23 de marzo de 1993, el diputado Francisco Rodríguez Camusso (Frente Amplio), al tiempo de declararse «decidido partidario del envío de efectivos a esta misión», reclama que los despliegues de tropas uruguayas en operaciones de paz deberían en lo sucesivo «ser examinados por la Comisión de Defensa Nacional conjuntamente con la de Asuntos Internacionales».³⁹

Tres aspectos del pedido de venia del Poder Ejecutivo fueron objeto de cuestionamientos por los legisladores de la oposición en aquel momento. Por una parte, estuvo la cuestión de la exigüidad de los plazos en los que los

36 *Ibidem*, p. 3.

37 *Ibidem*, p. 8.

38 *Ibidem*, p. 5.

39 Diario de sesiones de la Cámara de Representantes, tomo 677, p. 125.

parlamentarios se vieron obligados a tratar el asunto. En este caso, una parte de la responsabilidad recayó en el propio Poder Legislativo ya que el proyecto de ley tenía fecha 2 de marzo de 1993 y establecía el 10 de abril como fecha para la salida del país de las tropas. El Senado liquidó el asunto en régimen de urgencia el 16 de marzo, prácticamente sin debate. Recién el 22 de ese mes, la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados analizó el proyecto de ley que, al día siguiente, fue finalmente resuelto por el plenario del cuerpo. Sin embargo, como hicieron notar algunos legisladores,⁴⁰ ya en octubre de 1992 la prensa había dado cuenta de que, en una conferencia, el general Néstor Bertim había mencionado la posibilidad del despliegue en Mozambique. Ello fue ratificado luego por el comandante en jefe del Ejército y en enero de 1993 el propio ministro de Defensa había anunciado la participación uruguaya en ONUMOSZ, señalando incluso el mes de abril como fecha para el despliegue.

En segundo término, la oposición cuestionó el texto enviado por el Poder Ejecutivo por no fijar el plazo para el regreso de las tropas, lo cual —hicieron notar los legisladores— contravenía el numeral 12 del artículo 85 de la Constitución.⁴¹ En efecto, el proyecto de ley señalaba que el plazo de estadía fuera del país de las tropas sería «por el período que dure dicha misión». Los diputados oficialistas —también los del Partido Colorado— fundamentaron dicha redacción señalando que, en su informe a la Comisión de Defensa, el ministro había establecido que el regreso sería en seis meses y que si era necesario —cosa más que probable, dado el mandato del Consejo de Seguridad—, se rotaría el personal.

El tercer problema formal, también admitido por el propio ministro en la Comisión de Defensa, era que no se especificaba que el personal cuya salida se autorizaba pertenecía a las Fuerzas Armadas.

Aunque la bancada del Frente Amplio propuso un texto sustitutivo que enmendaba ambos problemas, este fue rechazado por la mayoría del cuerpo, que consideró innecesario realizar las correcciones, aduciendo que ello alargaría el trámite legislativo⁴² poniendo en riesgo el cumplimiento del compromiso asumido con Naciones Unidas para el despliegue del contingente.

Fue así que la contribución con personal militar a la operación de paz de Mozambique resultó aprobada con solo tres votos contrarios; nuevamente el diputado del Partido Nacional Rocha Imaz y los dos diputados del Frente Amplio, Hugo Cores y Helios Sarthou. Todos ellos se habían opuesto anteriormente al envío de tropas a Camboya y se basaron en consideraciones vinculadas al respeto al

40 Particularmente, Hugo Cores (ver acta de la Comisión de Defensa de Diputados del 22/3/1993, p. 2).

41 Una de las potestades de la Asamblea General del Poder Legislativo que establece la Constitución es «negar o conceder la salida de fuerzas nacionales fuera de la República, señalando, para este caso, el tiempo de su regreso a ella».

42 Si los diputados modificaban el texto, el proyecto debía volver al Senado para su aprobación definitiva.

principio de no intervención y al alto riesgo de que los efectivos militares quedaran involucrados en acciones bélicas en las que Uruguay no debía intervenir.

En resumen, la decisión de contribuir con tropas en ONUMOZ tuvo características muy similares a las de UNTAC, pero de su trámite conviene retener la definición del ministro de Defensa acerca de la *titularidad* de su cartera con relación al tema de las contribuciones con tropas para Naciones Unidas y también la afirmación del comandante en jefe del Ejército respecto a la importancia de las retribuciones económicas como fundamento de la contribución.

El despliegue del contingente del Ejército en Angola

Con el antecedente de los despliegues militares en las operaciones de paz en Camboya y Mozambique, en diciembre de 1994, el gobierno de doctor Lacalle envió al Parlamento el pedido de autorización para un tercer despliegue, esta vez de unos ochocientos efectivos del Ejército, con destino a UNAVEM III,⁴³ de «verificación» en la República de Angola. Esta operación, que contó con un total de algo más de 7000 efectivos, comenzó a instalarse en febrero de 1995, cumpliendo con los acuerdos del Protocolo de Lusaka, firmado en noviembre de 1994.

El trámite que siguió la aprobación legislativa para la participación en UNAVEM III resultó particularmente curioso. En efecto, el pedido original de venia legislativa fue firmado por el presidente Lacalle en diciembre de 1994, en pleno período de transición entre las elecciones generales celebradas en noviembre y la asunción del doctor Julio María Sanguinetti como presidente de la República, el 1 de marzo de 1995.

Según el relato que realizó el diputado José Bayardi (Frente Amplio) en la sesión del 7 de marzo,⁴⁴ el proyecto original había ingresado a la Cámara de Senadores el 15 de diciembre de 1994. Sin embargo, el Senado no levantó su receso veraniego y la Comisión Permanente del Poder Legislativo tampoco sesionó para considerarlo.

Fue así que, con fecha 20 de febrero, apenas instalada la nueva legislatura,⁴⁵ el mismo proyecto de ley, siempre con la firma del presidente Luis Alberto

43 UNAVEM I (primera Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola), una misión de observación, había supervisado el repliegue de las tropas cubanas entre enero de 1989 y mayo de 1991. UNAVEM II, entre mayo de 1991 y febrero de 1995; fue creada para supervisar el cumplimiento de los acuerdos entre el gobierno del MPLA (Movimiento para la Liberación de Angola) y la UNITA (Unión Nacional para la Independencia Total de Angola), y la celebración de elecciones. Esta segunda operación sufrió graves problemas y debió reducirse a una mínima expresión debido a los rebotes de violencia entre las partes hasta que finalmente se logró la firma del Protocolo de Lusaka, que dio lugar a UNAVEM III (<https://peacekeeping.un.org/mission/past/unavem_p.htm>).

44 Ver Diario de sesiones de la Cámara de Representantes del 7 de marzo, tomo 696, n.º 2469-2477 (p. 119).

45 Las legislaturas se inauguran en Uruguay el 15 de febrero de cada año y, con la renovación quinquenal del Parlamento, todos los proyectos de ley en trámite se archivan.

Lacalle, aunque con una exposición de motivos más breve, ingresó nuevamente al Senado.

Sin embargo, según el diario de sesiones de la Cámara de Senadores,⁴⁶ al ser considerado en régimen de urgencia el 2 de marzo, el texto del Poder Ejecutivo terminó siendo modificado pues en él se establecía el 23 de febrero como fecha de salida del país del contingente —51 oficiales militares y 749 soldados y clases (sin especificar a qué fuerza pertenecían)—. Los senadores acordaron dar una nueva redacción al proyecto de ley en la que se omitió la fecha de salida del contingente y solo mencionaba que podría permanecer en Angola «por el período que durara dicha misión».⁴⁷

Con esa redacción, el proyecto de ley fue aprobado por unanimidad, prácticamente sin debate. Solo quedó establecida la aclaración del senador Helios Sarthou (Frente Amplio) de que su voto afirmativo era excepcional y no debía sentar precedente.

De tal forma, el 7 de marzo, el proyecto aprobado en el Senado fue considerado también en régimen de urgencia por la Cámara de Diputados donde el debate fue más extenso y su aprobación contó con 90 votos favorables en 92 legisladores presentes. Solo un legislador del Frente Amplio explicitó las razones de su voto contrario precisando que, debido a la imposibilidad de estudiar en profundidad el asunto, su bancada había decidido dar libertad de acción a sus integrantes. Todos los diputados de ese partido que intervinieron en la discusión plantearon discrepancias de forma con el proyecto de ley y ciertos reparos respecto a las condiciones de seguridad en las que el contingente debería cumplir sus tareas, pues la disposición de UNITA⁴⁸ a cumplir con los acuerdos de Lusaka no ofrecía las garantías necesarias.⁴⁹ En todos los casos, los diputados del Frente Amplio también señalaron la necesidad de debatir en profundidad el tema de la participación de efectivos militares del país en operaciones de paz de Naciones Unidas.

En resumen, pueden identificarse varias regularidades en los procesos de aprobación de los despliegues de tropas uruguayas en operaciones de paz durante el período 1992-1995. Una etapa que podría caracterizarse como de experimentación, no solo para el caso particular de Uruguay, sino también y más en general para Naciones Unidas. Debe recordarse que en ese corto período de

46 N.º 3, tomo 366, 2/3/1995.

47 Una vez más, la redacción bordeaba la inconstitucionalidad pues no establecía con precisión el tiempo de regreso (art. 85, numeral 12) del contingente. Luego, en la Cámara de Diputados, el asunto volvería a generar controversia. Incluso, el diputado del Frente Amplio, Marcos Abelenda (p. 121) recordó que el presidente de la Cámara, en ocasión del debate respecto a la autorización de salida de las tropas para ONUMOZ, había admitido el error y se había comprometido, en nombre del ministro, a que ello sería evitado en lo sucesivo.

48 UNITA (Unión Nacional para la Independencia Total de Angola), movimiento armado que, con el notorio respaldo del gobierno de Sudáfrica, enfrentaba al gobierno del MPLA (Movimiento para la Liberación de Angola).

49 En particular, el por entonces novel diputado José Mujica realizó una extensa exposición en la que llamó la atención acerca de que algunos jefes militares de UNITA negaban validez a los acuerdos firmados por los negociadores de esa misma facción.

apenas tres años, el Consejo de Seguridad autorizó dieciséis operaciones de paz —tantas como el total de las autorizadas entre 1945 y 1989— y que el número total de efectivos uniformados desplegados en ellas llegó a ser, en 1994, siete veces mayor que el de 1990 (ver cuadro 1).

La segunda regularidad que muestra el trámite de las tres autorizaciones concedidas por el Parlamento para los despliegues de contingentes refiere a la estrategia seguida por los parlamentarios para el tratamiento de las venias de salida para las tropas. Al respecto, la Cámara de Senadores optó —en los hechos— por delegar el análisis de las contribuciones del país con operaciones de paz en la Cámara de Diputados y aprobó sin mayores trámites las solicitudes del Poder Ejecutivo.

Por otra parte, mientras los aspectos sustantivos respecto a los despliegues de tropas en operaciones de paz (competencias de los diferentes ministerios, características del despliegue, problemas y dificultades esperadas para el cumplimiento de la misión, plazos de la operación y sus consecuencias económicas, etcétera) generalmente se ventilaron en la Comisión de Defensa de Diputados; los debates en el pleno de la Cámara tendieron a concentrarse en problemas formales de los proyectos de ley.

Dicho aspecto debe ser subrayado y representa una tercera característica llamativa que comparten, casi como una regla, los tres procesos que se analizan: Camboya, Mozambique y Angola.

Los *vicios formales* en los proyectos de ley del Poder Ejecutivo resultan un asunto intrigante ya que los ministros de Defensa del período de gobierno de presidente Lacalle, el doctor Mariano Brito y el doctor Daniel H. Martins, eran juristas reconocidos académica y profesionalmente, ambos especializados en derecho administrativo público. Puede apuntarse que, como se detalló más arriba, las desprolijidades legales más claras estuvieron referidas a la indefinición en las fechas de los despliegues. Podría señalarse que ello habilitaba mayor latitud de acción a las autoridades militares.⁵⁰

Otra característica fue la discreción con que se manejó un aspecto crucial: el peso de las razones económicas en las decisiones de contribuir con tropas para operaciones de paz de Naciones Unidas. Si bien la cuestión aparece mencionada en las actas del Parlamento, la argumentación del gobierno estuvo más concentrada en las razones normativas —adhesión a Naciones Unidas y a los principios de la convivencia pacífica internacional— junto a justificaciones de carácter funcional para las Fuerzas Armadas, posibilidad de operar en teatros de conflicto real, etcétera.

Dos omisiones llamativas aparecen al analizar las actas del Parlamento referidas a la participación en las operaciones de paz en Camboya, Mozambique y Angola. La primera, nunca se ventiló —lo cual obliga a pensar que ello fue

50 El Dr. Lacalle, él mismo abogado de profesión y único protagonista central de las decisiones que se analizan actualmente con vida, no aportó ninguna información que permita aclarar el punto (entrevistado por el autor el 23/11/2015).

aceptado como natural por todos los partidos políticos— la modalidad de gestión y el destino de los pagos de Naciones Unidas a Uruguay por concepto de desgaste de equipo y otros servicios. Dado que el Ministerio de Defensa optó por soslayar el punto, en los hechos, este delicado asunto fue dejado en manos de las Fuerzas Armadas, sin mecanismos claros de control.

En las actas de los debates del Parlamento, siempre limitados por la urgencia y superficiales en su contenido,⁵¹ tampoco quedó registrado que los legisladores hayan profundizado en el análisis de la relación entre la participación en operaciones de paz y el aún conflictivo proceso de retorno de las Fuerzas Armadas a sus tareas profesionales en el nuevo contexto democrático.

Finalmente, conviene poner de relieve que el Parlamento se vio sistemáticamente obligado a analizar las solicitudes de venia para la salida de tropas destinadas a operaciones de paz de Naciones Unidas con muy escaso margen de tiempo. No es sencillo establecer las verdaderas razones de este fenómeno. La reserva con la que estos temas se tramitan en el ámbito del Ministerio de Defensa vuelve muy opaco el asunto. Solo es posible sugerir hipótesis plausibles en base al *modus operandi* de las diversas instituciones involucradas en la cadena de decisiones; desde que el Consejo de Seguridad aprueba la autorización para el despliegue de una operación de paz hasta el ingreso de la solicitud del Poder del Ejecutivo al Parlamento uruguayo y su consideración en ambas cámaras legislativas.

En tal sentido, dicha cadena de decisiones comienza en las oficinas de Naciones Unidas en Nueva York. Durante el período 1992-1996, las operaciones de paz aún dependían directamente del Departamento de Asuntos Políticos de Naciones Unidas y, formalmente, las tareas de enlace con Naciones Unidas recaen en la Oficina de Representación de Uruguay en Nueva York. Por entonces, los agregados militares en EE. UU. se encontraban en la embajada uruguayo con sede en Washington. Recién en diciembre de 1994, al final de su mandato, el presidente Luis Alberto Lacalle, emitió un decreto creando el Sistema Nacional de Apoyo a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (SINOMAPA)⁵² y en dicho marco creó el cargo de oficial de enlace para que se desempeñara como agregado militar adjunto ante Naciones Unidas en Nueva York.

Parece claro que el problema de la exigüidad de los plazos con que el Parlamento debió considerar las solicitudes de autorización para la salida de las tropas del país tiene su origen en la esfera del Poder Ejecutivo. En tal sentido existe un *área gris* que incluye el período de tramitación desde que un proyecto es enviado a la Presidencia de la República, el tiempo que la asesoría jurídica de Presidencia dedica a su estudio, la firma del presidente y su

51 El Dr. Guillermo Stirling, importante dirigente del Foro Batllista y presidente de la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados cuando se aprobó el despliegue en Camboya, admitió la gran superficialidad con que estos asuntos se debatieron (entrevista realizada en su domicilio de Montevideo el 10/11/2015).

52 Luego se analizará con más detalle el decreto 560/994 del 21/12/1994.

envío al Poder Legislativo. Ello sin olvidar que no siempre la Presidencia de la Asamblea General hace llegar con celeridad los proyectos de ley a alguna de las dos Cámaras.

De cualquier forma, como en todas las fuerzas armadas del mundo, la cultura institucional de las Fuerzas Armadas uruguayas incluye la estricta y minuciosa planificación previa de cualquier operación militar, incluyendo el análisis de inteligencia respecto a las condiciones en que ellas tendrán lugar.

De modo que no es aventurado conjeturar que, en los tres casos considerados —Camboya, Mozambique y Angola—, los Comandos Generales del Ejército y de la Armada (en Camboya) manejaron la posibilidad de desplegar unidades organizadas en dichas operaciones con alguna antelación.

Para este trabajo se han seguido en forma sistemática las políticas de defensa nacional y se han analizado las actas del Parlamento, Comisiones de Defensa y sesiones de las dos cámaras legislativas durante las últimas dos décadas. La demanda de los parlamentarios por lo exiguo de los plazos en los que se ven obligados a estudiar las solicitudes de venia para la salida de tropas uruguayas y para el ingreso de tropas extranjeras ha sido casi una regla, no solo para operaciones de paz, sino también en el caso de las maniobras con fuerzas militares de otros países.

Es más, el fenómeno no es exclusivo de Uruguay. En Argentina, por ejemplo, frente a ese problema —también endémico—, el Congreso votó una ley que obliga al Ministerio de Defensa a presentar anualmente el programa de maniobras que las Fuerzas Armadas proyectan realizar con pares de otros países y un detalle de la información que el Ministerio de Defensa debe presentar al Congreso.⁵³ Algo que no debería plantear dificultades pues estas actividades se planifican con mucha anticipación.

En el capítulo que sigue, se explicita el contexto político en el que Uruguay emprendió su política de contribución con operaciones de paz y en particular aquellos eventos que revelan la conflictiva realidad que atravesaron las relaciones civiles- militares durante los años en que se aprobaron los despliegues de contingentes en Camboya, Mozambique y Angola.

53 Ley n.º 25.880 aprobada el 31 de marzo de 2004 por el Congreso argentino; incluye también el ingreso de fuerzas extranjeras. Sin embargo, el Ministerio de Defensa incumplió casi sistemáticamente esta norma por la resistencia de las Fuerzas Armadas (comunicación personal de Luis Tibiletti, asesor del Congreso argentino en asuntos de defensa durante varias décadas).

La conflictiva situación en las Fuerzas Armadas y su impacto sobre las decisiones respecto a la contribución con operaciones de paz

El repaso de ciertos eventos ocurridos durante el período de gobierno del presidente Lacalle permite comprender la complejidad de las relaciones civiles-militares durante dichos años —marzo de 1990 a marzo de 1995—, coincidiendo con los primeros envíos de contingentes militares uruguayos para operaciones de paz de Naciones Unidas.

Para ubicar la problemática de las relaciones civiles-militares durante el mandato del doctor Luis Alberto Lacalle, único presidente del Partido Nacional del siglo XX,⁵⁴ hay que hacer referencia al primer gobierno posdictadura, encabezado por el presidente Julio María Sanguinetti (1985-1990).

En ese primer período de la transición democrática se vivieron situaciones complejas en relación con el proceso de retorno de las Fuerzas Armadas a las tareas profesionales. La conflictividad principal de esos primeros años se concentró en la cuestión del tratamiento de las violaciones de los derechos humanos ocurridas durante el período autoritario.

La crisis más grave⁵⁵ durante el primer gobierno del doctor Sanguinetti se produjo cuando el comandante en jefe del Ejército, el teniente general Hugo Alfredo Medina, anunció públicamente su decisión de no dar curso a la citación para que varios oficiales militares concurren a declarar como acusados ante la justicia. La delicada situación institucional planteada por la amenaza de desacato del comandante en jefe del Ejército derivó en la aprobación de la ley número 15.848, ley de la Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado (diciembre de 1986).⁵⁶ La forma en que dicha ley fue aplicada durante casi dos décadas evitó

54 Para encontrar un presidente electo perteneciente al Partido Nacional hay que remontarse a Bernardo Prudencio Berro, quien gobernó entre 1860 y 1864. Durante el siglo XX, si bien existieron dos administraciones del Partido Nacional —1959-1963 y 1963-1967—, el Poder Ejecutivo de la época era colegiado (Consejo Nacional de Gobierno), con un presidente rotativo anualmente, e integrado por seis consejeros blancos y tres colorados.

55 Las demás, comparativamente menores, fueron generalmente manifestaciones de disconformidad con la situación presupuestal y salarial.

56 Solo un pequeño número de legisladores del Partido Nacional y un diputado del Partido Colorado, junto a la bancada del Frente Amplio, se opusieron a la ley de Caducidad. La mayoría de los parlamentarios nacionalistas, incluso los seguidores de Wilson Ferreira Aldunate, además del Partido Colorado, hicieron posible su aprobación.

que las demandas penales contra oficiales de las fuerzas de seguridad del Estado e incluso contra jefes políticos del régimen autoritario pudieran prosperar.⁵⁷

Igualmente, la tensión alrededor del asunto se mantuvo hasta abril de 1989, cuando el referéndum promovido para revocar la ley de Caducidad no logró la adhesión necesaria de la ciudadanía.

De tal forma, puede afirmarse con un buen grado de certeza que durante el período de gobierno del presidente Sanguinetti (1985-1990) —más allá de registrarse tensiones con las Fuerzas Armadas por razones presupuestales—⁵⁸ el principal foco de conflicto en la esfera de las relaciones civiles-militares fue lo que se conoció como los *intentos de revisión* respecto a la actuación de las Fuerzas Armadas durante la Dictadura. Este asunto unificó a la oficialidad militar en la defensa corporativa de sus camaradas cuestionados. Es más, el denominado *revisionismo* fue interpretado por la mayor parte de la oficialidad —según la lógica de la guerra antisubversiva— como un intento dirigido a destruir a las Fuerzas Armadas.

Por su parte, la actitud política general del presidente Sanguinetti en relación con las Fuerzas Armadas tuvo dos facetas. En lo referido al plano presupuestal —una esfera, sin duda, estratégica—, su gobierno inauguró una política presupuestal restrictiva del gasto en el Ministerio de Defensa que se mantuvo esencialmente incambiada hasta 2011. En cambio, en el plano político-administrativo, la gestión del doctor Sanguinetti con relación a los militares se puede definir como de prudente prescindencia. En efecto, durante el período se evitaron las decisiones que limitarían la autonomía de la corporación militar en la gestión de sus asuntos institucionales.

La forma en que el presidente manejó la titularidad del Ministerio de Defensa Nacional ilustra la cuestión. Así, en primera instancia, entre 1985 y 1987, el delicado cargo fue confiado al principal referente de la minúscula Unión Cívica,⁵⁹ el doctor Juan Vicente Chiarino, personalidad respetable, pero sin ningún peso político real.⁶⁰ Luego, en los tres últimos años de su gobierno, Sanguinetti confió la titularidad del Ministerio de Defensa al teniente general Hugo Medina, el comandante en jefe del Ejército que había liderado y unificado a las Fuerzas Armadas negociando la salida democrática y que permaneció en dicho cargo hasta ser nombrado ministro.

57 La ley entregaba al Poder Ejecutivo *la llave* de cualquier posibilidad de investigación judicial. El presidente Sanguinetti ratificó su convicción de que se trataba de un «punto final» a través de la forma en que implementó la norma (ver G. Caetano, 2005, pp. 21-23).

58 A los temas del presupuesto de defensa nacional se dedica más abajo un análisis particular.

59 La Unión Cívica, partido católico conservador de vieja tradición en Uruguay, que en los años sesenta dio origen al Partido Demócrata Cristiano. De hecho, fue regenerado durante el proceso que condujo a la salida democrática y participó del Pacto del Club Naval donde se negociaron los términos de la transición entre los partidos políticos y los militares. Posteriormente, volvió a extinguirse.

60 La característica de su gestión quedó marcada por la frase que el Dr. Chiarino utilizó reiteradamente y devino célebre: «No tengo conocimiento».

El doctor Chiarino y el teniente general Medina resultaron funcionales al complejo juego de poder instalado entre militares y gobierno electo, aunque por razones perfectamente contrapuestas. En efecto, primero un anciano abogado de orientación conservadora, sin peso político ni voluntad de imponerlo y luego un poderoso general de gran prestigio entre sus pares, actor clave de las negociaciones que habilitaron la salida democrática y que se mantuvo al frente del Ejército en el tramo último del período autoritario y durante los dos primeros años de la restauración democrática.

Así, las relaciones civiles-militares durante la primera presidencia del doctor Sanguinetti (1985-1990) transcurrieron en un complejo y delicado equilibrio entre las jerarquías militares y las autoridades de gobierno electas, expresión del carácter pactado de la transición. Ello se tradujo en un proceso paulatino de restauración de la modalidad tradicional de relaciones civiles-militares vigentes en Uruguay entre principios del siglo XX y el comienzo del ascenso autoritario que culminó en la ruptura institucional de junio de 1973. Sin embargo, hay que anotar dos cuestiones particulares y significativas de los primeros cinco años posdictadura.

En primer lugar, la ya señalada prudente prescindencia, muy especialmente en lo referido al estratégico asunto de los ascensos y destinos en las máximas jerarquías de las Fuerzas Armadas. El presidente Sanguinetti optó por respetar el orden de las derechas; histórica reivindicación corporativa militar consolidada durante el período autoritario y justificada en el respeto del mérito profesional.⁶¹ En los hechos, ello implicó abdicar de la potestad del presidente de la República a quien la Constitución⁶² asigna la competencia de designar a los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas. También, aunque con venia previa del Senado, los ascensos al grado de oficial general.

El respeto a la continuidad en la aplicación de orden de derechas no solo satisfacía a la corporación militar y particularmente a sus máximas jerarquías. Para el Partido Colorado —en particular para el presidente Sanguinetti— representaba cierta garantía de continuidad de la cúpula militar con la que había negociado la salida de la Dictadura, lo que le permitía mantener niveles de interlocución más o menos fluida con los altos mandos militares.

La segunda particularidad de la política del doctor Sanguinetti en relación con las Fuerzas Armadas tiene relación con su convicción pragmática —inspirada en la entonces reciente transición española posfranquista— respecto a la conveniencia de evitar la revisión de los crímenes cometidos durante el período

61 Por su carácter formalmente *neutro*, el criterio de *las derechas* permitió evitar conflictos internos en las FF. AA. durante la Dictadura. El *orden de derechas* se funda en la antigüedad y junto a los *méritos profesionales*, constituyen los dos pilares básicos de la carrera profesional militar. Ambos fueron establecidos en la ley 10.050, ley Orgánica Militar, de 1941 y recogidos en la ley Orgánica de las FF. AA. de 1974.

62 Art. 168, inciso 2.º y 11.º

autoritario. Así, su estrategia de restauración de las formas de convivencia política democrática puede ser definida como *consecuencialista*.⁶³

En definitiva, el presidente Sanguinetti administró con habilidad y pragmatismo el capital político que había acumulado en el período final de la Dictadura —desde el plebiscito constitucional de 1980 hasta las elecciones de 1984— y en especial los vínculos que fue cultivando con la cúpula militar. También supo manejar a su favor esa variable en sus difíciles relaciones con las organizaciones sociales. En efecto, la activa movilización social había jugado un papel significativo en la fase final del régimen autoritario. Principalmente los sindicatos ejercieron una permanente presión, durante el gobierno del presidente Sanguinetti, dirigida a recuperar derechos y condiciones de vida —salarios, fundamentalmente— perdidos durante la Dictadura, y la amenaza militar representó objetivamente un freno para las exigencias de los movimientos sociales y de la oposición política de izquierda, particularmente en lo referido a la persecución de los responsables de la represión del período autoritario.⁶⁴

No es posible profundizar en estos dos rasgos que marcaron el período de la primera presidencia del doctor Sanguinetti y condicionaron el desarrollo posterior de la transición uruguaya. Solo interesa dejar asentado que las relaciones civiles-militares en dicho período se desarrollaron en un *tono* general de tensa cooperación. Sus características más importantes y duraderas fueron tres: la reducción del presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional, la restauración de la *reserva de dominio militar*⁶⁵ y un arreglo que podría calificarse como de *política de justicia transicional* a la uruguaya,⁶⁶ que contempló la exigencia militar de no someter a juicio a los responsables de crímenes de lesa humanidad.

La inauguración del segundo período de gobierno democrático y la asunción de un presidente de la República electo perteneciente al Partido Nacional —algo que no ocurría desde mediados del siglo XIX— introdujo un cambio en la forma de gestión de las relaciones civiles-militares. Ello explica, en buena medida, los conflictos que tuvo el presidente Luis Alberto Lacalle no solo con una parte de las jerarquías militares, sino también con su antecesor en la presidencia de la República. Las consecuencias de esta situación se reflejaron en actos graves

63 Este punto de vista ha sido defendido innumerables veces por el Dr. Sanguinetti en entrevistas de prensa y en los libros que publicó para fundamentar su interpretación de la historia reciente.

64 Hay que precisar que, de todos modos, tempranamente el gobierno otorgó una amnistía de hecho general para los presos y perseguidos, así como, posteriormente, ciertas reparaciones laborales a los funcionarios públicos destituidos por razones políticas.

65 J. S. Valenzuela (1992, pp. 57-103). Aunque la autonomía militar es fenómeno tradicional en Uruguay, lógicamente ella tuvo rasgos acentuados en el quinquenio 1985-1990.

66 El concepto de *política de justicia transicional* es una intuición del autor inspirada por la tesis de doctorado de Valentina Curto (2015) que estudia la política uruguaya de reparación de las víctimas del terrorismo de Estado a partir del año 2000. El concepto de justicia transicional refiere a las soluciones extrajudiciales implementadas en sociedades bajo condiciones de posconflicto. Pese a sus efectos, la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado fue una solución política *ad hoc* para habilitar una vía extrajudicial de tratamiento de las consecuencias del terrorismo de Estado.

de indisciplina militar y también policial, además de duros enfrentamientos al interior de la cúpula de las Fuerzas Armadas.

Fue en ese marco, de enrarecido clima, que se aprobó el envío de tropas a Camboya y luego, también, a Mozambique y Angola.

Para ubicar mejor esta problemática es necesario recordar que el doctor Luis Alberto Lacalle alcanzó la presidencia de la República en unas elecciones que arrojaron un Parlamento muy fraccionado⁶⁷ y que su gobierno careció de una coalición de apoyo mayoritaria y estable en el Parlamento.

Esta dificultad se explica por las condiciones en que tuvo lugar el triunfo electoral del doctor Lacalle. Su asunción como presidente de la República, en marzo de 1990, fue el resultado de la confluencia de tres fenómenos. La prematura muerte —en 1988— de Wilson Ferreira Aldunate, dirigente indiscutido de la fracción mayoritaria del Partido Nacional.⁶⁸ La profunda división preelectoral del Partido Colorado, desgastado por cinco años de gobierno en el marco de la profunda crisis económica y social que había dejado la Dictadura. Y, finalmente, la importante escisión sufrida por el Frente Amplio⁶⁹ poco antes del inicio de la campaña electoral.

En este escenario,⁷⁰ el presidente electo no logró conformar alianzas sólidas que otorgaran respaldo legislativo duradero a su gobierno⁷¹ y en él se produjeron sus desencuentros con el doctor Sanguinetti con relación al manejo de las Fuerzas Armadas.

Como señala acertadamente Narcís Serra, con base en la experiencia de la transición española,⁷² la reforma democrática de las fuerzas armadas luego de períodos autoritarios difícilmente logre éxitos en ausencia de sólidos acuerdos políticos y de una sociedad civil que los respalde.

El doctor Lacalle no intentó promover una reforma profunda de las Fuerzas Armadas. Su política hacia estas se orientó en dos direcciones principales:

67 El Partido Nacional triunfó con el 37,25% del total de votos; el Partido Colorado obtuvo el 29,03%; el Frente Amplio, el 20,35% y el Partido por el Gobierno del Pueblo (PGP), el 8,63% (ver <<https://www.corteelectoral.gub.uy/estadisticas/estadisticas/estadisticas>>).

68 Claramente enfrentada al herrerismo que encabezó Lacalle.

69 El Partido por el Gobierno del Pueblo compareció como cuarto partido en esas elecciones.

70 Debe considerarse, además, que el sector del presidente Lacalle dentro del Partido Nacional, solo obtuvo el 58% de los votos y que en el Partido Colorado sus dos grandes fracciones obtuvieron cada una el 50% de los votos.

71 Luego de arduas negociaciones, el presidente Lacalle logró establecer lo que se llamó una *alianza nacional* junto al Partido Colorado, en su interior convivían fracciones con serias diferencias. Por una parte, el grupo del Dr. Jorge Batlle, de orientación liberal, favorable al Consenso de Washington y, por otra parte, Sanguinetti y el sector del pachequismo con enfoques más estatistas. La *alianza nacional* se quebró tempranamente en 1991 por el desgajamiento del sanguinettismo, al que siguió luego el sector de Jorge Batlle. En marzo de 1993, con la salida de la coalición de algunos sectores del propio Partido Nacional, el lacallismo quedó aislado en el Parlamento, con el único apoyo de los legisladores del pachequismo (G. Caetano, 2005, pp. 24-25).

72 N. Serra (2008, pp. 63-65). Serra une su trayectoria académica y la experiencia de haber sido ministro de Defensa entre 1982 —luego del intento de golpe del 23F— y 1991.

controlar la cúpula militar, promoviendo oficiales generales y designando comandantes en jefe de su confianza personal o política y, en segundo lugar, ya avanzada su administración y con éxito muy relativo, imponer una racionalización organizativa en el Ejército. Dicha orientación se plasmó en una *directiva presidencial*⁷³ cuyo objetivo fue *modernizar* el Ejército.⁷⁴

La primera de las dos orientaciones generó las resistencias militares más notorias que además encontraron apoyo explícito del doctor Sanguinetti y su fracción política, el Foro Batllista.

Solo en un sentido las novedosas decisiones adoptadas por el doctor Lacalle con relación a los ascensos, designaciones y destinos en la cúpula militar podrían interpretarse como una iniciativa democratizadora.⁷⁵ En efecto, como lo enfatizó al ser entrevistado,⁷⁶ el abandono del *orden de derechas* —rompiendo con el criterio instalado en la Dictadura y mantenido por el presidente Sanguinetti— expresaba su voluntad de afirmar la autoridad presidencial sobre las Fuerzas Armadas. No puede ocultarse que dicha afirmación de la autoridad presidencial, en los hechos, se tradujo en la promoción de oficiales afines partidariamente al Gobierno, erosionando la clara mayoría de oficiales generales de simpatías coloradas que encontró al asumir el cargo.

Además, ciertas iniciativas dirigidas a reducir el presupuesto militar agravaron el descontento, junto al fuerte malestar provocado por la no aplicación del artículo 67 de la Constitución⁷⁷ a las jubilaciones militares.

A los efectos de la claridad en la exposición y visto que, entre 1990 y 1994, la realidad de las relaciones civiles-militares en Uruguay fue particularmente compleja y dio lugar a hechos de gravedad en muchos casos inéditos, es necesario examinar el punto con cierto detalle.

En primer término, se considerará el impacto del abrupto fin de la guerra fría, un elemento estructural de enorme trascendencia histórica que excedió largamente el ámbito doméstico y también los cinco años de la administración Lacalle. En segundo término, se realizará una descripción resumida de dos cuestiones coyunturales pero significativas. Una fueron los reclamos presupuestales

73 Curiosamente, fue la única vez que se utilizó esta *figura normativa*, al menos en la historia reciente de Uruguay.

74 El teniente general Daniel García —un teniente de Artigas de filiación colorada, designado Cte. en jefe del Ejército luego de que Lacalle destituyera al teniente general Rebollo— aplicó algunas de las medidas incluidas en la directiva presidencial. Ellas fueron posteriormente revertidas durante la segunda presidencia de Julio María Sanguinetti, período en el cual la cúpula militar fue *limpiada* de los oficiales afines a los Tenientes de Artigas y de herreristas promovidos en el período del presidente Lacalle.

75 La promoción de oficiales superiores y la designación de Ctes. en jefe cercanos al presidente no significó que ellos tuvieran credenciales democráticas. En realidad, por entonces no existían oficiales superiores ajenos a la Dictadura. Además, como el propio Dr. Lacalle admitió, los militares afines al herrerismo estaban, en muchos casos, vinculados a los Tenientes de Artigas.

76 Entrevista con el autor, el 23/11/2015, en la sede del Directorio del Partido Nacional.

77 Introducido en la Constitución como resultado del plebiscito celebrado en noviembre de 1989, el art. 67 establece que el monto de las jubilaciones y pensiones se ajustará de acuerdo a la variación del índice medio de salarios y se acompañará a los ajustes de los salarios públicos.

de las Fuerzas Armadas, particularmente aquellos relacionados con ingresos personales de los militares, entre los cuales los más sonoros tuvieron que ver con los haberes de retiro militares. La segunda fueron las fricciones y descontentos generados por ascensos, designaciones y destinos en las máximas jerarquías militares. Finalmente, se hará referencia a lo que podría definirse como *epifenómenos resultantes*, manifestaciones graves de indisciplina que llegaron a generar una verdadera crisis institucional.

El cambio de escenario estratégico, con su consecuencia expresada como *perplejidad estratégica* de la oficialidad militar, provocó naturalmente un profundo sentimiento de incertidumbre⁷⁸ acerca del futuro institucional y hasta personal en los integrantes de las Fuerzas Armadas.

El fin de la guerra fría y la *perplejidad estratégica* en las Fuerzas Armadas uruguayas

El imprevisto fin de la guerra fría impactó en las Fuerzas Armadas uruguayas, sumándose a la creciente evidencia de que la nueva realidad democrática doméstica se tornaba irreversible, no solo por la evolución de la propia realidad política y social del país. También por el nuevo *clima de época* que se instaló en el mundo durante la década de los años noventa.

Una vez disuelta la Unión Soviética y desaparecido el enemigo comunista, la promoción de la democracia y de los derechos humanos adquirió una centralidad que nunca había tenido en el siglo XX. En esas condiciones, fue inevitable someter a profunda revisión el lugar, el papel y también las características de las instituciones militares en todo el mundo. Así, no es difícil de comprender la *perplejidad estratégica* en la que cayó la corporación militar uruguaya.

En efecto, la conjunción de procesos internacionales y de fenómenos domésticos asociados de alguna forma a ellos enfrentó a las Fuerzas Armadas uruguayas a la necesidad de transformaciones sustantivas en lo doctrinario, en su relación con la sociedad e incluso en sus vínculos internacionales.⁷⁹ Conviene precisar también que dicha necesidad de cambios sustantivos, aunque hizo eclosión durante el gobierno del presidente Lacalle, se mantuvo como un problema central subyacente para las instituciones militares a lo largo de todo el período

78 Los profesionales militares son formados para manejar la incertidumbre en el plano operativo. Pero su vida transcurre dentro de un entorno organizacional altamente institucionalizado en el que todo está perfectamente reglado y previsto. Por otra parte, su formación los condiciona a consagrarse al servicio de dos entidades trascendentes y casi inmutables: la nación/la patria y la propia institución.

79 Este es un aspecto poco conocido y percibido en los ámbitos civiles. Por sus propios cometidos, las instituciones militares en todo el mundo desarrollan una intensa política de relaciones internacionales. Aunque básicamente enfocadas a intercambios de todo tipo con fuerzas armadas extranjeras —información, formación, entrenamiento y hasta sociabilidad— ellas incluyen el permanente estudio y análisis de los fenómenos asociados a la seguridad internacional.

que se analiza y constituye un componente esencial de las hipótesis y los argumentos que se desarrollan con relación a la participación de los militares uruguayos en las operaciones de paz de Naciones Unidas.

El impacto de la desaparición del enemigo comunista —la amenaza alrededor de la cual se organizaron las Fuerzas Armadas uruguayas a partir del fin de la segunda guerra mundial—⁸⁰ se potenció por otros dos fenómenos previos cuyas consecuencias tuvieron efectos concurrentes. El primero fue la suspensión de la cooperación militar norteamericana ocurrida en la segunda mitad de la década de los años setenta del siglo XX.⁸¹ El segundo fue la pérdida de vigencia de otras hipótesis de conflicto más tradicionales, al desactivarse la tradicional rivalidad entre Brasil y Argentina por el liderazgo sudamericano⁸² a partir de los años ochenta. En ese marco, la vuelta a las tareas profesionales y el abandono de su misión de tutela del Estado y la sociedad ante la amenaza del enemigo interno comunista dejaron a los militares en una virtual *orfandad doctrinaria*. De hecho, la ley orgánica de las Fuerzas Armadas aprobada en 1974 aún permanece vigente.⁸³ El Parlamento derogó sus disposiciones referidas a la doctrina de seguridad nacional y volvió a poner en vigencia el concepto de defensa nacional de la ley número 10.050 de 1941. Recién en 2010 se aprobó la Ley Marco de Defensa Nacional, que por primera vez estableció de manera explícita las grandes definiciones político-institucionales en la materia. Sin embargo, el proceso de redefinición global de la defensa y la consiguiente reestructura de las Fuerzas Armadas, no tuvo continuidad. De forma muy incremental las propias Fuerzas Armadas fueron adaptándose a las nuevas condiciones políticas domésticas e internacionales.

80 La firma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) de 1947 y las resoluciones de las Conferencias Hemisféricas de Cancilleres generaron el marco político al sistema militar panamericano cuyo elemento estructurante fue la *amenaza de invasión de una potencia extrahemisférica*. En realidad, dicho sistema, promovido y hegemonizado por EE. UU., comenzó a constituirse a principios de los años cuarenta del siglo XX, con el nazifascismo como enemigo percibido.

81 En 1976 el Congreso de EE. UU. aprobó la llamada enmienda Koch que prohibió la cooperación militar con regímenes que violaran los derechos humanos. Entre sus consecuencias estuvo que las FF. AA. uruguayas debieran comenzar a adquirir equipamiento de otros orígenes y elaborar manuales de doctrina, en lugar de utilizar traducciones de manuales militares estadounidenses.

82 Este proceso comenzó con los acuerdos Alfonsín-Sarney (Foz de Iguazú, noviembre de 1985) que incluyeron el sensible punto de la cooperación nuclear y luego (junio de 1986) la firma del PICE (Programa de Integración y Cooperación Económica) que desembocó luego en el MERCOSUR. En la geopolítica regional, el territorio de Uruguay siempre ha sido considerado la llave para el control de la estratégica Cuenca del Plata. Los trabajos del Consejo de Defensa Suramericano de UNASUR entre 2009 y 2015, los acuerdos de cooperación bilateral firmados con casi todos los países de UNASUR y las definiciones de los Documentos de Política de Defensa Nacional (decreto 154/2014) y de Política Militar de Defensa (decreto 129/2016) han desactivado las hipótesis de conflicto con los vecinos.

83 Decreto-ley 14.157 del 05/4/1974.

El ajuste presupuestal en el Ministerio de Defensa y sus consecuencias

En este asunto hay que señalar dos aspectos; un primer gran rubro de problemas tiene que ver con las retribuciones personales —salarios y retiros y pensiones militares—. El segundo, más difuso aunque significativo, fueron los descontentos profesionales generados por el recorte de recursos para el funcionamiento y las inversiones de las Fuerzas Armadas. Hay que señalar que nunca en la historia del Uruguay contemporáneo las instituciones militares contaron con un presupuesto y unos salarios comparables a los del período de la Dictadura (1972-1985). Tampoco el volumen de personal del Ministerio de Defensa Nacional alcanzó los niveles registrados en esos años.

Al finalizar la Dictadura (1984) el número de funcionarios en el Ministerio de Defensa era de 40 637. Ya en 1986, 4617 cargos fueron dejados vacantes y en el período de la administración del presidente Lacalle, los artículos 89 y siguientes de la ley número 16.170 del Presupuesto 1991-1995 eliminaron 6400 cargos vacantes de personal subalterno. De esta forma, hacia 1992 el personal del Ministerio de Defensa se había reducido en casi 10 000 funcionarios para rondar los 32 000 funcionarios.⁸⁴

En el plano salarial, durante el período 1990-1995 el personal militar —en actividad y en retiro— tuvo motivos para reclamaciones pecuniarias. El valor real del salario militar, como en general el poder de compra de las remuneraciones en toda la administración pública, ya muy afectado por la inflación,⁸⁵ sufrió los efectos del enérgico ajuste fiscal promovido por el doctor Lacalle⁸⁶ para contener el déficit presupuestal, consecuencia de la reforma constitucional votada en el plebiscito de noviembre de 1989, modificando el sistema de ajuste de las jubilaciones y pensiones, vinculándolo al salario medio de los funcionarios públicos.

A todo lo anterior, debe agregarse que el gobierno del doctor Lacalle decidió no aplicar a los retiros y pensiones militares la norma constitucional recién aprobada. Ello generó un importante movimiento de retirados militares que contó con la simpatía del personal en actividad. Así, detrás del recurso de anticonstitucionalidad promovido ante la Suprema Corte de Justicia por un oficial retirado del Ejército, se desató una verdadera cascada de recursos similares y una intensa campaña pública amplificada por los centros sociales militares.

84 J. González Guyer *et al.* (2008, p. 33).

85 Hay que señalar que el nivel general de los salarios, particularmente en el Estado, fue duramente golpeado por la inflación. Al finalizar la Dictadura la inflación acumulada de los últimos doce meses rondaba el 68%; 1985 cerró en 83% y, si bien se moderó algo entre 1986 y 1988, en 1990 trepó a 129% (cerca del récord histórico de junio de 1968, cuando llegó casi a 183%). Posteriormente, entre 1991 y el fin del período del presidente Lacalle en marzo de 1995, se moderó para situarse en el 45% anual (INE, <<http://www.ine.gub.uy/web/guest/precios-y-salarios>>, acceso 29/12/2015).

86 Cinco días después de asumir la presidencia, Lacalle envió un drástico proyecto de ley de ajuste fiscal que resultó aprobado en el Parlamento el 03/4/1991 (ley n.º 16.107).

Finalmente, como consecuencia de las sentencias favorables a los recursos de inconstitucionalidad presentados ante la Suprema Corte de Justicia, el gobierno promovió ante el Parlamento la inclusión del sistema de ajustes de los retiros y pensiones militares en el sistema general de la seguridad social.⁸⁷

Un buen indicador de los niveles de descontento entre la oficialidad militar en actividad fue la verdadera *avalancha* de pedidos de pasaje a situación de retiro voluntario que tuvo lugar a fines del año 1991 (ver cuadro 2).

El cuadro 2 es particularmente revelador. Por una parte, da cuenta del desquicio de la *pirámide jerárquica* de las Fuerzas Armadas. En su cúspide se produce una virtual acumulación de oficiales superiores (coroneles del Ejército y la Fuerza Aérea, y capitanes de navío en la Armada). El fenómeno resulta de dos modificaciones en el sistema de ascensos de la Ley Orgánica Militar de 1941,⁸⁸ introducidas durante los años cincuenta e incorporadas a la Ley Orgánica Militar de 1974. Su aplicación conduce a que si un oficial lo desea y cumple los requerimientos mínimos de aptitud, inexorablemente alcanzará la jerarquía de oficial superior.

Cuadro 2. Solicitudes de pasaje voluntario a situación de retiro de oficiales superiores (diciembre de 1991)

	N.º de solicitudes de retiro voluntario	N.º total de oficiales superiores
Ejército Nacional	144	276
Armada Nacional	34	111
Fuerza Aérea Uruguaya	31	73

Fuente: elaborado por el autor con base en información publicada en el semanario *Búsqueda* del 09/1/1992.

En unas Fuerzas Armadas cuyo número total en aquel momento rondaba los 35 000 efectivos, un alto porcentaje de los oficiales superiores se encontraban *fuera de cuadro*; formalmente destinados a los comandos generales, pero sin cargo efectivo. Ello, aunque asegura ciertos ingresos y algunos privilegios asociados a la jerarquía, da cuenta de una carrera profesional que culmina de manera frustrante, representando una causa difusa pero extendida de disconformidad.⁸⁹

La causa que explica el masivo pasaje voluntario a situación de retiro que muestra el cuadro 2 fue, principalmente, la aprobación de un incentivo jubilariorio para los oficiales en condiciones de solicitar su pasaje a situación de retiro voluntario. El artículo 78 de la Rendición de Cuentas (ley número 16.226) aprobada a fines de 1991 estableció, además de consagrar un haber de retiro equivalente al

87 Ley n.º 16.333 del 14/12/1992.

88 Estas dos normas del sistema de ascensos son conocidas como *del tercio* y *del tiempo* doble.

89 Recordar que durante la Dictadura las FF. AA. destinaban un importante número de coroneles a las tareas de control en todo el aparato estatal.

suelo y a las compensaciones del grado superior, una compensación —por única vez— de 18 sueldos.⁹⁰ De tal forma, luego de cumplido un mínimo de tiempo de permanencia en grado, el haber de retiro de un oficial superior pasó a ser mayor que su salario en situación de actividad.⁹¹ Como se deduce del cuadro 2, la norma redujo el número de oficiales en el escalón jerárquico superior y contribuyó a reducir el presupuesto del Ministerio de Defensa. Sin embargo, como contrapartida la medida incrementó el monto de las transferencias que Rentas Generales debe realizar al Servicio de Retiros y Pensiones Militares. Una verdadera bomba de tiempo que estalló en 2016 cuando, según cálculos del Ministerio de Economía y Finanzas, la curva creciente de la asistencia financiera requerida para asegurar el pago de los retiros y pensiones militares alcanzó el 0,9% del producto bruto interno, representando el 85% del monto total de las prestaciones del Servicio de Retiros y Pensiones Militares (datos de 2015).⁹²

A la reducción del salario real y el conflicto por los haberes de retiro debe agregarse un presupuesto en baja que generaba restricciones de funcionamiento e inversiones que las Fuerzas Armadas no habían conocido durante casi quince años. Todo ello ocurría con el telón de fondo del ya evocado desconcierto profesional provocado por la nueva realidad doméstica e internacional. En 1992, la prensa daba cuenta de masivas asambleas del Centro Militar,⁹³ una de las cuales incluso emitió una declaración que establecía su pérdida de confianza en el ministro de Defensa y que solicitaba su relevo.

El deterioro del valor real del presupuesto asignado al Ministerio de Defensa Nacional, como consecuencia de su congelación en condiciones de alta inflación, afectó el funcionamiento y mantenimiento del equipamiento militar. Lógicamente, el contraste de esta situación con la realidad presupuestal vivida por las Fuerzas Armadas durante el período autoritario fue muy marcado.⁹⁴

El cuadro 3 muestra la evolución del gasto en *servicios de defensa*⁹⁵ entre 1974 y 1996 en relación con el presupuesto y el producto bruto interno. La única serie de datos confiables que habilita el análisis de la evolución del presu-

90 La mayoría de los legisladores vieron en esa norma un mecanismo que permitía depurar a las FF. AA. de un buen número de oficiales que habían estado muy comprometidos con la Dictadura.

91 Dos incentivos, generalmente asociados, explican que un oficial superior permanezca en actividad más allá de los cinco años de su ascenso a coronel o capitán de navío. Uno es su asignación para cumplir destinos profesionalmente atractivos y el segundo es la expectativa real de acceder al grado de oficial general, una jerarquía a la que llegan generalmente aquellos que gozan de cierta confianza del presidente o gobierno de turno.

92 Los datos se tomaron de la presentación realizada por el Ministerio de Economía y Finanzas en la Comisión de Hacienda del Senado (10/11/2016).

93 Ver *Búsqueda*, 08/10/1992 (p.16) y 15/10/1992 (pp. 3-7).

94 Se dedicará, posteriormente, una sección al análisis general del presupuesto de defensa nacional durante los años posdictadura.

95 Solo incluye el gasto realizado en actividades de carácter estrictamente militar. Excluye, por ejemplo, sanidad militar, educación y formación de oficiales y personal subalterno, retiros militares y otros servicios sociales del Ministerio de Defensa Nacional, además de Meteorología, Instituto Antártico, etc.

puesto de defensa en los años que se analizan fue elaborada por la Contaduría General de la Nación.⁹⁶

Una mirada al período de los dos primeros gobiernos posteriores al régimen autoritario muestra que el gasto en servicios de defensa, medido en pesos constantes, en relación con el gasto presupuestal total y con el producto bruto interno, sufrió reducciones sustantivas. Más aún, si se lo compara los años de la Dictadura.

Cuadro 3. Evolución del gasto público y del gasto en servicios de defensa (1974-1996, años seleccionados) (Pesos constantes de 2005, porcentaje del PBI y porcentaje del gasto del Gobierno central)

	1974	1982	1985	1989
Gobierno central Pesos constantes de 2005	23.799.162	24.064.708	21.937.109	24.708.667
% PBI	19,25	27,63	20,10	19,99
Servicios de defensa Pesos constantes de 2005	8.104.580	9.094.950	7.739.126	7.176.395
% PBI	2,77	2,99	2,47	1,95
% Gobierno central	14,0	11,0	12,0	10,0
	1990	1995	1996	
Gobierno central Pesos constantes de 2005	21.601.571	19.799.491	24.588.729	
% PBI	16,73	17,66	20,27	
Servicios de defensa Pesos constantes de 2005	6.936.011	5.069.009	5.559.394	
% PBI	1,93	1,35	1,44	
% Gobierno central	12,0	8,0	7,0	

Fuente: elaborado por el autor en base a Contaduría General de la Nación, 2007, Distribución del gasto presupuestal 1974-2005, Montevideo.

En el gráfico 1 se muestran gráficamente la evolución comparada del gasto total del Gobierno central y del gasto en servicios de defensa entre 1974 y 2004. El gasto total del Gobierno central durante el período considerado, medido a valores constantes, aunque mostró oscilaciones importantes, tuvo una tendencia general a la baja que se revirtió en 1993, cuando comenzó a crecer de manera relativamente constante. En cambio, los servicios de defensa que habían crecido entre 1974 y 1982, cayeron sostenidamente a partir de entonces hasta 2004.

96 Contaduría General de la Nación, 2007, Distribución del gasto presupuestal 1974-2005, Montevideo.

Gráfico 1. Evolución comparada del gasto presupuestal y de defensa (1974-2004, años seleccionados) (Pesos constantes de 2005)



Evolución del gasto en servicios de defensa y gasto total del Estado.
Valores constantes (expresados en miles de pesos a valores promedio 2005)

Fuente: elaborado por el autor con datos de la Contaduría General de la Nación.

Es obvio, entonces, que el comportamiento político de los militares y sus complejas relaciones con los gobiernos y los partidos tuvo como telón de fondo el descontento generado por los recortes presupuestales. En los apartados que siguen se analizan las principales manifestaciones de descontento militar durante el gobierno del presidente Lacalle.

Los enfrentamientos político-partidarios por el control de la cúpula militar y sus consecuencias

El abandono del criterio de *las derechas* para definir ascensos y designar comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas por parte del presidente Luis Alberto Lacalle representó otro motivo de descontento entre la oficialidad militar, que encontró receptividad a su reclamo en el Partido Colorado, particularmente en los sectores vinculados al expresidente Sanguinetti.

Conviene precisar que, en lo inmediato, la promoción de oficiales superiores y la designación de comandantes en jefe solo afecta en forma directa a un pequeño número de altos oficiales. Sin embargo, cualquier cambio en el sistema de ascensos de la carrera militar tiene impacto en el conjunto de los oficiales pues modifica las perspectivas de su carrera profesional. Por otra parte, la

introducción de un componente político partidario para el ascenso chocaba con el arraigado concepto corporativo del *criterio de la derecha*.

El asunto ya fue mencionado más arriba, pero es interesante agregar que la significación del respeto al mérito profesional y a la antigüedad en el grado como criterio de promoción en la carrera profesional se vincula a la historia del proceso de ascenso al poder de las instituciones militares en 1973. En efecto, el apego al mérito profesional se acentuó como una consecuencia de fenómenos registrados en las Fuerzas Armadas durante el denominado *segundo batllismo* (1947-1958).

Particularmente en la primera mitad de la década de los años cincuenta, las promociones y los destinos militares fueron manejados con un nivel de injerencia fuerte por parte de un grupo de poder que se conoció como *La Patota* y cuyo centro se encontraba en la Casa Militar de la Presidencia de la República.⁹⁷

Estos fenómenos se asociaron luego a la inquietud militar que rodeó la asunción del colegiado de mayoría blanca en 1959⁹⁸ y deben ser vinculados a lo que en las propias Fuerzas Armadas se conoció como *política de blanqueo de las Fuerzas Armadas*, instalada desde el propio momento de la ceremonia de traspaso de mando. El 1 de marzo de aquel año, en el marco de fuertes rumores de golpe militar, el gobierno que asumía relevó al inspector general del Ejército y al jefe de la Región Militar número 1 durante el desfile militar de ese día. La fulminante decisión mostró hasta qué punto desconfiaba de la lealtad institucional de ciertos integrantes de la más alta jerarquía militar.

El general Líber Seregni ha referido en diversos libros y entrevistas esos hechos. Pero, parecen particularmente reveladores los eventos relatados por el general Víctor Manuel Licandro.⁹⁹

...antes del 1 de marzo hubo una reunión del inspector general del Ejército con todos los comandantes de unidades de la Región Militar número 1. Fue una cena en [...] la Casa Saz ubicada en el predio de Camino Maldonado de la Escuela de Armas y Servicios. Esa noche yo estuve de guardia en la sede del Comando de la Región Militar número 1, porque como teniente coronel, jefe de los servicios divisionarios, por orden del inspector general del Ejército, debía cumplir eso de jefe de servicio.¹⁰⁰

97 Gral. (r.) Víctor M. Licandro (1996). *Centro Militar*, elecciones de 1956. Documento presentado por el Gral. Licandro en la Comisión de Defensa Nacional del Frente Amplio. Fue expuesto ante ella oralmente los días 9, 12 y 19 de abril de 1996 y es inédito. El texto escrito integra el archivo de la mencionada Comisión y el Archivo Licandro depositado en el Archivo General de la Nación. En el texto, el Gral. Licandro da cuenta del proceso vivido dentro del Ejército luego de la dictadura de Gabriel Terra.

98 El Gral. Seregni testimonió en más de una ocasión respecto a los relevos en la cúpula del Ejército aquel día y también lo hizo el Gral. Licandro (1996, *Centro Militar, elecciones del año 1956*).

99 V. M. Licandro, *ibidem*.

100 Aquí Licandro recuerda que dicha designación motivó que utilizara el recurso «queja» ante el ministro pues la función de jefe de servicio era habitualmente asignada a algún oficial de

Al día siguiente, por orden directa del jefe de la Región Militar número 1, el general Adhemar Felippone, el entonces teniente coronel Licandro debió realizar averiguaciones para establecer por qué el teniente coronel Luis Garate, jefe del Regimiento de Caballería número 6, no había sido citado a la mencionada cena. De esa manera pudo acceder a la información de que la cena en la Casa Saz había tenido lugar y también le quedó claro que, siendo jefe de servicio de la región militar, le había sido ocultada la citación a los jefes de unidad de la región militar. Por otra parte, asegura Licandro, el teniente coronel Garate no había querido participar de aquella cena pues en ella se consideró si se entregaba o no el gobierno al Partido Nacional.¹⁰¹

Así, no es extraño que la política de asignación de destinos y de ascensos que desarrolló la mayoría blanca del Consejo Nacional de Gobierno a partir de 1959 haya estado claramente dirigida a ubicar oficiales militares de su confianza en puestos de mando clave. Dado que la inmensa mayoría de la oficialidad superior tenía vínculos con el Partido Colorado, aquel objetivo solo pudo alcanzarse promoviendo coroneles afines, aunque ellos no estuvieran ubicados en los primeros lugares del *orden de derechas*. Por otra parte, el mismo criterio fue usado para la promoción de oficiales generales a comandante en jefe. Lógicamente ello se aplicó para asignar los destinos de mayor significación.

Objetivamente, más allá de las motivaciones de los gobiernos, el acceso al grado de oficial general ha sido tradicionalmente visto por la oficialidad militar, no solo como reservado a un pequeño número de ellos,¹⁰² sino teñido de un fuerte componente político.

En tal sentido, es interesante el papel que tuvo el respeto del *orden de derechas* como mecanismo de amortiguación de las luchas por el poder al interior de la cúpula militar y de promoción del carácter corporativo de la actuación de las Fuerzas Armadas uruguayas durante la mayor parte del período autoritario. Sin embargo, en sectores significativos de la oficialidad militar, se ha impuesto la idea de que el único momento en la historia uruguaya en el cual se respetó la *profesionalidad* en la carrera militar fue el período de la Dictadura.

Establecidas estas precisiones, surge claro que, mirada en perspectiva histórica, la política que impuso el doctor Lacalle para las designaciones y promociones en las altas jerarquías militares reeditó, *mutatis mutandis*, lo ocurrido durante los gobiernos colegiados del Partido Nacional a partir de 1959.

menor jerarquía o incluso a un sargento, por lo que su designación fue interpretada por él como «voluntad de menosprecio o mortificación».

101 Ver una documentada crónica del periodista Luis Casal Beck en <<https://www.republica.com.uy/la-tormentosa-transicion-militar-de-1959-al-llegar-los-blancos-al-poder>> (acceso 20/3/2020).

102 Como se vio antes, la promoción hasta el grado de oficial superior (coronel o capitán de navío) fue casi *universalizado* con las modificaciones introducidas en las normas de ascenso durante los años cincuenta. En realidad, el único grado militar que ha mantenido un límite efectivo en la cantidad de *plazas* es el de oficial general, aunque en 1974 la Ley Orgánica de las FF. AA. haya aumentado su número a 16.

También, al igual que entonces, el objetivo fue modificar la composición política de la cúpula militar en la que la adhesión al Partido Colorado era ampliamente mayoritaria.

El malestar generado por las designaciones de comandantes en jefe comenzó a incubarse tempranamente, apenas iniciado el gobierno, con el polémico nombramiento del vicealmirante James Coates a la cabeza de la Armada Nacional.¹⁰³ Con el Ejército el presidente Lacalle optó por una mayor cautela. El relevo por razones reglamentarias del comandante en jefe se produjo sin sobresaltos a principios de 1990, el teniente general Carlos Berois fue sucedido por Guillermo De Navas.

En diciembre de 1990, los ascensos reglamentarios a general del Ejército del 1 de febrero de 1991 resultaron de una negociación con el Partido Colorado¹⁰⁴ en la que se respetó el tradicional «3 y 2»: fueron ascendidos tres coroneles de filiación blanca (Yelton Bagnasco, Néstor Bertrin y Mario Aguerrondo) y dos colorados (Raúl Mermot y Julio Ruggiero).¹⁰⁵

La relativa concordia en lo referido al Ejército se rompió un año después. En febrero de 1992, el conflicto estalló públicamente con la decisión del presidente Lacalle de designar al general Juan M. Rebollo¹⁰⁶ como comandante en jefe del Ejército, pese a que revistaba en el cuarto lugar en el *orden de derechas* entre los generales.¹⁰⁷ El descontento de buena parte de la cúpula del Ejército, siempre afiliada a la tesis de que los ascensos debían regirse por criterios *profesionales*, se hizo filtrar públicamente. El expresidente Julio María Sanguinetti, por su parte, no ocultó su discrepancia con la decisión presidencial.¹⁰⁸

Los disensos y los malestares volvieron a expresarse en 1993 cuando ascendieron los coroneles Manuel Fernández (herrerista) y Oscar Pereira (pachequista).¹⁰⁹ El semanario *Búsqueda* citó un duro editorial del diario *El Día* que señalaba que entre los 32 coroneles en condiciones de ser ascendidos en el

103 James Coates, capitán de navío de estrecha confianza del presidente, ascendió a contraalmirante e inmediatamente fue designado Cte. en jefe. Así, al ser designado Cte. en jefe de la Armada, era el oficial de menor antigüedad en su jerarquía. La designación, una potestad innegable del presidente de la República, tuvo una inocultable motivación político-partidaria, hirió intereses y tradiciones corporativas y fue adoptada contra la opinión del presidente saliente.

104 Según aseguró el Dr. Lacalle al autor, para las negociaciones por temas de ascensos militares, el Partido Colorado había designado como interlocutor a Jorge Pacheco Areco.

105 Ver semanario *Búsqueda*, 10/12/1992, p. 14.

106 Oficial de tradición blanca. Su padre, Modesto Rebollo, fue designado inspector general del Ejército al asumir el primer colegiado de mayoría blanca en 1959 y en 1961 fue ministro de Defensa Nacional.

107 Ver entrevista al ministro de Defensa, Dr. Mariano Brito, en semanario *Búsqueda*, 30/1/1992, p. 10. Allí fundamenta el criterio del presidente para la designación de Ctes. en jefe de las FF. AA.; además, expone la estrategia para reducir el número de efectivos de las fuerzas armadas.

108 Semanario *Búsqueda*, 06/2/1992, p. 10 y 12.

109 El Foro Batllista finalmente votó los ascensos. En cambio, los senadores del Frente Amplio se opusieron a los ascensos de Pereira y Fernández por sus antecedentes durante la Dictadura. Ver semanario *Búsqueda* 30/12/1992, p. 14; 14/1/1993, p. 9 y 04/2/1993, p. 4.

Ejército, el coronel Pereira se encontraba en el lugar 14.^o del *orden de derechas* y el coronel Fernández se ubicaba en el puesto 31.^o.¹¹⁰

En relación con el manejo de los ascensos y designaciones en la cúpula militar, el doctor Lacalle estableció: «le tengo afecto al tema militar [...] y actué como comandante en jefe de las Fuerzas Armadas; ejercí y eché y sancioné cuando correspondió».¹¹¹

Aunque aseguró querer evitar nuevos problemas con el doctor Sanguinetti, el doctor Lacalle dio su interpretación acerca de las razones de aquellos conflictos:

Yo me metí en dos nidos del batllismo:¹¹² la colectividad judía y las Fuerzas Armadas. Y eso nunca les gustó. Ya como senador me empecé a meter en las unidades militares; iba, iba... Al punto que un día el general Medina, comandante en jefe del Ejército, me llama para decirme: «Senador, no es conveniente que usted siga...» Ahí me dí cuenta [...] y yo creo que Sanguinetti asumió eso y quedó «prisionero» de las luchas internas del Ejército..., cuando el presidente, en realidad, está por encima de esos conflictos. Yo siempre me sentí por encima. A mí me identificaron con los Tenientes de Artigas,¹¹³ porque era gente del palo nuestro¹¹⁴ y yo busqué las coincidencias... De todas maneras, para los ascensos mi criterio era: blancos y colorados u oficiales de gran excelencia. Como necesitaba la venia [del Parlamento] y la referencia que me habían dado en el Partido Colorado para el tema militar era Jorge Pacheco Areco,¹¹⁵ yo le pedía dos nombres. Nunca uno. Después yo elegía uno. Así fue que elegimos generales de la confianza del Partido Colorado y del Partido Nacional... y otros que no sé. Pero mantuve al Partido Colorado asociado porque yo sabía de su importancia...¹¹⁶

La problemática de los ascensos y destinos en la cúpula militar debe relacionarse también con las primeras manifestaciones de indisciplina militar que ocurrieron de forma más o menos simultánea entre 1991 y 1992: los atentados dinamiteros y la huelga policial. Los servicios de inteligencia fueron otro actor relevante.

110 Semanario *Búsqueda*, 28/01/1993, p. 6.

111 Entrevista del 23/11/2015.

112 «Batllismo» fue el término utilizado por Lacalle, aunque *sanguinettismo* sería el más ajustado (agradezco la precisión al Dr. Gerardo Caetano).

113 Logia militar de pensamiento nacionalista que jugó un papel importante en el proceso del golpe de Estado en 1973 y durante la Dictadura. Perdió influencia a partir de la segunda presidencia del Dr. Sanguinetti. Aunque hubo oficiales de filiación colorada en esta logia (como el Gral. Daniel García, designado Cte. en jefe del Ejército por el Dr. Lacalle en 1993), en general, la integran oficiales blancos y particularmente herreristas.

114 Del Partido Nacional y herreristas.

115 Presidente de la República entre 1967 y 1971, período de ascenso autoritario. Posteriormente fue embajador, incluso durante la Dictadura, a la que apoyó.

116 Entrevista realizada en la sede del Partido Nacional (23/11/2015).

La indisciplina militar durante la presidencia del doctor Lacalle

Ya se explicitaron las distintas vertientes que alimentaron el descontento e inquietud dentro de la oficialidad militar durante el gobierno del presidente Luis Alberto Lacalle; los cambios político-estratégicos internacionales y también domésticos generados por el fin de la guerra fría y el retorno a la institucionalidad democrática, el ajuste fiscal y sus consecuencias sobre el salario militar y el presupuesto de las Fuerzas Armadas y, además, el fin de la vigencia del *criterio de la derecha* para el ascenso a oficial general y para la designación de comandante en jefe.

Es necesario dedicar atención a ciertas manifestaciones relevantes de las tensiones internas en las Fuerzas Armadas entre 1991 y 1994: la serie de atentados dinamiteros y el descontrol de los servicios de inteligencia militar que quedó en evidencia durante esos años.

Los atentados dinamiteros y la actitud del Ejército ante la huelga policial

La ola de atentados con explosivos que tuvo lugar entre enero de 1991 y noviembre de 1992 fue reivindicada por dos grupos que, sugestivamente, nunca fueron identificados por los servicios de inteligencia, los autodenominados Guardia de Artigas y Comando Lavalleja. Sus objetivos estuvieron claramente dirigidos a crear inquietud y temor en la opinión pública y, al mismo tiempo, a demostrar que las autoridades no tenían el control sobre los aparatos de seguridad del estado, dando cuenta del descontento de grupos que, sin embargo, nunca expresaron claramente sus reivindicaciones.

La problemática situación interna de los cuerpos armados del Estado emergió en toda su crudeza en noviembre de 1992. El 11 de noviembre un grupo de esposas de policías inició una huelga de hambre reclamando mejores salarios para sus maridos. Ella desembocó, cinco días después, en una inédita huelga policial que se prolongó hasta el 21 de noviembre y afectó seriamente el servicio de seguridad en buena parte del territorio nacional. En esas circunstancias, las fuerzas armadas —muy especialmente el Ejército— acataron apenas formalmente la directiva de patrullar las calles impartida por el Poder Ejecutivo. Según versiones filtradas a la prensa, los generales disuadieron al presidente de dar la

orden de desalojar a unos 600 policías huelguistas acampados a unos pocos centenares de metros de la sede de la Presidencia de la República, señalando que un operativo de desalojo podría provocar varias decenas de muertos.¹¹⁷

Por otra parte, la serie de atentados dinamiteros, aunque comenzó casi dos años antes de la huelga policial, recrudeció cuando el movimiento policial de protesta se desencadenó. Pese a que casi todos los atentados fueron de potencial destructivo limitado, su impacto propagandístico fue muy fuerte. El único con consecuencias materiales significativas fue el primero, ocurrido el 11 de enero de 1991, que destruyó un antiguo vehículo, perteneciente al diputado Hugo Cores. Luego se fueron sucediendo los otros; el 29 de abril de 1992, contra el estudio jurídico del expresidente Sanguinetti; el 1 de mayo, contra un puente de ferrocarril en el departamento de Lavalleja; el 24 de setiembre balearon la casa del diputado Cores; el 28 de octubre, un artefacto explosivo sin detonar fue encontrado por familiares en la casa de veraneo del comandante en jefe de la Armada donde, unos días después, la custodia repelió con fuego real a un grupo que, aparentemente, intentaba cometer otro atentado. En la madrugada del 17 de noviembre —en plena huelga policial— se registraron varios atentados: detonó una granada en el Grupo de Artillería número 5, donde unas horas antes había estado el comandante en jefe del Ejército reunido con varios generales, y ocurrieron pequeñas explosiones casi simultáneamente en una caseta de la embajada de Estados Unidos, en el Jardín Botánico —muy cerca de la residencia presidencial del Prado— y en el Monumento a los Caídos de la Armada, en Punta Gorda. Finalmente, el 19 de noviembre de 1992 tuvo lugar el último atentado de la serie, en los alrededores del edificio anexo del Palacio Legislativo.¹¹⁸

Estos hechos, obvia evidencia de serios problemas de indisciplina —principalmente en las Fuerzas Armadas—, aunque confusos políticamente, pueden ser interpretados como expresión de un grave nivel de disconformidad de grupos de oficiales militares con la situación que vivían las Fuerzas Armadas. Parece significativo que los atentados no hayan sido aclarados por los servicios de inteligencia militar o policial. Sin embargo, sus autores tuvieron amplia cobertura de prensa y hasta forzaron una extraña entrevista, en mayo de 1992, con el periodista del matutino *El Observador*, Alfonso Lessa, a quien, de hecho, convirtieron en su vocero público.

117 Incluso, cuando el Consejo de Ministros discutía la grave situación generada por la huelga policial y la dubitativa posición adoptada por las Fuerzas Armadas, se produjo un corte total de energía eléctrica en la sede del Edificio Libertad que obligó al presidente y sus ministros a bajar los siete pisos por escalera, alumbrados con encendedores (semanario *Búsqueda*, 26/11/1992, pp. 6-7).

118 Ver A. Pasquariello (2017, pp. 72-76).

Los servicios de inteligencia militar fuera de control

Dos operaciones secretas irregulares tuvieron lugar en el período y de manera simultánea, aunque fueron filtradas a la prensa en momentos diferentes:¹¹⁹ el secuestro y asesinato del químico y exagente de la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA) chilena, Eugenio Berríos, y el episodio del espionaje telefónico entre generales del Ejército.

Ambos hechos, aunque de naturaleza diferente, dejaron en evidencia que las Fuerzas Armadas operaban fuera del control del gobierno.

El denominado *affaire Berríos* hizo crisis al ser filtrado a la prensa en junio de 1993.¹²⁰ La revelación del ingreso clandestino al país del químico chileno y su posterior secuestro, como parte de un operativo conducido por oficiales del servicio de contrainteligencia del Ejército en coordinación con la inteligencia del Ejército chileno, provocó una seria crisis política, pero escasas consecuencias concretas.¹²¹ Aunque unos dos años después, en enero de 1995, el cuerpo de Berríos, asesinado con dos tiros en la cabeza, apareció semienterrado en una playa del departamento de Canelones, la justicia uruguaya terminó archivando el asunto. Dos oficiales uruguayos de contrainteligencia militar, notoriamente encargados del operativo, fueron exculpados.¹²² Pese a ello, la justicia chilena logró posteriormente reunir las pruebas necesarias para condenarlos.¹²³

No deja de ser interesante que, si bien la justicia uruguaya —en medio de expresiones públicas de protesta de oficiales militares— accedió a la extradición de tres oficiales militares —dos aún en actividad y el restante en situación de retiro— para ser juzgados en Chile, su traslado se realizó en un aparato de la

119 Es imposible obviar que la filtración a la prensa de este tipo de asuntos de naturaleza secreta también posee finalidades políticas y casi siempre obedece a luchas de poder entre facciones al interior de los aparatos armados.

120 Eugenio Berríos, químico vinculado a la DINA chilena, fue trasladado clandestinamente a Uruguay para evitar su comparecencia judicial, acusado del asesinato de Orlando Letelier, canciller del gobierno de Salvador Allende. Ver <<http://www.voltairenet.org/article138238.html>> y <http://ciparchile.cl/wp-content/uploads/asi-actuo-la-red-que-secuestro-y-asesino-a-eugenio-berrios.pdf> (acceso 27/10/2015).

121 Aunque el presidente Lacalle regresó antes de lo previsto de su visita a Londres y la cuestión fue tratada en una dramática sesión secreta del Senado, las únicas consecuencias concretas fueron la destitución del jefe de Policía del departamento de Canelones y el relevo del jefe del Servicio de Información de Defensa, el Gral. Aguerrondo. Los generales del Ejército comunicaron corporativamente al presidente a su regreso de Londres que solo aceptarían que la justicia militar investigara el asunto. Finalmente, el gobierno declaró que se trataba de un *asunto chileno* y lo dio por liquidado.

122 Una evidencia indirecta de la responsabilidad institucional del Ejército en este operativo fue el apoyo prestado a ambos durante su extradición y procesamiento en Chile.

123 Ver también <<http://www.teledoce.com/programas/codigo-pai%C2%ADs/el-caso-berrios-un-documental-de-codigo-pais/>> (acceso 21/10/2015).

Fuerza Aérea Uruguaya¹²⁴ y recibieron muestras muy significativas de apoyo y solidaridad por parte de sus pares.

El segundo escándalo vinculado a los servicios de inteligencia militar, y muy asociado a la compleja situación interna que vivía el Ejército en 1992, se hizo público en agosto de 1993 a través de una filtración a la prensa. El episodio bautizado periódicamente como el *espionaje entre generales del Ejército*, transcurrió entre 1992 y agosto de 1993. El espionaje, que incluyó la intervención ilegal de los teléfonos del comandante en jefe del Ejército, tuvo directa relación con los atentados dinamiteros ya reseñados y ocurrió mientras transcurría la estadía clandestina, posterior secuestro y asesinato de Berríos.

El caso de espionaje entre generales provocó una tensa interpelación al ministro de Defensa,¹²⁵ el doctor Mariano Brito, promovida por el senador Walter Cigliuti, dirigente del sector liderado por el doctor Julio María Sanguinetti. El doctor Mariano Brito renunció a su cargo poco después de la interpelación.

En el transcurso de una extensa sesión del Senado, el ministro dio cuenta del informe elaborado por el comandante en jefe del Ejército, teniente general Juan M. Rebollo, según el cual el general Aguerrondo¹²⁶ había admitido su responsabilidad en el espionaje. Según informó Rebollo en el Senado, Aguerrondo aseguró haber recibido versiones de que en esas oficinas, pertenecientes al Comando de Apoyo Administrativo cuyo jefe era el general Fernán Amado,¹²⁷ se realizaban reuniones de «grupos subversivos», en alusión a los atentados dinamiteros ocurridos en 1991 y 1992. En el curso de la interpelación también se conoció que los teléfonos del despacho y de la casa del propio comandante en jefe del Ejército también estaban intervenidos. El ministro admitió desconocer quién había ordenado las escuchas clandestinas al comandante en jefe y con qué motivo. También informó al Senado que había sancionado al general Aguerrondo con 15 días de arresto a rigor. Hay que recordar que el general Aguerrondo se había responsabilizado de las actividades de los oficiales de contrainteligencia en junio de 1993 cuando estalló públicamente la presencia de Eugenio Berríos en Uruguay.

124 Ver <<http://www.lr21.com.uy/politica/207378-la-fuerza-aerea-uruguaya-trasladara-a-militares-extraditados-por-caso-berrios>> (acceso 28/9/2016).

125 Diario de sesiones de la Cámara de Senadores, tomo 356, n.º 269, 17 y 18/8/1993.

126 Curiosamente, el Gral. Aguerrondo continuaba en su cargo de director de los Servicios de Información de Defensa, a pesar de su responsabilidad en el *affaire* Berríos, conocido públicamente en junio de 1993.

127 Como ya se señaló más arriba, durante su segunda presidencia (1995-2000), Julio María Sanguinetti designó al Gral. Amado como Cte. en jefe del Ejército (1998-1999).

Los grandes cambios internacionales al inicio de la posguerra fría: Estados Unidos y la región

Para completar el análisis de este período, conviene hacer mención a algunas cuestiones de carácter internacional. Recordar, aunque solo brevemente, los rasgos principales de la política exterior del gobierno del presidente Lacalle, en particular sus relaciones con Estados Unidos, cuyo gobierno procesaba profundas redefiniciones estratégicas como consecuencia del fin de la guerra fría y, al mismo tiempo, impulsaba una serie de reacomodamientos en las relaciones hemisféricas. Puede afirmarse que el período 1990-1995 estuvo caracterizado por la intensidad y relevancia de los cambios internacionales y regionales.

El inicio de la administración Lacalle coincidió con la caída del Muro de Berlín y en su transcurso el presidente de Estados Unidos George W. H. Bush (1989-1993) proclamó el advenimiento del nuevo orden mundial y ordenó la operación Tormenta del Desierto (agosto de 1990-febrero de 1991) que desmanteló el ejército de Irak y lo obligó a desocupar el territorio de Kuwait.

La agenda de Estados Unidos para América Latina tuvo un énfasis marcadamente económico y liberalizador; en junio de 1990, el presidente Bush lanzó su Iniciativa para las Américas, cuyos tres ejes fueron la liberalización del comercio, la promoción de las inversiones y la reducción de la deuda.

En 1991, durante el gobierno del doctor Lacalle y culminando el proceso de acercamiento entre Argentina y Brasil, al cual ya el gobierno del presidente Sanguinetti se había aproximado concertando el Acuerdo de la Alborada en 1988, Uruguay firmó el Tratado de Asunción de creación del MERCOSUR. Inmediatamente, ese mismo año, también firmó el Tratado 4 + 1 del Jardín de las Rosas del MERCOSUR con Estados Unidos. También en 1991, los cancilleres de la Organización de los Estados Americanos (OEA), reunidos en Chile, aprobaron el Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano, primer paso hacia la revitalización de la OEA, profundamente deslegitimada por su papel durante la guerra fría. En dicho marco, el Consejo Permanente de la OEA aprobó en 1992 la creación de la Comisión de Seguridad Hemisférica, un organismo que jugaría un rol clave en la redefinición de los temas regionales de seguridad y defensa en la pos guerra fría.

Es interesante recordar, por otra parte, que en el período 1990-1994¹²⁸ el Parlamento uruguayo autorizó un total de catorce maniobras militares con tropas estadounidenses.

Ya hacia el fin de su mandato, el doctor Lacalle participó de la Primera Cumbre de Presidentes de las Américas (Miami, 1994), donde el aún flamante presidente Bill Clinton lanzó la propuesta de una zona de libre comercio hemisférica (Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA) que debía completar el Nafta (Tratado de Libre Comercio de América del Norte), acordado en 1992 entre Estados Unidos, Canadá y México. Posteriormente, en 1995, se celebró en Williamsburg la Primera Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas.

En lo referido a la participación en operaciones de paz, en los años de la administración Lacalle en Uruguay, dos países de América del Sur aparecen como pioneros en la contribución con tropas: Argentina y Uruguay (ver cuadro 4). Cada uno de ellos, sin embargo, lo hizo con perfiles diferentes, como reflejo de su diversidad de objetivos y enfoques sobre el asunto. A ello se dedica más abajo un breve análisis de carácter comparativo al que también se agrega el caso de Chile.

Argentina y Chile integraron UNTAC (Camboya), donde Uruguay tuvo su primera experiencia de contribución con unidades militares organizadas. En tal sentido, es interesante señalar que, por esos años, los estados mayores de Argentina y Brasil iniciaron un proceso de intercambio a través de una sucesión de simposios a los que Uruguay terminó integrándose como miembro pleno en 1991.¹²⁹

Vinculado a estos procesos de intercambio entre instituciones militares, hay que hacer referencia a Estados Unidos, con quien los militares uruguayos, así como los del resto de la región, han mantenido estrechas y muy largas relaciones. Hay que señalar que, a través de diferentes mecanismos, a partir de los años cuarenta del siglo XX y casi hasta el fin de la guerra fría, Estados Unidos había monopolizado la cooperación y el abastecimiento de equipo militar a Uruguay y al resto de la región.

Las primeras referencias que ha logrado obtener el autor de este trabajo acerca del involucramiento activo del Pentágono en la promoción de la contribución de fuerzas militares de países de la región con operaciones de paz de Naciones Unidas datan de 1995.

128 El autor revisó este asunto en un anexo de su tesis de maestría defendida en 2002 (J. González Guyer, 2002).

129 Iniciados en Buenos Aires en abril de 1987, Uruguay se integra como observador recién en el tercero celebrado nuevamente en Buenos Aires en abril de 1989. En junio de 1991, Uruguay organiza el V Simposio de Estudios Estratégicos de Estados Mayores Conjuntos, donde Paraguay participa como observador; Chile aparece con ese estatus en el VI Simposio (agosto de 1992), en Buenos Aires. En junio de 1993, la denominación se modifica con la celebración del I Simposio de Ejércitos del MERCOSUR, nuevamente en Buenos Aires, donde Uruguay expone sobre operaciones de paz. Su ponencia fue «Relaciones de los ejércitos de la región con la ONU, fuerzas militares de carácter internacional para el mantenimiento de la paz» y estuvo a cargo del Gral. Sequeira. El VII Simposio se celebró en Brasilia con la participación plena de los cuatro países (J. González Guyer, 2002, anexo documental).

En efecto, en un documento del Consejo Permanente de la OEA¹³⁰ se referencía la realización una Reunión de Planificación del Ejercicio «Fuerza de Paz 95» en Argentina (del 1 al 4 de mayo de 1995), con efectivos de ese país y de Estados Unidos para el ejercicio simulado que se concretó en agosto del mismo año en la Escuela Superior de Guerra del Ejército argentino (Buenos Aires), con participación, también, de oficiales de Brasil, Paraguay y Uruguay. Luego, del 21 al 30 de mayo de 1995, tuvo lugar la Conferencia de Operaciones Militares de Paz del Hemisferio Occidental, celebrada en Estados Unidos. Es así que, en su discurso de cierre de la cumbre de Williamsburg, I Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (24 al 26 de julio de 1995), su anfitrión —el secretario de Defensa de Estados Unidos, William J. Perry— propuso sintetizar los intercambios en seis puntos. El sexto de ellos fue «promover una mayor cooperación en defensa para apoyar la participación voluntaria en operaciones de paz de Naciones Unidas y cooperar en el combate contra el narcoterrorismo con un rol de apoyo».¹³¹

De esta serie de eventos es posible deducir que el gobierno estadounidense comenzó a incorporar algo tardíamente la cuestión de las operaciones de paz de Naciones Unidas a su política exterior y de asistencia militar. Ello parece reflejar, por una parte, las dificultades que experimentó Estados Unidos para reencauzar su cooperación militar con una subregión que perdió mucha de su tradicional significación estratégica una vez desaparecido el enemigo comunista. Y ello en el marco más general del complejo proceso de redefinición del papel de Naciones Unidas, e incluso de la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte), en la estrategia de Estados Unidos en un mundo que había cambiado tan profunda como imprevistamente.

Sería imposible profundizar en ese análisis. Pero, si para muestra vale un botón, conviene repasar los debates que se dieron durante los primeros años de la década de los noventa, cuando, con el voto favorable de Estados Unidos, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas comienza a multiplicar el despliegue de operaciones de paz de significativo volumen y a aprobar mandatos crecientemente complejos para ellas.

La relación de Estados Unidos con las operaciones de paz de Naciones Unidas se configuró en forma de un áspero debate, con el telón de fondo de fracasos como el sufrido por sus militares en Somalia.¹³² En un segundo plano, aunque no menos relevante, se procesó la definición del Departamento de Estado con relación al

130 Consejo Permanente de OEA, 1995, Comisión de Seguridad Hemisférica. OEA/Ser. G, CP/doc. 2653/95, rev.1 (ver <<http://www.oas.org/CSH/spanish/infocoms2653.asp>>, acceso 24/3/2020).

131 Textualmente: «to promote greater defense cooperation in support of voluntary participation in UN-sanctioned peace-keeping operations, and to cooperate in a supportive role in the fight against narcoterrorism».

132 En octubre de 1993 murieron 18 *rangers* y 71 resultaron heridos. Como consecuencia, el gobierno de EE. UU. decidió la retirada de sus tropas en Somalia, donde operaban junto a la ONUSOM (Operación de las Naciones Unidas en Somalia).

financiamiento de Naciones Unidas y especialmente al costo creciente asociado al incremento del número y la complejidad de las operaciones de paz.

La polémica en el seno del gobierno estadounidense se concentró en varias cuestiones en aquel momento. ¿Cómo y en qué circunstancias las operaciones de paz de Naciones Unidas servían a los intereses de seguridad nacional de Estados Unidos y por lo tanto merecían su apoyo? Además, ¿debían participar las fuerzas militares de Estados Unidos en operaciones de paz bajo comando de Naciones Unidas? Y en caso de hacerlo, ¿en qué circunstancias y con qué condiciones?

Un buen indicador de esta problemática y su relevancia, además del número de políticos y académicos de primer nivel que salieron a la palestra pública a través de medios como el *Washington Post* y el *New York Times*,¹³³ fueron los documentos presidenciales que se sucedieron en esos años. En 1992, el presidente George H. W. Bush emitió una NSD¹³⁴ sobre operaciones de paz y asistencia humanitaria que nunca fue desclasificada, aunque algunos de sus contenidos se conocieron. Principalmente, porque ellos fueron la base para la muy polémica PRD-13¹³⁵ que distribuyó Bill Clinton en 1993 como documento secreto y que fue desclasificada posteriormente. Finalmente, después de catorce meses de fuertes luchas entre diferentes agencias y departamentos dentro del Gobierno, rodeadas de polémicas públicas, en 1994 Clinton aprobó la PDD-25.¹³⁶

En su política hacia América Latina, en los primeros años luego de la implosión de la Unión Soviética, a través del concepto de las *nuevas amenazas*, Estados Unidos promovió la continuidad del sistema militar panamericano construido en la guerra fría, con el TIAR, la oea y la Junta Interamericana de Defensa como herramientas. Sin embargo, el multifacético concepto resultaba difuso y poco convincente para las fuerzas armadas del Cono Sur, que salían de la traumática experiencia vivida durante su activa participación en los regímenes burocrático-autoritarios. Muy especialmente porque involucrarse activamente en el combate al narcotráfico y al narcoterrorismo que Estados Unidos promovía dentro del concepto de nuevas amenazas,¹³⁷ planteaba el problema de retrotraerlas a su papel de fuerza de represión interna.

133 Ejemplos de ello se encuentran en <<http://fas.org/irp/offdocs/pdd13.htm>> (acceso 10/11/2015).

134 National Security Directive (NSD). Así se denominaron los documentos sobre políticas en asuntos de seguridad nacional en la presidencia de George H. W. Bush.

135 Ver <<https://fas.org/irp/offdocs/prd/prd-13.pdf>>. Las Presidential Review Decision (PRD) sustituyeron a las National Security Review (NSR) y fueron utilizadas por la administración Clinton para ordenar a las diversas agencias y departamentos del gobierno, y para la revisión y el debate de algún asunto específico. Ver <<https://fas.org/irp/offdocs/pdd/pdd-1.pdf>> (acceso 05/3/2016).

136 Durante la presidencia de Clinton las directivas presidenciales sobre seguridad nacional fueron designadas como *presidential directive decisions*. El texto de la PDD-25 está disponible en <<http://fas.org/irp/offdocs/pdd/pdd-25.pdf>> (acceso 10/11/2015).

137 Aunque en 1993 el presidente Clinton aprobó la PDD-14 con directivas sobre política antidrogas en el hemisferio occidental (ver <<https://fas.org/irp/offdocs/pdd/pdd-14.pdf>>),

En última instancia, esa cuestión puede vincularse a un tema particularmente urticante para los militares de buena parte de América del Sur: ¿Estados Unidos pretendía reconvertir a todas las fuerzas armadas de la región en guardias nacionales, al estilo de las creadas luego de invadir, a principios del siglo XX, varios países de la región del Caribe y América Central?

Puede concluirse que, si bien a partir de 1995 las actividades de cooperación militar estadounidenses comenzaron a dedicar atención al apoyo a las capacidades de las fuerzas armadas de la región para participar en operaciones de paz de Naciones Unidas, recién en el año fiscal 1998, Estados Unidos formalizó un programa de financiamiento específico —Enhanced International Peacekeeping Capabilities Program (EIPC)—¹³⁸ que funcionó hasta 2004, cuando quedó subsumido en la Global Peace Operations Initiative (GPOI) creada para contribuir con el plan de acción de apoyo a las operaciones de paz acordado en la cumbre del G8 celebrada en Sea Island (2004).¹³⁹

El EIPC contempló financiamiento para las fuerzas armadas de 31 países, seis de ellos de la región: Argentina, Bolivia, Chile, El Salvador, Paraguay y Uruguay. El antecedente del GPOI había estado dirigido al África: African Crisis Response Initiative (ACRI) y sucedió al African Contingency Operations Training and Assistance Program (ACOTA) que incluyó diez países.

Entre 1997 y 2005, Estados Unidos invirtió 152 millones de dólares en apoyo a la actividad de enseñanza y al entrenamiento de instructores sobre operaciones de paz en los 31 países seleccionados en todo el mundo. Ello permite concluir que el volumen del trabajo de promoción realizado con cada uno de los países beneficiarios fue relativamente limitado.¹⁴⁰

Así, no es aventurado concluir que la influencia de Estados Unidos no puede considerarse como un factor significativo en la decisión uruguaya de contribuir con unidades militares organizadas para las operaciones de paz de Naciones Unidas al terminar la guerra fría.

Más bien, por el contrario, todo indica que el involucramiento en ese tipo de misiones, principalmente por parte de Argentina y Uruguay —en menor medida Bolivia, Chile y Paraguay—, fue lo que motivó a seleccionar estos países cuando Estados Unidos decidió incorporar la capacitación en operaciones de paz en los planes de financiamiento militar a países extranjeros (FMF). Hay que recordar que los programas de asistencia a fuerzas militares extranjeras que desarrolla Estados

acceso 15/3/2016), que intentó modificar el enfoque del asunto, el Departamento de Estado nunca logró someter efectivamente el Comando Sur a sus directivas.

138 Los fondos para el EIPC provinieron, en realidad, del tradicional Foreign Military Financing (FMF) Program.

139 Ver la versión del Gobierno de EE. UU. sobre el punto en <<http://www.state.gov/t/pm/ppa/gpoi/c20197.htm>> (acceso 15/10/2015).

140 Información que el autor archivó hace ya al menos una década y media atrás, tomada del programa Just the Facts (WOLA) y que no pudo ser encontrada en la web, indica que la cooperación que las FF. AA. uruguayas recibieron a través del EIPC se concentró en el año 2000, no alcanzó los 5000 dólares y se invirtió en el entrenamiento de seis militares o policías.

Unidos obedecen a un objetivo muy claro y explícito: promover sus propios intereses de seguridad nacional. Además, incluyen una dimensión clave en esa misma lógica: cultivar las relaciones con las fuerzas militares con las que se vincula.

La PDD-25 aprobada por Bill Clinton en 1994, único documento de ese tipo emitido desde entonces por los presidentes estadounidenses, no definió de forma explícita ninguna línea de trabajo referida a la promoción de la participación de otros países en operaciones de paz de Naciones Unidas, aunque no descartó que las organizaciones regionales pudieran encarar este tipo de iniciativa. En cambio, fue enfático en la necesidad de reducir el aporte económico de Estados Unidos para sostener las operaciones de paz de Naciones Unidas. En consecuencia, la postura del PDD-25 puede definirse como conservadora y crítica respecto al crecimiento y desarrollo de las operaciones de paz de Naciones Unidas.

La administración Clinton había definido un importante recorte del deficitario presupuesto federal, particularmente del sobredimensionado gasto en defensa, heredado de las administraciones de los presidentes Ronald Reagan y George H. W. Bush. Obviamente, debe recordarse que la PDD-25 definía los lineamientos políticos para orientar las decisiones de las múltiples instituciones vinculadas a la seguridad nacional de Estados Unidos frente a las características que adquirirían las operaciones de paz de Naciones Unidas luego del fin de la guerra fría; sus nuevas modalidades y la ampliación en la ambición de sus objetivos, el incremento de su número así como del volumen de personal requerido para cada una de ellas, con la consecuencia de un notable aumento en el presupuesto de Naciones Unidas.¹⁴¹

Todo conduce a concluir que la actual *división de tareas* en la esfera de las intervenciones militares multilaterales se configuró con claridad luego de los atentados de setiembre de 2001, a partir del momento en el que George W. Bush proclamó la guerra global contra el terror como estrategia de Estados Unidos. Los países del Sur Global suministran las tropas para Naciones Unidas, mientras los países del Norte desarrollado proveen el financiamiento y destinan sus tropas militares a las operaciones bajo comando de la OTAN o la Unión Europea.¹⁴²

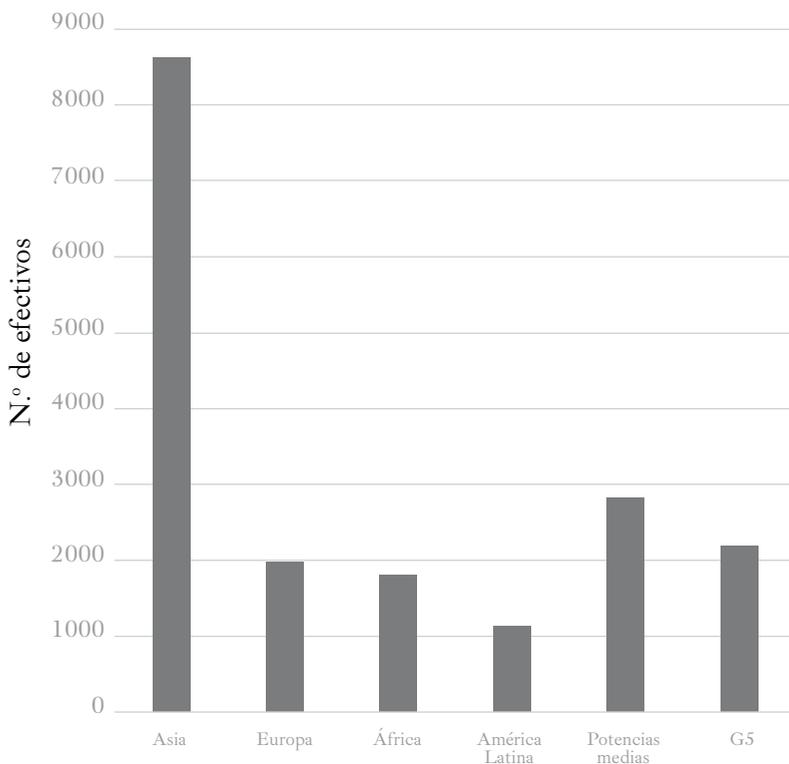
En tal sentido, es interesante observar como, ya en 1993 (ver gráfico 2), el grueso de la contribución con tropas comenzaba a provenir de los contribuyentes

141 Son muy ilustrativas al respecto las actas de la audiencia celebrada para considerarlo —que se denominó *Operaciones de paz de Naciones Unidas: la eficacia del marco legal*— en el Subcomité de Legislación y Seguridad Nacional del Comité de Funcionamiento Gubernamental (Government Operation en el original) el 03/3/1994. Allí el representante de Pennsylvania, William Clinger, afirmó —citando la revista *Jane's Defense Weekly* de febrero de 1994— que el presupuesto de Naciones Unidas para operaciones de paz se había triplicado en 1992, que en 1993 había más que duplicado el de 1992, alcanzando una cifra de 3,6 mil millones de dólares equivalente al gasto total de Naciones Unidas en este rubro desde 1986. Ver <<https://ia802702.us.archive.org/8/items/unitednationspeaounit/unitednationspeaounit.pdf>> (p. 4).

142 La Unión Europea desarrolló sus capacidades de despliegue de fuerzas, muy especialmente Francia en África subsahariana; implementaron también este tipo de operaciones que al apoyar operaciones de Naciones Unidas o de la Unión Africana, se denominaron híbridas.

no tradicionales, en lugar de las llamadas potencias medias. El G5, por su parte, tuvo un aporte relativamente importante, explicado por los intereses de Francia como vieja potencia colonial, que destinó casi 1500 efectivos, y China que, en función de sus intereses regionales, envió unos 480 efectivos a UNTAC.

Gráfico 2. Países contribuyentes de UNTAC (junio de 1993)



Referencias. ASIA: Bangladés, China, India, Indonesia, Malasia, Pakistán, Filipinas y Tailandia. EUROPA: Bulgaria, Hungría, Irlanda, Italia y Polonia. ÁFRICA: Camerún, Egipto, Ghana, Jordania, Marruecos, Nigeria, Argelia y Túnez. AMÉRICA LATINA: Chile, Colombia y Uruguay. POTENCIAS MEDIAS: Austria, Bélgica, Canadá, Alemania, Japón, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega y Suecia. G5: Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, China y Rusia.

Fuente: elaborado por el autor con datos del DPKO de Naciones Unidas.

En el siguiente capítulo y antes de las conclusiones de la sección, se presentan algunas observaciones en clave comparativa acerca de la respuesta que dieron Argentina, Chile y Uruguay a las nuevas operaciones de paz autorizadas por el Consejo de Seguridad en los inicios de años noventa. Tres países del Cono Sur que iniciaban su transición democrática luego de vivir experiencias autoritarias de similares rasgos.

Argentina, Chile y Uruguay: los primeros contribuyentes sudamericanos de operaciones de paz de Naciones Unidas en los años noventa

Es importante introducir un enfoque subregional comparado acerca de la contribución de personal uniformado con las operaciones de paz de Naciones Unidas, pues ello permite visualizar más claramente que aun países con similares características culturales, políticas e históricas adoptaron políticas diferentes respecto a esta cuestión.

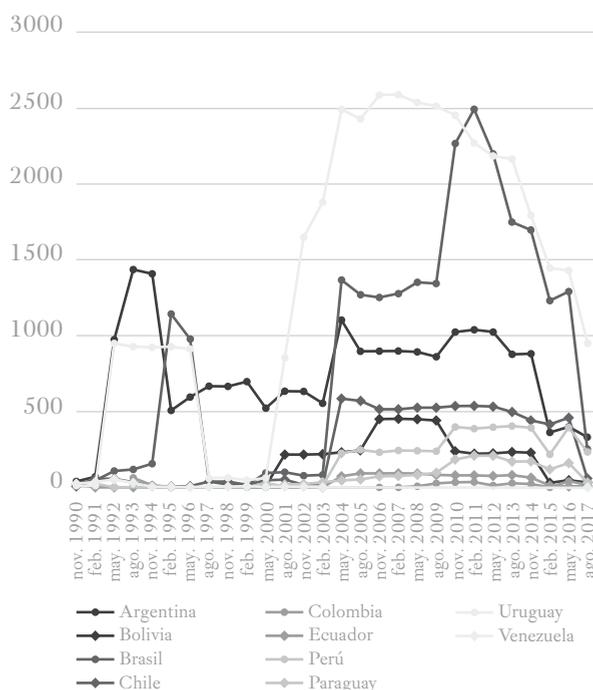
En primer lugar, parece interesante comenzar con un panorama general de largo plazo (1993-2017) respecto al comportamiento mostrado por los países sudamericanos ante las operaciones de paz de Naciones Unidas (ver gráfico en cuadro 6), para luego concentrar la atención en una comparación entre Argentina, Chile y Uruguay durante el período 1992-1997.

Del gráfico 3 surge con claridad que los países de América del Sur se incorporaron como contribuyentes significativos de personal militar de Naciones Unidas a impulsos de MINUSTAH (Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití).¹⁴³ En efecto, a partir de 2004, cuando se despliega la operación de paz en Haití, los países de América del Sur registraron —con diferentes ritmos e intensidades— un incremento sensible en sus niveles de contribución con tropas para operaciones de paz de Naciones Unidas, sustentado básicamente en el compromiso regional asumido, con el liderazgo de Brasil, en la operación de estabilización en Haití. A ello se volverá en el próximo capítulo con más detalle.

Hasta 2004, Argentina y Uruguay eran los países sudamericanos que habían destinado un número significativo de efectivos militares a este tipo de misiones. Chile, por su parte, también lo había hecho, pero de manera muy dosificada y selectiva.

143 Esta es una de las evidencias que resultan del libro coordinado por K. M. Kenkel (2013) *South America and Peace Operations: Coming of Age*.

Gráfico 3. Contribución sudamericana con operaciones de paz de Naciones Unidas (1990-2017, años seleccionados)



Fuente: elaborado por el autor en base a datos del DPKO de Naciones Unidas y de RESDAL, Anuario 2014.¹⁴⁴

Sin embargo, parece interesante observar con algún detalle mayor lo ocurrido entre 1992 y 1997 en relación con operaciones de paz de Naciones Unidas en esos tres países que comparten muchos rasgos históricos y características de carácter cultural, además de haber vivido regímenes autoritarios similares en los años setenta y ochenta. El período es significativo porque la cooperación militar de Estados Unidos no incluía aún el apoyo o la promoción a este tipo de misiones militares.

Como se señaló más arriba, recién en 1998 el Congreso de Estados Unidos aprobó el primer programa de financiamiento militar dirigido a promover que países del Sur Global contribuyeran con tropas para operaciones de paz de Naciones Unidas. Ello no quiere decir que las misiones de cooperación militar de Estados Unidos en los países de la región no hayan apoyado de alguna forma la participación de las fuerzas armadas en operaciones de paz. Pero no se trató de una política sistemática y activa que permitiera considerar a la política de

¹⁴⁴ RESDAL (Red de Seguridad y Defensa de América Latina), <http://www.resdal.org/assets/ad_2014_cap_07_las-fuerzas-armadas.pdf> (acceso 10/12/2015).

Estados Unidos como una variable explicativa relevante. Por el contrario, los esfuerzos estadounidenses parecen haber estado dirigidos en otros sentidos.

Así, las explicaciones acerca de la política de Uruguay, Argentina y Chile en relación con la participación en operaciones de paz de Naciones Unidas deben buscarse en el plano doméstico y se postula que ellas se relacionan con tres variables: la evolución de la asignación presupuestal de las fuerzas armadas, su prestigio o legitimidad social y la pertinencia profesional y política de sus misiones. Por otra parte, principalmente las dos primeras variables tienen directa relación con las características diferenciales de los procesos de transición a la democracia en los tres países.

En Argentina, el proceso de salida de la dictadura se produjo por el colapso del régimen, asociado a la debacle militar sufrida en la guerra de Malvinas. Fue el único de los tres países en el que la transición democrática fue consecuencia del colapso del régimen y no resultó de una negociación —un pacto— entre militares y organizaciones políticas y sociales.¹⁴⁵ El desprestigio social y el propio descrédito interno que sufrieron las jerarquías de las Fuerzas Armadas argentinas las privó de cualquier posibilidad de participar con algún éxito en la distribución de un presupuesto público sometido a drástico ajuste.¹⁴⁶

En ese marco general, el temprano involucramiento argentino en operaciones de paz fue una de las expresiones de la orientación de política exterior desarrollada desde el primer gobierno posdictadura por el presidente Raúl Alfonsín. Argentina realizó fuertes gestos políticos¹⁴⁷ dirigidos a superar el desprestigio generado por el régimen burocrático-autoritario y a recuperar la confianza política de los países del denominado *mundo occidental*, luego de la guerra de Malvinas y la Dictadura. Así, no fue casual que, entre 1992 y 1998, militares argentinos estuvieran presentes en diversas operaciones de paz de Naciones Unidas en los Balcanes, en estrecha colaboración con la OTAN.¹⁴⁸ Particularmente importante fue su participación en Unprofor (Fuerza de Protección de las Naciones Unidas en Croacia y Bosnia y Herzegovina) y Uncro (Croacia) y luego en Chipre, la frontera Irak-Kuwait y Timor Oriental.

Así, el significativo rol del Ministerio de Relaciones Exteriores en las decisiones referidas a la contribución con operaciones de paz fue una característica diferencial de Argentina.

145 Se adopta la ya clásica tipología del argentino Guillermo O'Donnell.

146 Conviene recordar que el fin del ciclo autoritario de los setenta y ochenta de siglo XX en la región se produjo en el marco de una gravísima crisis económico-financiera, caracterizada por niveles de endeudamiento externo insostenibles y muy alta inflación.

147 El más significativo desde el punto de vista estratégico, aunque poco conocido, fue el completo desmantelamiento del proyecto misilístico Cóndor. Un emprendimiento secreto de la Fuerza Aérea argentina, muy ambicioso tecnológicamente, que contaba con apoyo saudí e irakí y pretendía desarrollar capacidades propias.

148 R. Diamint (2013, pp. 136-139).

Cuadro 5. Evolución comparada de la contribución con operaciones de paz de Naciones Unidas. Argentina, Chile y Uruguay (1992-1996)

	ene. 1992	dic. 1992	jul. 1993	jul. 1994	jul. 1995	jul. 1996
Argentina	69	974	1.021	1.385	1.057	624
Chile	58	86	86	26	6	6
Uruguay	11	949	1.799	938	927	855

Fuente: elaborado por el autor en base a información del DPKO de Naciones Unidas.

En el caso uruguayo, aunque los militares lograron conservar ciertas prerrogativas importantes, las Fuerzas Armadas uruguayas sufrieron una seria erosión de su prestigio y legitimidad social que emergió como consecuencia de la Dictadura.¹⁴⁹ Ello explica que en Uruguay el presupuesto militar sufriera recortes significativos en la transición.

En cambio, en Chile los militares no solo conservaron cuotas significativas de poder político, sino también legitimidad y prestigio social. Ello se reflejó en la continuidad de la llamada Ley Reservada del Cobre,¹⁵⁰ habilitando que los militares chilenos manejaran un presupuesto cuyo volumen supera largamente los estándares regionales y permitiendo que se dotaran de sistemas de armas relativamente avanzados. La base social de apoyo que mantuvieron las Fuerzas Armadas chilenas, con expresión electoral y pública y notoria, les garantizó mantener su tradicionalmente privilegiado lugar en la sociedad.

Así, ante la creciente demanda de personal generada por las nuevas operaciones de paz de Naciones Unidas, la fortaleza financiera institucional y los mejores niveles salariales de que gozaban los militares chilenos, los ubicó en una situación diferente a la de sus colegas de Uruguay y Argentina.¹⁵¹ En efecto, la postura de las Fuerzas Armadas chilenas ha sido de cierta reserva en relación con la participación en operaciones de paz de Naciones Unidas. Sus motivaciones pueden vincularse principalmente con su interés de ejercitarse en teatros reales de conflicto e interoperar con fuerzas militares de la OTAN. En tal sentido, es llamativo el Instructivo del presidente de la República sobre la política nacional para la participación del Estado chileno en operaciones de paz emitido como decreto supremo número 94 y publicado el 6 de noviembre de 1996.¹⁵² Este,

149 Las expresiones de este contraste, principalmente en el plano de las relaciones civil-militares, fueron analizadas por el autor en un artículo publicado en E. López (ed.) (2007, pp. 113-141).

150 Norma cuyo origen es anterior a la Dictadura pero que fue reforzada por el régimen del Gral. Pinochet. Ella destina el 10% del producido por las exportaciones de cobre al rubro adquisiciones de las Fuerzas Armadas; perdió su carácter secreto recién en 2016.

151 Podría agregarse también, por ejemplo, que los diferendos sobre límites, principalmente con Bolivia y Perú, también contribuían a su relativo *bienestar institucional* y a la autoestima profesional de sus integrantes en la medida que justificaban hipótesis de conflicto más o menos creíbles o, al menos, la necesidad de contar con capacidades militares de disuasión respecto a sus vecinos.

152 Ver <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=136077&idVersion=1999-05-08>>.

al menos desde el punto de vista formal, establece un procedimiento que otorga singular peso al Ministerio de Relaciones Exteriores en el proceso de decisión sobre el asunto.¹⁵³ También son interesantes, en el mismo sentido, las definiciones contenidas en el *Libro de la defensa nacional de Chile* publicado en 1997.¹⁵⁴ Allí se describen las contribuciones chilenas con personal militar para las operaciones de paz de Naciones Unidas hasta aquel momento.

En síntesis, hasta 1997, la contribución chilena apenas había superado el nivel testimonial. El aporte más sustantivo —y también la más franca participación— del Ejército chileno en operaciones de paz comenzó en 2004. Ese año, fuerzas militares chilenas participaron en la fuerza de intervención que desembarcó en Haití y puso fin a la presidencia de Jean Bertrand Aristide, quien voló a República Centrafricana en un avión de la Fuerza Aérea de Estados Unidos.¹⁵⁵ La operación, legitimada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas bajo la denominación de Multinational Interim Force,¹⁵⁶ fue el antecedente inmediato de la MINUSTAH.

Aquella decisión, tan audaz como excepcional,¹⁵⁷ se ubicó en los márgenes de las definiciones generales de política exterior chilena y también de los lineamientos de política referidos en particular a operaciones de paz que habían sido establecidos en 1997. En efecto, el decreto supremo número 94 se encuadraba en las tradiciones latinoamericanas de no intervención, de defensa del derecho internacional y de promoción de la resolución pacífica de los conflictos internacionales.

Chile tuvo su primera contribución significativa con operaciones de paz de Naciones Unidas en UNIKOM (frontera Irak-Kuwait). Allí, en 1991, desplegó un grupo de seis helicópteros de la Fuerza Aérea, con cincuenta especialistas, entre oficiales y personal de apoyo, que estuvieron destacados por el lapso de casi dos años. Luego, en UNTAC (Camboya), Chile destinó un contingente de la Armada compuesto por infantes de marina, médicos, buzos tácticos y telecomunicadores, completando un total de 60 efectivos. Finalmente, en 1996, un grupo de

153 Allí se establece: «Chile no autorizará el empleo de fuerzas chilenas para la búsqueda y/o captura de delincuentes, beligerantes o criminales de guerra, misiones de control del orden público posteriores al cese de hostilidades o misiones de supervisión del respeto a los derechos humanos que se den dentro de operaciones de mantenimiento de la paz» (Ministerio de Defensa Nacional [1997], *Libro de la defensa nacional*, p. 40).

154 Ver pp. 36-45 en <http://www.ssffaa.cl/pdf_documentacion/libro_defensa/1997/LIBRO-DE-LA-DEFENSA-NACIONAL_1997.pdf> (acceso 15/3/2016).

155 El propio comunicado de prensa de Naciones Unidas admite entrelíneas que la intervención ocurrió sin autorización previa del Consejo de Seguridad. Ver <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=9926#.Vv127_nhDcc> (acceso 13/10/2015).

156 Ver <<https://news.un.org/en/story/2004/02/95652-security-council-authorizes-three-month-multinational-interim-force-haiti>> (acceso 9/4/2020).

157 Interpretada generalmente como una forma de recomponer sus relaciones con EE. UU. luego del voto contrario de Chile en el Consejo de Seguridad a la intervención en Irak que desembocó en la invasión decidida en 2003 por George W. Bush y que terminó con el régimen de Sadam Huseín.

helicópteros, con 41 efectivos entre oficiales y personal, participó a la misión de las Naciones Unidas para verificar el cumplimiento de las normas sobre producción de armas nucleares, químicas y biológicas en Irak.¹⁵⁸

En resumen, Argentina, Chile y Uruguay se incorporaron tempranamente a nuevas las operaciones de paz que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas comenzó a autorizar luego del fin de la guerra fría. Los rasgos de dichos aportes resultaron diferentes y se explican, en buena medida, por las características específicas de las relaciones civiles-militares en la etapa temprana de sus respectivas transiciones democráticas. Hasta 1990, Uruguay y Chile habían sido contribuyentes testimoniales, en cambio, Argentina no había participado de las operaciones de paz de Naciones Unidas.

158 Ver *Libro de la defensa nacional de Chile* en <http://www.ssfaa.cl/pdf_documentacion/libro_defensa/1997/LIBRO-DE-LA-DEFENSA-NACIONAL_1997.pdf>, pp. 44-45 (acceso 12/11/2015).

Los dos *legados* postreros del doctor Lacalle

Cuando su período de gobierno llegaba a su fin el presidente adoptó dos decisiones de consecuencias significativas. La primera ocurrió el 15 de diciembre de 1994, una vez celebradas las elecciones generales de noviembre y ya definido que el doctor Sanguinetti sería su sucesor. El doctor Lacalle envió un proyecto de ley al Parlamento que solicitaba la venia para el despliegue de un batallón del Ejército, esta vez en UNAVEM III (Angola).

La segunda tuvo lugar el 21 de diciembre de 1994. Ese día el doctor Lacalle firmó el decreto 560/994 que creaba el Sistema Nacional de Apoyo a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (SINOMAPA).¹⁵⁹ Esta decisión pasó casi desapercibida en aquel momento y pocos la recuerdan. Su escasa difusión se explica por su condición de norma formalmente administrativa que no requería aprobación parlamentaria, sumado a la fecha en que fue dictada: tres días antes de Nochebuena y en pleno período de transición entre dos gobiernos.

Ambas decisiones del doctor Lacalle condicionaron de hecho a su sucesor en la presidencia de la República, quien, por otra parte, había sido el más duro enemigo de su política militar. La primera dejó, como un hecho consumado, el despliegue de un batallón del Ejército en la operación de paz de Naciones Unidas en Angola, dando continuidad a una política que había inaugurado durante su administración. La segunda de ellas terminó por constituirse en un duradero arreglo institucional interno de las Fuerzas Armadas para gestionar todo lo referido a las operaciones de paz hasta el presente.

La creación del SINOMAPA tuvo particular relevancia por sus características. El decreto 560/994 institucionalizó un dispositivo orgánico que formalizó y contribuyó a dar permanencia a la contribución uruguaya con contingentes militares con las operaciones de paz de Naciones Unidas. El decreto también aprobó el Reglamento de Organización y Funciones del SINOMAPA, bajo la dirección de un oficial general de las Fuerzas Armadas y dependiente del ministro de Defensa Nacional. Además, institucionalizó los centros coordinadores en cada una de las tres fuerzas armadas (los CECOMAPA) y creó el cargo de oficial de enlace en la Misión uruguaya ante Naciones Unidas en Nueva York. Así, junto con un dispositivo institucional dedicado a gestionar su participación en operaciones de paz, las Fuerzas

159 Curiosamente, el Ejército señala, en un mismo documento, dos normas diferentes como origen del SINOMAPA. Por una parte, el citado decreto 560/994 y, por otra, en una fecha algo anterior, refiere a lo que define como «resolución del Poder Ejecutivo n.º 72.828 de fecha 12 de julio de 1994, inserto en el B.M.D.N. n.º 9497 de fecha 4 de enero de 1995» (ver <<http://ejercito.mil.uy/rrpp/sic/006misiones.htm>>, acceso 11/3/2016).

Armadas lograron tener un representante con posibilidades de realizar tareas de *lobby* en el recién creado Departamento de Operaciones de Paz (DPKO).¹⁶⁰

En su capítulo final, el decreto otorga genéricamente al director general del SINOMAPA la potestad de elaborar las reglamentaciones necesarias, sujetas a la aprobación del ministro de Defensa, además de encomendarle las tareas de instrucción y formación del personal de las tres fuerzas armadas.

El SINOMAPA, dependiente del Ministerio de Defensa, otorgó un marco institucional a esta nueva misión de las Fuerzas Armadas uruguayas, que tuvo rápido desarrollo en el ámbito militar. Anteriormente, en 1982, el Ejército ya había instalado su Centro de Instrucción para Operaciones de Paz (CEIOPE) como consecuencia del envío del primer contingente a la península del Sinaí. En 1998, el CEIOPE se transformó en Escuela de Operaciones de Paz del Ejército (EOPE), siempre como organismo dependiente del Estado Mayor del Ejército. Luego, en 2008, dio lugar a la ENOPU (Escuela Nacional de Operaciones de Paz). Posteriormente, con la creación del Estado Mayor de la Defensa (ESMADE), en febrero de 2010,¹⁶¹ y el nombramiento de su primer jefe, en setiembre de ese mismo año, la ENOPU quedó en su órbita de competencias, en la medida que una de las atribuciones otorgadas al ESMADE¹⁶² fue, justamente, la de las operaciones de paz.

Es interesante observar, además, que el decreto de creación del SINOMAPA involucró no solo al Ministerio de Defensa Nacional, sino también a los ministerios del Interior,¹⁶³ Relaciones Exteriores y Economía y Finanzas como integrantes de una Junta Nacional de Apoyo a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, organismo que —algo insólitamente— el mismo decreto 560/994 subordinó al director general del SINOMAPA —un General— a quien se confirió la potestad de citarlo.

Podría calificarse a este decreto postrero del presidente Lacalle como la *frutilla de la torta* de su política dirigida a desarrollar la contribución con operaciones de paz como misión permanente y relevante para las Fuerzas Armadas uruguayas. En tal sentido, el decreto 560/994 constituyó una decisión estratégica; generó un marco institucional que, mirado en perspectiva, representó el *sello* estampado por el doctor Lacalle a lo que terminó siendo su legado más duradero en un área de políticas —la política militar— a la que dedicó un nivel de atención poco frecuente en los presidentes uruguayos.

160 En 1992, las operaciones de paz de Naciones Unidas dejaron de depender del Departamento de Asuntos Políticos Especiales y quedaron en la órbita del recién creado DPKO. En 1994, este departamento, dirigido por un subsecretario general, se reorganizó con la creación de dos secciones, una de Planeamiento y Apoyo y otra de Operaciones, ambas dirigidas por secretarios generales adjuntos.

161 Ley n.º 18.650, Ley Marco de Defensa Nacional.

162 Inciso C) del artículo 16 de la ley 18.650.

163 En mayo de 1994, las estadísticas del DPKO dan cuenta de 15 policías desplegados, 5 en el Sahara Occidental y 10 en Mozambique. Incluso, luego del repliegue de UNAVEM III (Angola), Naciones Unidas mantuvo una misión de observación (MONUA) en la que, en 1998, alcanzaron a participar hasta 31 policías uruguayos.

Algunas conclusiones sobre el *período fundacional* (1992-1997)

De lo expuesto en esta primera sección parece posible establecer que el cambio operado en la política uruguaya de contribución con operaciones de paz de Naciones Unidas a partir de 1992, ambientado por las nuevas condiciones internacionales creadas al finalizar la guerra fría, tuvo origen en un evento casual —la urgente necesidad de Naciones Unidas de sustituir al contingente prometido por Venezuela para UNTAC (Camboya)— que coincidió con un momento particularmente crítico para las Fuerzas Armadas uruguayas en el proceso de retorno a sus tareas profesionales después de la Dictadura.

El período 1992-1996 puede definirse como aquel en que se estableció el diseño básico de la nueva modalidad de contribución uruguaya con las operaciones de paz de Naciones Unidas que se proyectaría hacia las dos décadas siguientes. La forma en que la contribución fue decidida, los actores que participaron de esas decisiones y, en general, el *modus operandi* de las contribuciones que realizó Uruguay con las operaciones de paz en esos años iniciales no registraron cambios de significación posteriores.

Es importante subrayar que la etapa inicial, analizada en este capítulo, coincidió con uno de sus momentos de mayor conflictividad, vividos en la esfera de las relaciones civiles-militares durante la transición democrática. Ella se explica por la confluencia de tres grandes procesos de carácter estructural —que le dieron el marco—, a los que se sumaron otros fenómenos de tipo más coyuntural.

El fenómeno estructural más relevante, en el plano internacional, fue el cambio generado en las relaciones internacionales por la implosión de la Unión Soviética y la desaparición del Pacto de Varsovia. En el ámbito regional, hay que señalar el proceso de desactivación de la rivalidad argentino-brasileña en marcha desde mediados de los ochenta y, a nivel doméstico, la restauración del funcionamiento de las instituciones democráticas.

Por otra parte, una vez restaurada la democracia y durante el período que se analizó, el intercambio entre las Fuerzas Armadas de Uruguay y Estados Unidos ya se había retomado, revirtiendo el impacto de la enmienda Koch que suspendió la cooperación militar de Estados Unidos con Uruguay a partir de 1976.

Sea como fuere, las hipótesis de conflicto que habían orientado la actividad de las Fuerzas Armadas uruguayas fueron radicalmente puestas en cuestión al iniciarse la década de los años noventa del siglo XX. La constelación de procesos convergentes que pusieron en cuestión la doctrina de las Fuerzas Armadas

uruguayas explica la profundidad de la *crisis de identidad* que afectó a su oficialidad. Aunque la existencia institucional de las Fuerzas Armadas nunca fue puesta en cuestión, su razón de ser, en términos más instrumentales, perdió legitimidad. La erosión del prestigio de las instituciones militares como consecuencia de la Dictadura tampoco puede minimizarse como variable que profundizó su aislamiento social y político, contribuyendo al clima de inquietud y descontento entre la oficialidad.

Entre los procesos de carácter más coyuntural, desde el punto de vista del análisis de la contribución con operaciones de paz, el más significativo fue el recorte sufrido por el presupuesto del Ministerio de Defensa a partir de la restauración democrática. Conviene precisar que la problemática presupuestal, aunque coyuntural desde el punto de vista del período considerado, desde una perspectiva de más largo plazo constituye un fenómeno estructural característico de la defensa nacional en Uruguay.¹⁶⁴ En el próximo capítulo se presentará el tema de manera más comprensiva y se analizarán sus relaciones con la participación de contingentes militares en operaciones de paz de Naciones Unidas.

Aquí solo se señalará que las carencias de tipo funcional-operativo, la creciente obsolescencia del equipamiento¹⁶⁵ y la pérdida de poder adquisitivo del salario militar alcanzaron niveles significativos. En efecto, si se consideran los treinta años posteriores a la restauración democrática, fue en la primera década —entre 1985 y 1994— que ocurrió la caída más sustancial del gasto ejecutado por el Ministerio de Defensa. Además, la contracción más drástica se produjo en el quinquenio 1990-1994. El ajuste presupuestal implementado por el presidente Sanguinetti no tuvo la radicalidad del que implementó la administración Lacalle. Aun si ello puede vincularse a las diferentes realidades económicas y políticas de ambos períodos de gobierno, la diferencia también se corresponde con los diferentes *estilos de gobierno* de ambos presidentes; el primero gradualista y pragmático y el segundo más afecto a las soluciones radicales.

Lacalle mantuvo virtualmente congelado el gasto de defensa en condiciones de muy alta inflación, impuso un recorte significativo del número de efectivos militares a través de la no provisión de vacantes y promovió un sistema de retiros incentivados que se tradujo en el pasaje voluntario a situación de retiro de varios cientos de oficiales superiores.

164 Para interpretar un fenómeno del pasado, es necesario ubicarse en la realidad de aquel momento y en la situación de sus actores. En tal sentido, en el período analizado, las Fuerzas Armadas uruguayas venían de experimentar al menos quince años de bonanza salarial y presupuestal. Es más, desde antes de mediados del siglo XX, fueron equipadas y pertrechadas por la cooperación de Estados Unidos con material que, si bien nunca fue de última generación, posibilitó ciertas capacidades operativas. Sin olvidar que la Fuerza Aérea Uruguaya, creada en base al asesoramiento de una misión militar de EE. UU. a mediados de los años cincuenta, contaba con una flota aérea que rivalizaba con las de Argentina o Brasil.

165 En realidad, los problemas de equipamiento de las FF. AA. comenzaron antes del fin de la Dictadura como resultado del corte de la cooperación militar de EE. UU. y de la crisis económica.

Al tiempo que implementaba dichos cambios, el doctor Lacalle debió manejarse durante casi toda su administración con un respaldo parlamentario muy inestable.¹⁶⁶ Ello fue caldo de cultivo ideal para las manifestaciones de indisciplina militar que, por otra parte, se vieron alentadas por la activa oposición del sector del Partido Colorado dirigido por el expresidente Sanguinetti, particularmente notoria con relación a la política gubernamental de *blanqueo* de las jerarquías militares, pero que tuvo como fenómeno subyacente la radical discrepancia de enfoque acerca de las características y organización de las fuerzas armadas que siempre han separado a Lacalle y Sanguinetti.¹⁶⁷ El primero, partidario de un ejército reducido en número, dotado de gran movilidad, con equipamiento moderno y concentrado en pocas unidades. En cambio, Sanguinetti siempre ha defendido la conveniencia de mantener las características actuales del Ejército.

Así, el envío de un importante contingente de tropas a Camboya —e inmediatamente a Mozambique y luego a Angola— apareció como una oportunidad, no exenta de riesgos, pero tentadora tanto para el gobierno como para las Fuerzas Armadas uruguayas. En efecto, destinar entre 800 y 900 efectivos, principalmente del Ejército —la fuerza más numerosa y conflictiva—, desplegados fuera del país, cumpliendo una misión exigente, pertinente y legítima desde el punto de vista profesional¹⁶⁸ que amortiguaba la caída del salario militar y que, desde el punto de vista institucional, abría la posibilidad a las Fuerzas Armadas de obtener réditos económicos y político-institucionales fue una opción perfectamente funcional, no solo para las jerarquías militares, sino también para el Gobierno y hasta para los partidos de oposición que, con matices diversos, otorgaron los votos para viabilizarla.

El expresidente Lacalle resumió las tres razones por las que su gobierno adoptó esta nueva política.

El Uruguay tiene una larga tradición de colaboración con Naciones Unidas [...] Durante nuestro gobierno entendimos que era muy importante para las Fuerzas Armadas que eso se acentuara. Por tres razones. La primera, ser soldado —militar con vocación— en un país pacífico tiene un cierto contenido de contrasentido, porque el profesional se prepara para ciertos episodios que por suerte no ocurren, pero que desde el punto de vista profesional debe ser de alguna manera frustrante. Por esa razón, siempre sentimos que la Antártida

166 El primer año, único durante el cual contó con respaldo parlamentario más sólido, se adoptaron las medidas de ajuste fiscal más fuertes.

167 El autor entrevistó a ambos dirigentes. Sin negar sus discrepancias, ambos coincidieron en negarse a entrar en detalles sobre el tema y particularmente en el análisis de sus desencuentros durante el gobierno del Dr. Lacalle.

168 Esto vale no solo para el personal desplegado en el exterior sino también para el que debía cumplir las tareas de planificación y apoyo logístico desde el país. Inclusive la Fuerza Aérea que, aun sin participar directamente con unidades militares en las propias operaciones de paz, se encargó del traslado del personal y del equipo, lo cual además redundó en horas de vuelo de sus cargueros Hércules C-130 y el pago correspondiente de Naciones Unidas por el servicio. De acuerdo a información proporcionada por el Comando General de la FAU: entre octubre y noviembre de 1992; 96,3 horas de vuelo para UNTAC. En agosto de 1994; 71 horas para ONUOZ.

como misión de las Fuerzas Armadas [...] y, por supuesto, mucho más próximas a una actividad bélica: las misiones de paz de Naciones Unidas. Entonces, la primera razón: profesional. Segunda razón: equipamiento, que se renueva de una manera bastante económica para el país. El inciso [presupuestal] de defensa, en todos los gobiernos, lamentablemente es el primero al que uno le quita cosas, a veces injustamente. Creo que poder comprar equipamiento con el dinero de Naciones Unidas permitía mejorar cierto tipo de equipamiento. En tercer lugar —y no menor—, los beneficios que reciben soldados y oficiales por el hecho de estar allí...¹⁶⁹

El resultado general de la operación de paz de UNTAC fue exitoso y también lo fue en particular para los militares uruguayos, cuyo desempeño resultó además bien valorado por Naciones Unidas. Así, mientras UNTAC aún no había completado su repliegue, ya Naciones Unidas se lanzaba a una nueva operación en Mozambique e inmediatamente a una tercera en Angola. En cada una de ellas Uruguay participó con batallones de al menos 800 efectivos.

En ese contexto, no es extraño que en las Fuerzas Armadas uruguayas se generara rápidamente una demanda¹⁷⁰ para participar en este tipo de misiones. Por otra parte, la buena valoración de Naciones Unidas respecto al desempeño de las tropas uruguayas en Camboya, facilitó que Uruguay fuera convocado para participar luego en Mozambique y Angola.

Una especificidad interesante de la política uruguaya de contribución con operaciones de paz fue que ella se desarrolló, durante el período 1992-1995, a *contrapelo* de las orientaciones que se impulsaban desde Washington en aquellos años. Más llamativo aún resulta el fenómeno si se tiene en cuenta la sintonía general de la política exterior del doctor Lacalle con Estados Unidos, incluso en asuntos de seguridad internacional.

Finalmente, debe citarse el decreto postrero del presidente Lacalle que creó el Sistema Nacional de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (SINOMAPA), la *frutilla de la torta* de su política dirigida a desarrollar la contribución con operaciones de paz como misión permanente y relevante para las Fuerzas Armadas uruguayas.¹⁷¹ En tal sentido, el decreto 560/994 constituyó una decisión estratégica; generó un marco institucional que, mirado en perspectiva, representó el sello estampado por el doctor Lacalle, su legado más duradero en un área de la política militar a la que dedicó un nivel de atención poco frecuente en los presidentes uruguayos.

169 Entrevista del 23/11/2015. Al ser entrevistado, el Dr. Lacalle no conocía las hipótesis manejadas por el autor ni su enfoque general del tema.

170 Los ingresos extraordinarios que recibieron los integrantes de los contingentes del Ejército y la Armada actuaron como un incentivo muy poderoso en la realidad salarial de los militares en aquel momento. Si bien, globalmente considerada, la experiencia fue bien valorada por las FF. AA. uruguayas, la contribución en Camboya no resultó totalmente fructífera; aún hoy Naciones Unidas mantiene una deuda por concepto de reposición del equipo militar utilizado en UNTAC.

171 Ello no quiere decir que conceptualmente desplazara a la defensa militar del territorio y la soberanía de su carácter de misión fundamental en la doctrina de las FF. AA.

A modo de adelanto, pueden señalarse aquí dos aspectos que serán el núcleo de la segunda sección del libro. En primer lugar, la gestión de la política de contribución con operaciones de paz de Naciones Unidas mantuvo sin cambios sustantivos las características desarrolladas durante su etapa fundacional. Es más, incluso permaneció su racionalidad más básica, fuente de financiamiento *ad hoc* para las Fuerzas Armadas y sus integrantes, fuente de prestigio y legitimidad para una institución con graves problemas de reconocimiento social. Y ello debe interpretarse en su doble significación: no solo desde el punto de vista de las fuerzas militares, sino también de los gobiernos y del conjunto del sistema político para el cual habilitar la participación de contingentes militares en operaciones de paz de Naciones Unidas representó la posibilidad de aliviar tensiones, políticas y presupuestales, mientras posponían la necesidad de encarar una temática —¿qué Fuerzas Armadas y para qué?— que ha preferido no abordar en profundidad.

En segundo término y más allá de dicha continuidad esencial, los impactos internacionales y domésticos del volumen alcanzado por la contribución con personal militar para operaciones de paz de Naciones Unidas y de su persistencia en el tiempo le fueron otorgando nuevos significados y hasta la capacidad de generar fenómenos más allá de la esfera de las cuestiones militares y de la defensa nacional.

SEGUNDA SECCIÓN

Del presidente Lacalle a los gobiernos progresistas

En esta sección se presenta una descripción analítica de las principales características de la contribución uruguaya con las operaciones de paz de Naciones Unidas entre 1997 y 2015.

Se muestra como, a partir de la novedad incorporada en el período 1992-1994 de contribuir con las operaciones de paz de Naciones Unidas bajo la forma de unidades militares organizadas numerosas, la continuidad y el desarrollo posterior de esta nueva política terminó teniendo consecuencias y adquiriendo significados imprevistos. Sin embargo, su lógica básica y el *modus operandi* original de la política no registraron modificaciones significativas.

Dicho de forma más explícita, la contribución con operaciones de paz con contingentes militares aunque surgida como una respuesta circunstancial y *ad hoc* para una coyuntura particularmente compleja del proceso de recomposición de las relaciones civiles-militares posdictadura, terminó siendo incorporada a la doctrina orgánica de las Fuerzas Armadas uruguayas y asumida como un rasgo distintivo de su imagen institucional. Por otra parte, su impacto internacional la convirtió, a partir de 2008, en sustento básico para una línea de trabajo relevante de la política exterior uruguaya. Finalmente, además de constituirse de hecho en un mecanismo de financiamiento extrapresupuestal cuasipermanente para las Fuerzas Armadas y su personal, la participación en las operaciones de paz de Naciones Unidas también contribuyó significativamente a la postergación de la reforma de las instituciones militares.

En síntesis y expresado en forma más abstracta,¹⁷² pero que permite fundamentar la idea de la transformación que registró el asunto, la contribución uruguaya con unidades militares organizadas para las operaciones de paz de Naciones Unidas surgió en 1992 como fenómeno *contingente*, resultado de la conjunción más o menos casual de una serie de circunstancias y procesos, pero se constituyó en su desarrollo en un fenómeno *emergente*,¹⁷³ dotado de características, dinámicas y capacidades causales propias.

Esta sección comienza con un capítulo dedicado al análisis del breve interludio vivido entre 1997 y 2001. Durante dicho período, se registró una aparente anomalía; la contribución uruguaya con unidades organizadas para operaciones de paz de Naciones Unidas muestra su única *interrupción* durante los veinticinco años del período analizado. Por ello es imprescindible examinar brevemente el fenómeno.

En los capítulos siguientes se describen las grandes líneas de la evolución registrada por la contribución uruguaya con operaciones de paz de Naciones Unidas entre 1997 y 2017 para, finalmente, proponer las conclusiones.

172 De teoría de la ciencia.

173 Sobre el concepto de *emergencia* ver, por ejemplo, R. Bhaskar (1978, p. 113), J. Joseph (2010, pp. 63-64), C. Wight (2006, pp. 110-111) y D. Leon (2010, p. 38 y sigs.).

La *anomalía*: el receso de la contribución uruguaya con contingentes militares

Los casi cuatro años transcurridos entre julio de 1997 y marzo de 2001 constituyen el único período durante el cual Uruguay no tuvo unidades militares organizadas al servicio de Naciones Unidas desde 1992, cuando se inició dicha modalidad de contribución. En esos cuatro años la participación de personal militar uruguayo en operaciones de paz de Naciones Unidas se limitó a los expertos y observadores integrados en forma individual en ellas (ver cuadro I) y, en tal sentido, el fenómeno podría caracterizarse como un *retorno* al patrón de la guerra fría, aunque con ciertos rasgos distintivos respecto al tradicional. Por ello, el asunto aparece como una *anomalía* que requiere explicación.

La etapa que se analiza se inició con el repliegue del contingente del Ejército uruguayo que se encontraba en Angola formando parte de UNAVEM III y se cierra con el despliegue de contingentes en MONUC (República Democrática del Congo, RDC).

Es interesante señalar que en 1996 Uruguay firmó su primer acuerdo con el Departamento de Operaciones de Paz (DPKO) de Naciones Unidas según el cual se comprometía a asegurar una *fuerza en espera (stand-by)* en caso de que ella le fuera requerida. El documento fue firmado en Nueva York por el ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay, el ingeniero Álvaro Ramos. Según afirmó el general Santiago Pomoli en la Comisión de Defensa Nacional del Senado en 2002:

En el año 1996, el país se comprometió a mantener, en un acuerdo marco, un batallón *stand-by*, es decir, «fuerzas en espera». En aquel momento se trataba de un batallón a cuatro compañías, es decir, cuatro elementos cuya calidad no se especifica. El otro gran tema era, fundamentalmente, poder brindar nuestra propia posibilidad en lo que refiere a los grupos potabilizadores de agua. Finalmente, la otra cuestión importante era que estuvieran disponibles cien observadores militares [...] realmente lo más significativo fue que el país se comprometió a enviar veinte usinas potabilizadoras de agua a través de un convenio con OSE. En este momento, seis de ellas se encuentran en el Congo. Quiere decir que hay un acuerdo marco según el cual nuestro país debe estar en condiciones de proporcionar esos elementos, además de un batallón en general, cien observadores militares y algunos otros elementos de apoyo que tienen carácter accesorio.¹⁷⁴

174 Informe del Gral. Santiago Pomoli, jefe del Estado Mayor del Ejército y director del Sistema Nacional de Misiones de Paz (SINOMAPA) en la Comisión de Defensa del Senado, en el

Quiere decir que, al menos formalmente, Uruguay dejó establecido su compromiso como contribuyente de Naciones Unidas, tanto de unidades militares organizadas como de observadores, mientras aún mantenía su despliegue en Angola. Conviene señalar que ello lo ubicó como uno de los primeros países en firmar un convenio de este tipo con Naciones Unidas.

Otro rasgo significativo del período (ver cuadro 1) fue la evolución del número de observadores y expertos militares uruguayos desplegados en operaciones de paz de Naciones Unidas. Entre 1997 y 2001, si bien en promedio su número disminuyó en relación con el período 1992-1996, fue sensiblemente mayor al de los años de la guerra fría y se distribuyeron en un mayor número de operaciones de paz.

Para ensayar alguna explicación de estos datos, conviene evocar ciertos fenómenos estructurales en el nivel internacional para después introducir un elemento, también estructural, pero de carácter doméstico.

Cuadro 1. Evolución comparada de la contribución de Uruguay y del personal total de Naciones Unidas en operaciones de paz (1990-2001)

Año (al 31/12)*	N.º observadores y expertos militares UY.	N.º de efectivos en unidades organizadas UY.	N.º de policías UY.	Contribución total UY.	Total gral. NN. UU.
1990	10	0	0	10	10.304
1991	11	0	0	11	11.178
1992	19	930	0	949	52.154
1993	83	845	0	928	69.961
1994	77	827	19	923	69.356
1995	68	838	22	928	31.031
1996	42	856	14	912	24.919
1997	34	0	22	56	14.879
1998	30	2	30	62	14.347
1999	46	0	1	47	18.410
2000	61	1	0	62	37.773
2001	69	785	0	854	47.108

*Al 31 de diciembre de cada año. Para 1991 y 1998, la información corresponde al 31 de noviembre.

Fuente: elaborado por el autor en base a información del DPKO de Naciones Unidas.

marco de la presencia del ministro de Defensa Nacional, Luis Brezzo, para informar sobre la participación uruguaya en la MONUC (06/5/2002). Ver distribuido 1492/2002 de la Comisión de Defensa del Senado en: <https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/senadores/comisiones/321/versiones-taquigraficas?Lgl_Nro=45&Fecha%5Bmin%5D%5Bdate%5D=15-02-2000&Fecha%5Bmax%5D%5Bdate%5D=31-12-2002&Dtb_Nro=1492&tipoBusqueda=T&Texto=> (acceso 5/5/2020).

De los datos del cuadro I surge que los años en los que Uruguay interrumpió su contribución con unidades militares organizadas coincidieron con una notoria caída en la cantidad total de personal desplegado por Naciones Unidas en operaciones de paz. En efecto, en diciembre de 1997, Naciones Unidas mantenía quince operaciones activas, ocho de las cuales solo superaban los 800 efectivos uniformados desplegados.¹⁷⁵

El *Libro blanco de la defensa* de Argentina publicado en 1997 da cuenta de la reducción de la contribución argentina con operaciones de paz en esos años y la explica por la reducción de la demanda por parte de Naciones Unidas.¹⁷⁶ Entre 1991 y 1995, Argentina había mantenido un promedio de 1400 efectivos desplegados y en 1997 la cifra cayó a 800.

El argumento es convincente; la *retracción* de la contribución de Uruguay con Naciones Unidas —que coincide con la que se registró en Argentina, el otro contribuyente sudamericano relevante— tuvo lugar en un período durante el cual el Consejo de Seguridad limitó significativamente la aprobación de nuevas operaciones de paz, como directa consecuencia de los fracasos sufridos por los cascos azules en Somalia en 1993¹⁷⁷ y en Ruanda y Srebrenica en 1995.¹⁷⁸ Estos eventos y su gran repercusión mediática enfriaron el entusiasmo despertado inicialmente por las operaciones de paz, a lo que se sumó la restricción del aporte financiero de Estados Unidos. Debe recordarse que el déficit fiscal de Estados Unidos —el mayor contribuyente financiero de Naciones Unidas— se había disparado hacia finales de los años ochenta.

Sin embargo y aun admitiendo la evidencia respecto a las causas que motivaron la evolución de la contribución uruguaya con operaciones de paz entre 1997 —repliegue del contingente en Angola— y 2001 —inicio del despliegue en Congo—, hay dos hechos llamativos que conviene señalar.

El primero es la evolución entre 1998 y 2001 (ver cuadro 1) del número de oficiales militares incorporados a las operaciones de paz en forma individual —como observadores o expertos— mientras Uruguay no destinaba contingentes

175 1252 en UNFICYP (Chipre), 1049 en UNDOF (Golán, Siria), 4470 en UNIFIL (Líbano), 1082 en UNIKOM (frontera Irak-Kuwait), 2083 en MONUA (Angola), 1979 en UNMIBH (Bosnia y Herzegovina) y 807 en UNPREDEP (Macedonia).

176 Ver pp. 67-68 en <<https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/libro%20blanco%20de%20defensa.doc>> (acceso 13/4/2016).

177 ONUSOM II, autorizada en marzo de 1993, sustituyó a UNITAF, creada bajo mando de EE. UU. con autorización del Consejo de Seguridad. En octubre de 1993, la milicia de Mohamed Farrah Aidid derribó dos helicópteros de EE. UU. y en el enfrentamiento murieron 19 efectivos de sus fuerzas especiales y 70 resultaron heridos. El evento, conocido como la batalla de Mogadiscio, derivó en la orden del presidente Clinton de retiro de las tropas de EE. UU., en marzo de 1994. En febrero de 1994, el Consejo de Seguridad excluyó las *medidas coercitivas* del mandato de ONUSOM II (ver <<http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/past/onusom2>>, acceso 13/12/2017).

178 Se alude a la masacre de civiles musulmanes en un área de seguridad a cargo de cascos azules holandeses en Srebrenica (Bosnia Herzegovina) y al genocidio ocurrido en Ruanda O. Ramsbotham *et al.*, (2011, pp. 150-151).

militares. Dado que el personal militar uruguayo participa en operaciones de paz de forma voluntaria, ello aparece como un indicador del interés despertado entre la oficialidad militar por este tipo de misión.

Un segundo dato llamativo es la coincidencia temporal entre la *anomalía* que se analiza y la segunda presidencia del doctor Julio María Sanguinetti, duro opositor de la política hacia las Fuerzas Armadas de su antecesor, el doctor Luis Alberto Lacalle.

En efecto, la participación de un batallón del Ejército uruguayo en UNAVEM III (Angola), aunque se cumplió durante la presidencia del doctor Sanguinetti, había quedado comprometida con Naciones Unidas en las postrimerías del gobierno del doctor Lacalle. Uruguay recién retomó la contribución con unidades militares organizadas en marzo de 2001, durante el primer año de la presidencia del doctor Jorge Batlle, con la aprobación del despliegue de los contingentes del Ejército y la Armada en la República Democrática del Congo.

Ciertamente, no existe evidencia de que durante la segunda presidencia del doctor Sanguinetti, Uruguay haya recibido alguna solicitud de Naciones Unidas, lo que permitiría dar sustento a la hipótesis de que el doctor Sanguinetti o las jerarquías militares cercanas a él hayan operado para interrumpir la política de contribución con operaciones de paz instalada durante la administración anterior.

En tal sentido, al ser entrevistado por el autor, el doctor Sanguinetti admitió que su concepción de las fuerzas armadas es profundamente diferente a la del doctor Luis Alberto Lacalle y que ello, junto al asunto de los ascensos en las jerarquías militares, fue motivo de discrepancias fuertes entre ambos. Sin embargo, negó que las diferencias con el doctor Lacalle también se hubieran manifestado en la cuestión de la participación en operaciones de paz. En tal sentido, señaló:

Existe una diferencia notoria, que es pública, en varios aspectos. Primero, la concepción de las fuerzas armadas; Lacalle siempre fue partidario de la fuerza de desplazamiento rápido y yo siempre fui partidario de la administración territorial [...] dadas las características de nuestro país, nuestro territorio y nuestro Estado. En consecuencia, siempre pensé que el despliegue territorial era imprescindible y necesario [...] En cambio, una fuerza de desplazamiento rápido es más concebible para un país en conflicto o con conflictos muy precisos. En cambio, para mí, lo importante es que las Fuerzas Armadas, como única expresión de poder del Estado, estén presentes en la posibilidad de controlar de algún modo todo el territorio. De modo que con Lacalle siempre tuvimos esa diferencia de concepto y la tenemos, me parece... En cuanto a la designación de comandantes, también hemos tenido algunas diferencias... Pero [respecto a la contribución con operaciones de paz] yo no recuerdo, honestamente, qué fue lo que pasó. Le mentiría... no recuerdo...¹⁷⁹

Otro argumento que desmentiría esta hipótesis es la firma en 1996 —durante la gestión del presidente Sanguinetti— del primer acuerdo *stand-by* con el Departamento de Operaciones de Paz (DPKO).

179 Entrevista al Dr. Julio María Sanguinetti el 05/5/2016.

Así, parece posible concluir que, más allá de que el interés de las Fuerzas Armadas y la disposición del gobierno se mantuvo, entre 1997 y 2001, lo que podría definirse como *marco estructural internacional habilitante* de la contribución uruguaya con unidades militares organizadas fue significativamente menos favorable¹⁸⁰ que en los años anteriores (ver cuadro 1). La retracción de la demanda de personal militar por parte de Naciones Unidas habría operado como una restricción para la contribución de unidades militares por parte de Uruguay.

Una vez analizada la *anomalía* inicial y discutidas sus posibles causas, se puede analizar el período de *auge* de esta política que se inicia con la incorporación de unidades militares organizadas uruguayas en MONUC, la operación de paz en la República Democrática del Congo.

En los próximos capítulos se intenta mostrar que a partir de 2001 la contribución uruguaya con operaciones de paz de Naciones Unidas, además de adquirir un volumen excepcional, incluye unidades organizadas de las tres ramas de las fuerzas armadas y desarrolla —como se definió más arriba— el carácter de fenómeno emergente en tanto curso de acción con una dinámica propia y con capacidad de generar otros hechos.

180 Entre 1998 y 2000 MINURCA (República Centroafricana) desplegó solo 1350 efectivos militares. En cambio, la operación en la República de Liberia (UNAMISIL), entre 1999 y 2005, fue una operación numerosa, con un máximo autorizado de 17 500 militares y UNTAET (Timor Oriental, entre 1999 y 2002) desplegó 9150 militares. Ver <<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/past.shtml>> (acceso 15/4/2016).

2001-2017: quince años de intensa y persistente contribución uruguaya con Naciones Unidas

Este capítulo se dedica al estudio de los hechos más significativos que caracterizaron la evolución de la contribución de Uruguay con operaciones de paz en el período 2001-2017. Se dará cuenta de las novedades principales de esta década y media y, al mismo tiempo, se aportará evidencia para demostrar que, más allá de los cambios, la lógica básica y el *modus operandi* establecidos entre 1992 y 1996 mostraron una notable continuidad. Además, se intentará mostrar que el propio desarrollo alcanzado por la contribución de personal militar para Naciones Unidas a lo largo del período terminó otorgándole nuevas significaciones al fenómeno, dando lugar a que adquiriera la capacidad de impactar sobre otros fenómenos y procesos.

En primer término y con un enfoque de énfasis descriptivo —que no excluye precisiones analíticas—, se presenta la evolución general de la contribución uruguaya con operaciones de paz entre 2001 y 2017, incluyendo el análisis de los procesos parlamentarios vinculados. En este período, la política de contribución con operaciones de paz de Naciones Unidas puede caracterizarse como intensa y persistente por el significativo número de efectivos militares que participaron de ellas y por la continuidad de la contribución.

La contribución uruguaya entre 2001 y 2017

Los datos globales que se incluyen en el cuadro 2 muestran la evolución de la contribución uruguaya con operaciones de paz en las dos décadas posteriores al período de retracción, comparada con el desarrollo general del despliegue de personal militar en las operaciones de paz de Naciones Unidas.

Es útil, además, visualizar el mismo proceso de forma más gráfica, tal como se presenta más abajo en el cuadro 3.

Un primer ángulo de análisis es el estudio de la evolución del número de efectivos militares uruguayos que participaron en las operaciones de paz de Naciones Unidas (ver cuadro 3). Ello permite señalar que entre 2001 y 2004 se registró un crecimiento rápido de la cantidad de efectivos desplegados. Entre 2004 y 2010 el número de efectivos se estabilizó y en 2011 la cifra comenzó a descender. Dicha tendencia a la baja se profundizó gradualmente a partir de 2013 para hacerse notable en 2017 con el repliegue total de Haití.

Por otra parte, si se afina más el análisis y se observa el comportamiento de la contribución uruguaya de expertos y observadores militares desplegados individualmente en operaciones de paz, puede verse que, entre 2001 y 2011, su número fue significativo, fluctuando entre un máximo de 70 (2007) y un mínimo de 50 (2011). A partir de 2011 el número de expertos y observadores disminuyó sostenidamente hasta llegar a apenas 19 observadores y expertos militares en 2014 y 2015. Posteriormente, en 2016 y 2017, impulsada por la operación de verificación del acuerdo de paz en Colombia, la cifra volvió a crecer.

Por otra parte, al estudiar la relación entre la contribución uruguaya y la evolución del despliegue total de personal uniformado en el conjunto de las operaciones de paz de Naciones Unidas (ver el cuadro 2 y, de manera más gráfica, el gráfico 1), puede verse una correspondencia general entre sus respectivas evoluciones. Un fenómeno que refuerza la significación del *marco estructural habilitante* en la explicación del fenómeno, confirmando lo que puede calificarse como un presupuesto lógico: en ausencia de demanda de personal uniformado por parte de Naciones Unidas no puede existir contribución uruguaya.

Resulta evidente que la contribución uruguaya acompañó el sensible incremento del volumen de personal desplegado por Naciones Unidas en sus operaciones de paz. Vale también anotar que, si bien no se registró un incremento importante del número de operaciones de paz en esos años, la ampliación del alcance de los mandatos del Consejo de Seguridad y el aumento de su complejidad se reflejó en el incremento del personal involucrado en ellas.

Sin embargo, dicha tendencia general se rompió a partir de 2010. En efecto, mientras Naciones Unidas continuó aumentando el número de personal uniformado desplegado en operaciones de paz, la contribución uruguaya comenzó a reducirse gradualmente. De todas formas, la cantidad de efectivos que aportaba Uruguay continuó siendo significativa y no solo en términos relativos a su población y al número de efectivos de sus fuerzas armadas.¹⁸¹

181 Tanto en relación con el número de personal militar movilizado como de población total del país.

Cuadro 2. Evolución comparada de la contribución de Uruguay y el total de efectivos en las operaciones de paz (O. P.) de Naciones Unidas (2000-2017)*

Años	N.º de expertos/ observadores UY	Total de efectivos UY**	Total de efectivos en O. P. de NN. UU.	N.º de O. P. de NN. UU.
2000	61	62	37.773	16
2001	69	854	47.108	16
2002	60	1.651	39.652	15
2003	60	1.880	45.815	15
2004	56	2.492	64.720	15
2005	67	2.428	69.838	17
2006	67	2.586	80.368	18
2007	70	2.588	84.309	22
2008	65	2.538	91.712	20
2009	56	2.513	98.197	19
2010	54	2.453	98.638	19
2011	50	2.270	99.016	18
2012	42	2.185	94.090	17
2013	21	2.165	98.200	17
2014	19	1.793	104.062	18
2015	19	1.446	107.088	16
2016	30	1.430	100.376	21
2017	22	950	92.682	23

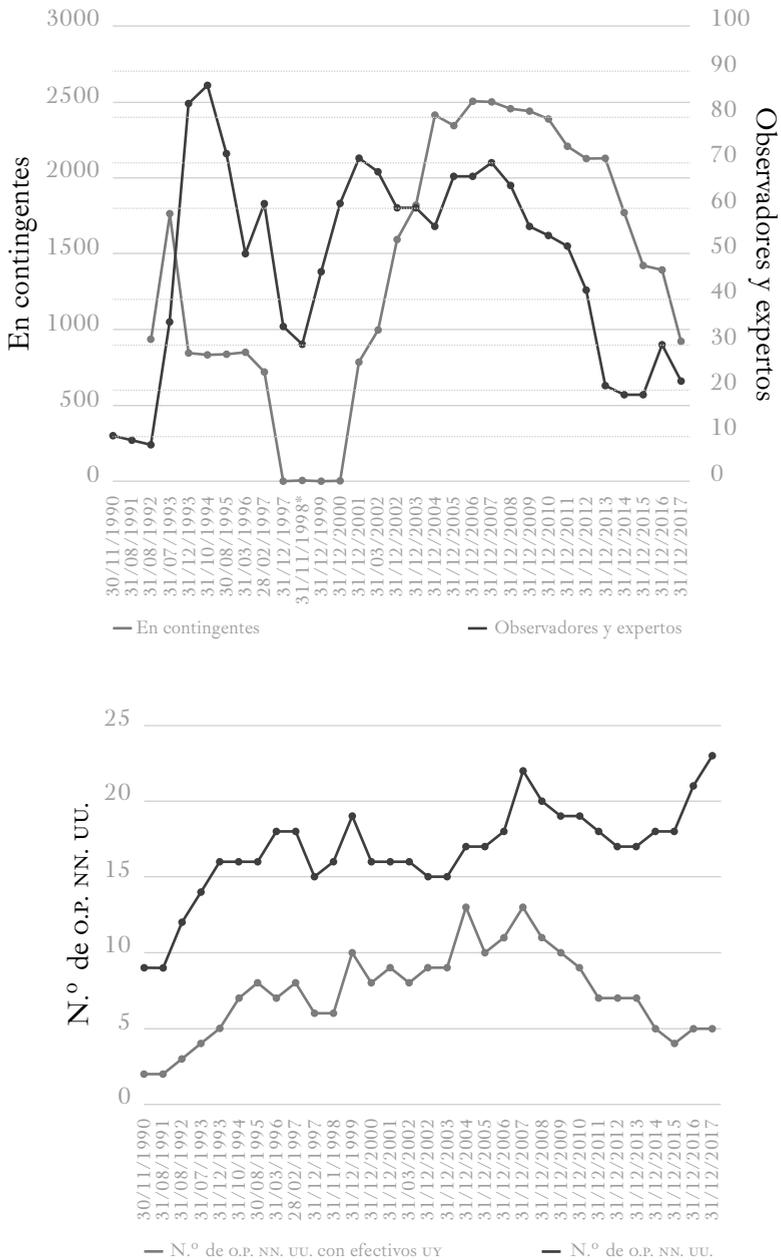
* Las cifras corresponden al 31 de diciembre de cada año.

** Incluye observadores y expertos militares, policías y unidades organizadas.

Fuente: elaborado por el autor en base a información del DPKO de Naciones Unidas.

También debe ser señalado que, entre 2013 y 2015, el número de observadores y expertos uruguayos que participaron en operaciones de paz de Naciones Unidas en forma individual tuvo una sensible caída. La reversión de dicha tendencia en 2016 y 2017 se explica por el despliegue de la operación de verificación de los acuerdos de paz entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

Gráfico 1. Evolución comparada del personal total en operaciones de paz (O. P.) de Naciones Unidas y el número de efectivos de Uruguay (1990-2017)



Las cifras corresponden al 31 de diciembre de cada año.

Fuente: elaborado por el autor en base a información del DPKO de Naciones Unidas.

Hechas estas precisiones de carácter general, es necesario profundizar en el análisis de las cifras. Sin embargo, previamente se examinan dos eventos. El primero es la decisión de participar con contingentes militares organizados en MONUC (República Democrática del Congo) a partir de 2001 —que se mantuvo cuando la operación se reconfiguró en julio de 2010 para transformarse en MONUSCO—¹⁸² y el segundo es la incorporación de contingentes uruguayos en MINUSTAH (Haití) en 2004.

Como un caso marginal, por el pequeño número de efectivos involucrados, debe mencionarse el contingente que la Fuerza Aérea Uruguaya (FAU) mantuvo en la UNMEE (frontera Eritrea-Etiopía) entre 2003 y 2009. Allí fueron destinados dos helicópteros con su personal de vuelo y de apoyo en tierra, unos 40 efectivos.

De forma casi simultánea, la Fuerza Aérea Uruguaya asumió la gestión de un aeropuerto de Naciones Unidas en la República Democrática del Congo. El tardío inicio de la participación de la Fuerza Aérea en las operaciones debe vincularse a sus limitadas capacidades operativas. El despliegue de equipos y personal militar en operaciones de paz de Naciones Unidas está muy condicionado por la capacidad para asegurar el cumplimiento de las misiones que cada fuerza armada desarrolla en el país. Los problemas de mantenimiento y operatividad de sus equipos de vuelo, así como el bajo número de pilotos con el nivel de entrenamiento requerido por Naciones Unidas han sido una limitante significativa para la Fuerza Aérea Uruguaya. Paradójicamente, las operaciones de paz también representan una oportunidad inmejorable para que los pilotos acumulen horas de vuelo,¹⁸³ algo que nunca podrían alcanzar dentro del país.

En el capítulo que sigue se presentan de forma sintética los procesos de incorporación de contingentes militares uruguayos a MONUC/MONUSCO (RDC) y MINUSTAH (Haití), las dos operaciones de paz en las que se concentró la contribución de personal militar uruguayo con Naciones Unidas entre 2001 y 2017. El alto número de personal aportado, la duración de los despliegues y la presencia de unidades organizadas de las tres fuerzas armadas uruguayas han sido rasgos relevantes de la contribución uruguaya en ambas operaciones.

Para ello, se comenzará con una breve presentación de los procesos de decisión y sus características, para luego describir sintéticamente la evolución de la participación en las dos operaciones de paz. Posteriormente, se incorpora el análisis de la interrelación entre ambas contribuciones, sus características, motivaciones y consecuencias.

182 Resolución 1925 del Consejo de Seguridad de NN. UU. (28/5/2010) que —en el marco del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas— autorizó la utilización de todos los medios necesarios para proteger a los civiles, personal humanitario y apoyo al gobierno de la RDC.

183 Hay que recordar que para operar un avión, sea militar o civil, un piloto debe tener cierto número de horas de vuelo y ello requiere volar continuamente. La FAU enfrentó graves problemas con Naciones Unidas por esta razón, luego del accidente de su avión CASA C-212 Aviocar en Haití, el 7 de octubre de 2009.

La contribución uruguaya en la República Democrática del Congo

La presencia de contingentes militares en MONUC fue autorizada por la ley número 17.299 del 16 de marzo de 2001. En ella se contempló el despliegue de unidades organizadas de la Armada y el Ejército por un plazo de hasta nueve meses, previendo «su reemplazo antes de la mencionada fecha».

En realidad, la autorización del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para el despliegue de MONUC se había producido en noviembre de 1999, según su resolución 1279, con un mandato relativamente acotado y de solo tres meses de duración, pero que ya planteaba crear las condiciones para establecer 500 observadores militares en el terreno con el fin de supervisar el acuerdo de cese al fuego de Lusaka firmado en julio de 1999. Posteriormente, la resolución 1291 del 24 de febrero de 2000 había ampliado el mandato original, incluyendo en él la protección de la población civil, del personal de Naciones Unidas y sus instalaciones, según las previsiones del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Para ello había establecido que podrían desplegarse batallones de infantería y definido en 5537 el número máximo de efectivos militares en MONUC. Es a dicha resolución del Consejo de Seguridad que responde el primer despliegue de tropas uruguayas en la República Democrática del Congo.

De la lectura de las actas parlamentarias resulta que en este trámite parlamentario y en sus debates no se produjeron novedades respecto a lo ocurrido en los pedidos de venia legislativa para la salida de tropas con destino a operaciones de paz de Naciones Unidas durante el período 1992-1995. El pedido de venia legislativa fue cursado por el Poder Ejecutivo con fecha 28 de febrero y en él se establecía la fecha 8 de marzo para la salida del país de los efectivos militares. Así, el Senado consideró y aprobó por unanimidad el proyecto de ley en su sesión del 6 de marzo, en régimen de urgencia. Al día siguiente, luego de una reunión matinal de la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados a la que concurrió el ministro de Defensa, Luis Brezzo, el plenario del cuerpo aprobó la venia, también sin votos en contra. Nuevamente, la bancada del Frente Amplio planteó reparos respecto a la urgencia con que debió tratarse el asunto. Por otra parte, varios legisladores de dicho sector político, el senador José Korzeniak y los diputados Carlos Pita y José Bayardi, coincidieron en que la participación de unidades militares organizadas en operaciones de paz de Naciones Unidas debía ser considerada como un asunto de política exterior y no solamente de defensa nacional. Por su parte, la Senadora Julia Pou planteó incorporar la dimensión comercial en los objetivos de los despliegues de tropas en operaciones de paz,

reiterando una iniciativa que ya había realizado a través de una exposición escrita presentada en la sesión del Senado del día 27 de marzo de ese año.¹⁸⁴

Un dato llamativo, tanto en la exposición de motivos del Poder Ejecutivo como en las intervenciones de varios legisladores, fue el énfasis puesto en que las tropas uruguayas actuarían en la República Democrática del Congo en el marco del capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas, siendo que —como se estableció más arriba— el mandato aprobado para MONUC por el Consejo de Seguridad se encuadraba en el capítulo VII.

A partir de aquella primera autorización de marzo de 2001, las leyes siguientes fueron aprobadas sin novedades de significación y fueron incrementando sucesivamente el número de efectivos que el Ejército y la Armada podrían destinar a MONUC/MONUSCO hasta que, en 2003, también se incorporó la Fuerza Aérea con su propio contingente (ver cuadro 3).

Cuadro 3. Cuadro sinóptico: autorizaciones de salida de tropas del país con destino a MONUC

Fecha	Ley n.º	Ejército	Armada	Fuerza Aérea	Sanidad (Ejército)	OSE	Total*
Marzo 2001	17.299	200	169		16 (Hospital nivel I)		385
Junio 2001	17.360		2				387
Octubre 2001	17.405	155				20	562
Diciembre 2001	17.426		31				593
Diciembre 2001	17.434	447					1.040
Mayo 2002	17.484	530			10 (Hospital nivel I)		1.570
Agosto 2002	17.546		100				1.670
Diciembre 2002	17.610	114					1.784
Junio 2003	17.658			140			1.924

* Cifras acumuladas. Debe señalarse que se trata del número máximo de efectivos autorizados. De allí las pequeñas discrepancias con los datos del cuadro 5.

Fuente: elaborado por el autor en base al texto de las leyes que se citan.

La MONUC —y su continuación en MONUSCO—,¹⁸⁵ además de ser la operación de paz en la que más cantidad de personal militar uruguayo ha participado, fue también la primera en la que las tres fuerzas armadas uruguayas desplegaron unidades organizadas.

184 Ver <https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/senadores/plenario/documentos/diarios-de-sesion?Lgl_Nro=45&DS_Fecha%5Bmin%5D%5Bdate%5D=26-02-2001&DS_Fecha%5Bmax%5D%5Bdate%5D=03-04-2001&Ssn_Nro=&TS_Diario=&tipoBusqueda=T&Texto=>> (acceso 13/6/2020).

185 La resolución 1925 del Consejo de Seguridad, adoptada el 28 de mayo de 2010, reforzó el mandato de la operación de paz en la RDC, que se explicita a través del eufemismo diplomático «estabilización» incorporado en su nueva denominación de MONUSCO.

Hay que precisar que, mientras el Ejército y la Armada desplegaron contingentes organizados desde el principio en la República Democrática del Congo, recién la última autorización de salida de tropas uruguayas para ese país en 2003 estuvo referida a la instalación de un equipo de la Fuerza Aérea (URUASU) para operar el Aeropuerto de Naciones Unidas en Kavumu (este de la RDC) y de URUAVU, que tiene autorización para desplegar hasta cuatro helicópteros con sus tripulaciones y equipos en tierra. Desde 2003 no se registraron cambios en el número máximo de personal que el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea pueden destinar a la MONUC/MONUSCO.

Más allá de las autorizaciones que fue aprobando el Parlamento uruguayo, lo más significativo es presentar la evolución real del número de efectivos desplegados en MONUC/MONUSCO a partir de 2001. En tal sentido, el cuadro 4 incluye el detalle del número de efectivos uruguayos en Congo junto al número total de personal uniformado de la operación de paz al 31 de diciembre de cada año.

La evolución del número de efectivos militares uruguayos desplegados en la operación de paz presenta dos fases claramente diferenciadas. Una primera en la cual su número crece sostenidamente, acompañando el aumento del despliegue general de la operación. Dicha tendencia creciente encuentra un límite en 2004 para posteriormente iniciar un progresivo descenso.

Cuadro 4. Evolución comparada 2001-2015. Número de efectivos uruguayos y número total de la MONUC/MONUSCO

Año	Total UY	Total general MONUC/MONUSCO
2001	808	3.386
2002	1.612	4.420
2003	1.593	10.649
2004	1.827	12.646
2005	1.564	16.791
2006	1.369	18.296
2007	1.369	18.383
2008	1.368	18.422
2009	1.356	20.509
2010	1.304	19.105
2011	1.295	18.928
2012	1.215	19.166
2013	1.204	21.198
2014	1.192	21.036
2015	1.192	18.727
2016	1.147	18.753
2017	937	17.207

Datos al 31 de diciembre de cada año.

Fuente: elaborado por el autor en base a datos del DPKO de Naciones Unidas.

El cambio a partir de 2004 coincide con la incorporación de Uruguay como contribuyente en MINUSTAH (Haití), pero también con el recrudecimiento de la violencia en la región oriental de la República Democrática del Congo que, inevitablemente, involucró a las tropas uruguayas. A partir de entonces, la evolución del número de militares uruguayos en MONUC cambia su tendencia; comienza paulatinamente a reducirse, divorciándose hasta 2014 de la evolución del conjunto de la operación. Desde dicho año, el descenso del número de efectivos uruguayos acompaña la paulatina reducción del volumen total de tropas de MONUSCO.

El recrudecimiento de la violencia en el este de la República Democrática del Congo derivó incluso en cuestionamientos a la actuación de las fuerzas uruguayas. El coronel Arquímedes Cabrera sintetizó así su punto de vista sobre estos hechos:

Entre 2003 y 2004 integré el comando de una brigada internacional de 3200 efectivos compuesta por contingentes de Uruguay, Sudáfrica, India, Nepal y China, entre otros. El área de responsabilidad de esa brigada comprendía las provincias de Kivu del Sur, Kivu del Norte (donde se encuentra actualmente el batallón uruguayo y se prevé el despliegue de la nueva brigada de intervención) y Maniema. Nuestra misión inicial era la misma que el nuevo mandato determina para la brigada de intervención ahora creada: operaciones de búsqueda y destrucción de los rebeldes. Antes de materializarse el despliegue de nuestros efectivos en la zona de acción y ante una patética inoperancia de la burocracia de ONU para proporcionarnos apoyos aéreos para el transporte de las tropas y la logística, el general rebelde Laurent Nkunda toma la iniciativa y avanza sobre Bukavu, capital de Kivu del Sur, en lo que se llamó la tercera rebelión tutsi. Comandé la defensa del aeropuerto de Bukavu, lográndose, con los escasos 250 efectivos uruguayos y nepaleses recién arribados, detener su avance y participar en la negociación de su repliegue.¹⁸⁶

De todas formas, Uruguay ha mantenido un número significativo de tropas desplegadas en MONUSCO y el grueso de sus efectivos integra una fuerza de reserva a disposición del *force commander* de la operación de paz. Debe mencionarse también que en 2013, cuando el Consejo de Seguridad resuelve el despliegue de una brigada de intervención integrada por países de la Unión Africana,¹⁸⁷ se generó algún debate en Uruguay. El propio presidente de la República intervino en el tema y la Cancillería realizó gestiones diplomáticas ante Naciones Unidas.¹⁸⁸

186 Ver <<http://www.elpais.com.uy/informacion/las-tropas-uruguayas-no-pueden-rehusarse-a-combatir-en-el-congo.html>> (acceso 18/4/2016).

187 Resolución 2098 del Consejo de Seguridad de marzo de 2013. La misión de esta brigada, autorizada a conducir operaciones militares ofensivas para *neutralizar fuerzas rebeldes*, constituyó una novedad pues de hecho convirtió a Naciones Unidas, de manera muy explícita, en una fuerza beligerante (ver <https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/ipi_e_pub_un_intervention_brigade_rev.pdf>, acceso 5/5/2020). En realidad, la posibilidad de desarrollar acciones militares ofensivas, de manera más limitada, ya estaba planteada anteriormente, aunque los gobiernos uruguayos nunca lo aceptaron oficialmente y las tropas uruguayas nunca estuvieron pertrechadas para ello.

188 Ver Informe Uruguay n.º 05/2013 y 06/2013 del Observatorio Sudamericano de Defensa y FF. AA. (<<http://www.obsudamericanodefensa.blogspot.com/>>, acceso 18/4/2016).

En diciembre de 2015 el número total de efectivos militares de MONUSCO cayó como consecuencia de la resolución del Consejo de Seguridad de marzo de 2015¹⁸⁹ que reducía en 2000 efectivos la fuerza desplegada en la República Democrática del Congo.¹⁹⁰ En 2017, la decisión del gobierno de Estados Unidos de recortar su contribución con Naciones Unidas condujo a un nuevo ajuste del número de tropas desplegadas en MONUSCO y ello impactó en los contingentes uruguayos. El único contingente de la Armada uruguaya en la República Democrática del Congo, una compañía que cumplía tareas de patrulla en el lago Tanganica, retornó definitivamente al país en octubre de 2017 y al mismo tiempo fue replegada la Compañía de Ingenieros del Ejército.

En resumen, la contribución de Uruguay con la operación de paz de Naciones Unidas en la República Democrática del Congo ha sido la más prolongada en el tiempo y la que mayor cantidad de personal de sus tres fuerzas armadas ha involucrado. Pese a ello, los despliegues de unidades militares organizadas en MONUC/MONUSCO no dieron lugar a debates o controversias parlamentarias y de prensa significativos. Ni siquiera los incidentes en los que, en varias oportunidades, estuvieron involucrados los efectivos uruguayos —algunos de ellos potencialmente riesgosos para su seguridad— generaron debates relevantes.

189 Resolución 2211/2015 (ver <[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2211\(2015\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2211(2015))>, acceso 25/4/2016).

190 La autorización referida a MONUSCO contemplaba el despliegue de hasta 2000 efectivos uniformados. Conviene tomar en cuenta que el gobierno de la RDC había planteado a Naciones Unidas una reducción de 6000 efectivos y el repliegue de los cascos azules en una fecha cercana en el tiempo (ver <<http://www.elobservador.com.uy/uruguay-mantendra-contingente-el-congo-n301468>>, acceso 25/4/2016).

La polémica participación de Uruguay en Haití

La contribución con la Operación de Estabilización en Haití (MINUSTAH) es, sin dudas, el caso más complejo, contradictorio y polémico en la trayectoria de la contribución de Uruguay con operaciones de paz de Naciones Unidas. Aquí se presentará un panorama muy sintético del caso con el doble objetivo de aportar información y proponer un análisis que contribuya a comprender ciertos fenómenos políticos domésticos e internacionales que explican sus peculiaridades.

En primer término, debe precisarse que la decisión de contribuir con personal militar en MINUSTAH y de hacerlo con un número muy relevante de efectivos dio lugar al período de mayor auge de la contribución uruguaya con tropas para Naciones Unidas que tuvo lugar entre 2004 y 2013. Es necesario dar cuenta de cómo y por qué los dos actores centrales —Fuerzas Armadas y gobernantes electos— confluyeron para dar lugar a las decisiones que hicieron posible el fenómeno de la contribución de Uruguay con Naciones Unidas en dicho período que, conviene resaltarlo, llamó la atención de gobiernos, funcionarios de Naciones Unidas y estudiosos del tema en todo el mundo.

La contribución con personal militar de Uruguay con la operación de paz de Haití fue el caso que generó las controversias parlamentarias y públicas más intensas, duraderas y profundas en la historia de la participación del país en operaciones de paz. El fenómeno más interesante que tuvo lugar en dicho proceso y que, además, fue determinante para que Uruguay se ubicara como uno de los diez países que más personal militar aportara para las operaciones de paz entre 2004 y 2010, fue el radical cambio de postura del Frente Amplio sobre el asunto.

En efecto, siendo el principal partido de oposición, su bancada de legisladores adoptó una posición opuesta a la participación de militares uruguayos en la operación de paz en Haití. Pocos meses después, ya siendo la fuerza política triunfadora en las elecciones de octubre de 2004, sus parlamentarios acompañaron la solicitud del gobierno saliente de ampliar el número de efectivos uruguayos en MINUSTAH. Posteriormente, ya en el ejercicio del gobierno, su presidente, el doctor Tabaré Vázquez, no solo mantuvo la contribución, sino que promovió sucesivos aumentos en su volumen.

El involucramiento de unidades militares organizadas uruguayas en Haití comenzó en junio de 2004, durante el último año del mandato presidencial del doctor Jorge Batlle (2000-2005). Las complejas y polémicas circunstancias políticas internacionales en las que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas autorizó el despliegue de la operación de paz en Haití fueron el sustrato último de los debates que se prolongaron bajo diversas formas hasta que la operación fuera concluida, en 2017, por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

La resolución de desplegar la operación de paz de Naciones Unidas con la denominación de MINUSTAH se produjo en un contexto político que, por lo menos, debe calificarse como muy poco claro.¹⁹¹ En el plano de la realidad interna haitiana, donde el presidente, Bertrand Aristide, aparecía crecientemente cuestionado y aislado, hizo aparición un ignoto Frente de Resistencia de Gonaïves, más conocido como Ejército Caníbal, de oscuros orígenes, composición y financiamiento.¹⁹² Rápidamente, cometiendo todo tipo de tropelías, logró controlar los departamentos Norte y Centro y llegó, a fines de febrero de 2004, hasta las puertas de la capital, Puerto Príncipe. Sus cabecillas, rara mixtura de pandilleros, traficantes y exmiembros del ejército del exdictador François Duvalier y de su hijo Jean-Claude que lo sucedió como presidente vitalicio, amenazaron abiertamente con generar una matanza para deponer al presidente. Como ha sido tradicional en cada crisis política o económica en Haití, la situación desencadenó un masivo movimiento de población que tuvo a Estados Unidos como uno de sus destinos principales. Frente a aquella crisis, los países del Mercado Común del Caribe (CARICOM) habían iniciado una mediación realizando algunas propuestas de salida para la compleja situación.

Fue en ese contexto que tuvo lugar la intervención militar unilateral de Estados Unidos, acompañado por tropas de Francia, Canadá y Chile, en cuyo marco se produjo la *salida* —en condiciones nunca bien aclaradas— del presidente Bertrand Aristide, quien a bordo de un avión de la Fuerza Aérea de Estados Unidos viajó con destino a República Centroafricana. Obviamente, en tales circunstancias, la iniciativa del CARICOM dirigida a resolver la crisis en Haití fracasó. Así, con el apoyo de la Unión Africana (UA), el CARICOM repudió explícitamente el desalojo de Aristide. Entre tanto, el 29 de febrero de 2004,¹⁹³ el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas homologaba la intervención militar liderada por Estados Unidos, bautizándola como Fuerza Multinacional Provisional y dotándola de un mandato de tres meses, encuadrado en el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. El despliegue de MINUSTAH fue aprobado posteriormente, fijándose el inicio de sus operaciones para el 1 de junio de 2004.¹⁹⁴

Es notable que el texto de la resolución 1529, emitida el 29 de febrero por el Consejo de Seguridad, haya reconocido «la dimisión de Jean-Bertrand Aristide como presidente de Haití y [...] la investidura de Boniface Alexandre como presidente interino de Haití de conformidad con la Constitución del país». Ello confirma que fue aprobada cuando la intervención militar ya se había producido. En el

191 Una versión del proceso, diferente a la que difundió la prensa internacional, puede encontrarse en <<http://www.voltairenet.org/article120678.html>> (acceso 14/11/2017).

192 Ciertas versiones indican que el Ejército Caníbal había surgido como brazo armado del presidente Aristide para perseguir a sus opositores y que se tornó contra él luego del asesinato de su líder en setiembre de 2003.

193 Resolución 1529 (ver <[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1529%20\(2004\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1529%20(2004))>, acceso 10/1/2018).

194 Resolución 1542 del Consejo de Seguridad, 30/4/2004 (ver <[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1542%20\(2004\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1542%20(2004))>, acceso 12/1/2018).

contexto geopolítico e histórico de una región como el Caribe y de un país donde Estados Unidos ha intervenido sistemáticamente desde finales del siglo XIX, el asunto generó numerosos rechazos.

Fue en tal situación que, con fecha 25 de mayo, el Gobierno del doctor Jorge Batlle envió un pedido de venia al Parlamento para desplegar la primera unidad militar uruguaya en la MINUSTAH. El proyecto de ley solicitaba la salida, a partir del 1 de junio, de 542 efectivos: 538 militares —44 oficiales y 494 soldados del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea— más cuatro civiles pertenecientes a Obras Sanitarias del Estado (OSE). En esta oportunidad, el Poder Ejecutivo especificó que los efectivos actuarían bajo el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

El proyecto de ley ingresó por la Cámara de Senadores que lo debatió —una vez más— en régimen de urgencia, en su sesión del 2 de junio. Los senadores Marina Arismendi, Reinaldo Gargano y Eleuterio Fernández Huidobro argumentaron la oposición del Frente Amplio a la solicitud del gobierno. Sus fundamentos fueron de diverso tipo: la posibilidad del derramamiento de sangre de soldados uruguayos y de haitianos, que se trataba de una operación de imposición de la paz, enmarcada en el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, que en Haití se había producido un golpe de Estado y una invasión estadounidense y que Haití no necesitaba soldados, sino comida, vacunas, atención médica y maestros.

Finalmente, el proyecto obtuvo la media sanción del Senado con los votos de los legisladores colorados y blancos (con la excepción del senador del Partido Nacional Carlos Garat) y la negativa de todos los legisladores del Frente Amplio.

El trámite en la Cámara de Representantes se inició en la Comisión de Defensa que consideró el proyecto de ley en la sesión del 9 de junio y emitió un informe favorable en mayoría firmado por los diputados Walter Vener Carboni (Partido Colorado) y Luis Leglise (Partido Nacional), mientras que el frenteamplista José Bayardi elaboró un informe discordante fundamentando la posición de su partido, contraria a otorgar la venia.

El proyecto fue tratado extensamente en el plenario de la Cámara en sus sesiones del 15 y 16 de junio. Entre los argumentos que esgrimieron los legisladores del Frente Amplio, particularmente Bayardi, Carlos Baráibar y Guillermo Chifflet, deben mencionarse la ilegitimidad de la deposición del presidente constitucional de Haití y el desconocimiento de las gestiones del CARICOM para resolver sin intervenciones extranjeras la crisis política que vivía Haití, además de los ya esgrimidos por los senadores respecto al capítulo VII, etcétera.

En definitiva, la solicitud de venia resultó aprobada con 50 votos de los partidos Blanco y Colorado y el voto contrario de 40 representantes del Frente Amplio, a los que sumaron dos diputados del Partido Independiente.

Conviene puntualizar algo que, si bien no apareció en los debates parlamentarios, sería muy importante en la evolución posterior de la posición del Frente Amplio respecto a MINUSTAH: la decisión del Gobierno de Brasil de asumir la responsabilidad del comando militar de la operación de Naciones Unidas en

Haití. La decisión del presidente Luiz Inácio *Lula* Da Silva generó sorpresa y desconcierto en las fuerzas políticas de izquierda en la región y en particular en la dirección del Frente Amplio.¹⁹⁵ Deben recordarse los estrechos vínculos políticos e ideológicos del Frente Amplio con el Partido de los Trabajadores, cuya gestión de gobierno había comenzado en enero de 2003. Apenas comenzaba a desplegar la estrategia de política exterior que durante los ocho años del gobierno del presidente Lula Da Silva llevaría a reposicionar a Brasil en el mundo. Por otra parte, y aunque aún era un proceso incipiente, en el año 2000 había tenido lugar la Primera Cumbre de Presidentes de América del Sur, antecedente de lo que sería posteriormente la UNASUR.

Cuatro meses después del primer despliegue del contingente militar en MINUSTAH, el resultado de las elecciones generales celebradas a fines de octubre consagró al candidato del Frente Amplio, el doctor Tabaré Vázquez, como presidente de la República respaldado, además, por la conquista de mayorías propias en el Parlamento.

Cuando el 8 de diciembre de 2004 el doctor Jorge Batlle, ya en su condición de presidente saliente, envió al Parlamento la solicitud de ampliar en 200 el número de efectivos uruguayos en MINUSTAH, y anunció que, paralelamente, el contingente militar en la República Democrática del Congo sería reducido en 264 efectivos, la mayoría de los legisladores del Frente Amplio modificaron su posición y acompañaron la propuesta. El 15 de diciembre, el Poder Legislativo aprobó la ley. En el Senado, el único voto contrario fue el del senador del Partido Nacional Carlos Garat, por considerar que MINUSTAH violaba el principio de no intervención. En la Cámara de Diputados, el proyecto se convirtió en ley con ocho votos contrarios de legisladores del Frente Amplio y el Partido Independiente.

La argumentación esgrimida por los parlamentarios frenteamplistas que expusieron la posición mayoritaria de su bancada mostró matices. Desde la cruda admisión del diputado Carlos Baráibar, quien señaló la perspectiva inminente de devenir gobierno como fundamento central para modificar su voto, a las argumentaciones más sofisticadas del diputado Bayardi o los senadores Fernández Huidobro y Korzeniak, referidas al cambio en la realidad política de Haití, al carácter provisorio de la nueva postura hasta que se llegara a establecer una política de Estado sobre el tema o a la existencia de conversaciones con los gobiernos de Brasil y Argentina dirigidas a modificar el mandato que el Consejo de Seguridad había establecido para MINUSTAH.

Aunque este cambio de actitud del Frente Amplio en relación con la participación en MINUSTAH tuvo cierta repercusión de prensa, generó sorpresa en su militancia y naturalmente motivó comentarios más o menos sarcásticos de parte de la oposición, la cuestión quedó opacada por el clima de entusiasmo y expectativa en

195 El autor de este trabajo tuvo, en aquel momento, conversaciones sobre el tema con los principales referentes políticos del Frente Amplio en el Parlamento, quienes le manifestaron su discrepancia y desconcierto ante la postura del gobierno de Brasil.

buena parte de la población uruguaya¹⁹⁶ ante lo que constituía el cambio político histórico que representaba la perspectiva del acceso de la izquierda al gobierno.

De esa forma, el evento que realmente configuró la inauguración de una nueva política del Frente Amplio en relación con la participación de unidades militares organizadas en MINUSTAH se generó cuando, en diciembre de 2005, el presidente Vázquez firmó la solicitud de autorización parlamentaria para una segunda ampliación del contingente militar en Haití, esta vez de 243 efectivos del Ejército.

La manifestación más dramática del verdadero *shock* que representó aquella iniciativa del gobierno fue la renuncia a su banca del prestigioso diputado Guillermo Chifflet.¹⁹⁷

Es interesante recordar que el mensaje que acompañó aquel proyecto de ley tuvo la firma de todo el gabinete de ministros del presidente Vázquez. Esto es importante pues dicho Consejo de Ministros estuvo integrado por las figuras políticas más representativas de los principales grupos integrantes de la fuerza política de gobierno. Ello muestra la significación política que otorgó el presidente a aquella decisión.

En los fundamentos del proyecto de ley se señalaba que durante 2005 se habían celebrado dos reuniones del denominado Mecanismo 2x4, integrado por los viceministros de Defensa y de Relaciones Exteriores de los cuatro países de la región que contribuían con tropas en MINUSTAH: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. También se reseñaban los acuerdos a los que dicho organismo *ad hoc* había arribado con relación a MINUSTAH y a las iniciativas a impulsar conjuntamente por los cuatro gobiernos en el Consejo de Seguridad.

A partir de entonces, una larga serie de leyes fueron ampliando y diversificando la presencia militar de Uruguay en MINUSTAH¹⁹⁸ que, sin embargo, no perdió su carácter de asunto polémico al interior del propio partido de gobierno y principalmente en las organizaciones de la sociedad civil que nunca digirieron completamente la presencia militar uruguaya ni el papel de MINUSTAH en Haití.

196 Con casi un 90 % de participación, 50,45 % del electorado dio su voto en primera vuelta a la coalición Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría que encabezaba el Dr. Tabaré Vázquez.

197 Chifflet, dirigente del Partido Socialista, había iniciado su trayectoria como legislador antes del golpe de Estado de 1973. Luego, al restaurarse la democracia en 1985, volvió a ser electo sucesivamente hasta su renuncia en 2005.

198 La sucesión completa de leyes que fueron regulando la contribución uruguaya con unidades militares organizadas fue la siguiente: leyes n.ºs 17.785 del 22 de junio de 2004, 17.860 del 28 de diciembre de 2004, 17.926 del 15 de diciembre de 2005, 17.992 del 20 de julio de 2006, 18.163 del 29 de julio de 2007, 18.225 del 22 de diciembre de 2007, 18.271 del 10 de abril de 2008, 18.443 del 24 de diciembre de 2008, 18.655 del 9 de abril de 2010, 18.727 del 5 de enero de 2011, 18.864 del 23 de diciembre de 2011, 19.053 del 4 de enero de 2013, 19.186 del 30 de diciembre de 2013, 19.309 del 7 de enero 2015 y 19.363 del 31 de diciembre de 2015. Esta última autorización estableció el plazo del 31 de diciembre de 2016 para el retorno de los 259 efectivos aún desplegados en Haití. En realidad, el repliegue total tuvo lugar en abril de 2017.

Los sucesivos incrementos en el número de efectivos uruguayos incluyeron la incorporación de la Fuerza Aérea con un avión CASA 212, su tripulación y personal de tierra¹⁹⁹ y la conformación de una compañía de la Armada como unidad organizada independiente.²⁰⁰ El Ejército, que contribuyó con el mayor número de efectivos, mantuvo dos batallones desplegados, uno en el departamento Noreste (253 efectivos) y otro en el departamento Sur de Haití (481 efectivos).²⁰¹ Finalmente, en 2015, la reducción de la contribución uruguaya de personal, que acompañó el proceso paulatino de repliegue de la MINUSTAH, condujo a la conformación de un batallón combinado con Perú.

La importancia política de la contribución uruguaya resulta no solo de su volumen y diversificación. Ella reposa principalmente en la significación de MINUSTAH en relación con los procesos políticos de cooperación regional. Así, es necesario detenerse en ese punto antes de examinar las interacciones que existieron entre las contribuciones con personal militar en la República Democrática del Congo y Haití.

Un enfoque analítico de la contribución uruguaya con MINUSTAH

Mirados en perspectiva, los diez años del proceso de la contribución de personal militar uruguayo con minustah presentaron particularidades interesantes. En su transcurso se incorporaron significados novedosos a la política general de contribución con operaciones de paz de Naciones Unidas desarrollada por el país.

Previamente, es preciso explicar las razones del abrupto cambio de postura del Frente Amplio una vez llegado al gobierno. Y para ello debe tomarse en cuenta la evolución de las relaciones regionales y considerar, además, ciertas cuestiones políticas domésticas que rodearon el período que comenzó con el triunfo electoral del Frente Amplio a fines de octubre de 2004 —en especial, el delicado asunto de las relaciones entre el Frente Amplio y los militares—.

El compromiso inicial del gobierno uruguayo de participar con tropas militares en Haití, que había sido adoptado por el Gobierno del doctor Jorge Batlle, tuvo lugar en un momento de quiebre en la geopolítica sudamericana;

199 La participación de la Fuerza Aérea en MINUSTAH terminó trágicamente como consecuencia de un accidente que le costó la vida a todos los tripulantes de la aeronave (ver ley n.º 19.072 que otorgó grados honoríficos a los seis tripulantes fallecidos en <<http://www.impocom.uy/diariooficial/2013/05/02/documentos.pdf>>, p. 7, acceso 5/5/2020).

200 Hay que precisar que la Armada fue destinando un creciente número de personal a Haití, alcanzando su máximo en diciembre de 2011 con 187 efectivos. Comenzó participando dentro del denominado Batallón Conjunto con el Ejército. Posteriormente, en 2007, el Consejo de Seguridad aprobó la misión de guardacostas y la Armada desplegó una compañía con 16 lanchas rápidas en cinco puertos de Haití desde setiembre de 2008 hasta diciembre de 2011. En 2014, la Armada completó su repliegue total de Haití, en el marco de la reducción del contingente uruguayo y de la propia minustah; esto coincidió con un sonado incidente de acoso a un joven haitiano en 2011 por parte de sus efectivos en Port Salut. Curiosamente, los despliegues de la Armada no se explicitan con precisión en ninguna de las numerosas leyes aprobadas con relación a la participación de militares uruguayos en MINUSTAH.

201 La información corresponde a 2013 y fue proporcionada por el Comando General del Ejército.

la hegemonía del Consenso de Washington en la región ya estaba fuertemente contestada, pero las condiciones políticas e institucionales que caracterizarían a Sudamérica durante la década siguiente recién comenzaban a dibujarse. Así como el Frente Amplio fue sorprendido por el compromiso adoptado por Brasil en MINUSTAH, la decisión del gobierno uruguayo de participar en MINUSTAH no representó ningún cambio en el enfoque y la lógica exhibidos en relación con la participación en MONUC ni con las experiencias anteriores en Camboya, Mozambique y Angola.

Aunque pocos meses después, con el doctor Tabaré Vázquez en la presidencia de la República, la contribución de personal militar en MINUSTAH adquirió nuevos significados, ellos se incorporaron en relativa armonía y sin provocar rupturas a la lógica básica de la política de contribución con unidades militares numerosas para las operaciones de paz de Naciones Unidas instalada en Uruguay desde 1992.

Un primer elemento novedoso a tomar en cuenta, es la significativa impronta latinoamericana de MINUSTAH y su asociación con las iniciativas de cooperación regional impulsadas por Brasil en Sudamérica, particularmente durante los dos períodos de gobierno del presidente Lula Da Silva.

En efecto, desde su inicio, el componente militar de MINUSTAH quedó bajo el mando de generales brasileños. El secretario general de Naciones Unidas designó a un chileno, el excanciller Juan Gabriel Valdés, sustituido luego por el guatemalteco Edmond Mulet, como sus representantes en Puerto Príncipe. Además, un rasgo distintivo de MINUSTAH, en relación con otras operaciones de paz de Naciones Unidas, fue la significativa presencia de contingentes militares de la región, principalmente sudamericanos,²⁰² entre los cuales —por su número— sobresalieron desde el principio los de Brasil y, a partir de mediados de 2004, también los de Uruguay.

En relación con los procesos regionales y tomando en cuenta los antecedentes ya reseñados, la contribución uruguaya en MINUSTAH debe ubicarse en el marco de la gestación de UNASUR, entre diciembre de 2004²⁰³ y la firma del Tratado de Brasilia en mayo de 2008.²⁰⁴ Particularmente significativo fue el papel jugado por el ya mencionado Mecanismo 2 x 4, que se amplió hasta ser Mecanismo 2 x 9.²⁰⁵

202 Pese a que la región nunca fue contribuyente destacada de personal para operaciones de paz de Naciones Unidas, a fin de 2004 —apenas unos meses después del inicio del despliegue de minustah— 3107 del total de 7406 efectivos uniformados de MINUSTAH provenían de América Latina y en noviembre de 2009 eran 4052 los uniformados de la región, de un total de 9065 militares y policías desplegados por Naciones Unidas.

203 Creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones en la Reunión de Presidentes (Cuzco, Perú).

204 Ver <<http://www.unasursg.org/es/historia>> (acceso 18/4/2016).

205 Integrado por los viceministros de Relaciones Exteriores y Defensa de los países de la región contribuyentes con personal uniformado en minustah.

Reunido por primera vez en mayo de 2005 con el objetivo de coordinar las posiciones a adoptar por los cuatro países —Argentina, Brasil, Chile y Uruguay— en relación con las decisiones del Consejo de Seguridad sobre MINUSTAH, rápidamente se convirtió en un organismo *ad hoc* en el que los gobiernos de los nueve países de la región contribuyentes de tropas con MINUSTAH intentaron, además, coordinar políticas más amplias de cooperación con Haití.²⁰⁶

En tal sentido, conviene recordar la fuerte ofensiva que desplegaba Brasil en esos años, dirigida a convertirse en *actor global* y acceder a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Además de destinar un importante número de militares en MINUSTAH y asumir el mando militar de la operación de paz, el gobierno brasileño intentó liderar un esfuerzo regional de cooperación más amplio con Haití concebido en términos de la denominada *cooperación sur-sur*.²⁰⁷

En dicho contexto, la MINUSTAH representó para Brasil y, por extensión, para Sudamérica, una especie de vitrina en la que se pretendió mostrar al mundo no solo su disposición de asumir responsabilidades frente una situación compleja que afectaba a un país del área, sino también su capacidad para instrumentar formas de cooperación más adecuadas a la problemática haitiana. De hecho, MINUSTAH ubicó a Sudamérica como una región emergente en el panorama de las operaciones de paz de Naciones Unidas²⁰⁸ y —aunque ello nunca cristalizó realmente— se constituyó en un acicate para la cooperación regional sudamericana durante un cierto período.

Pero, para el gobierno uruguayo, en particular para su Cancillería, el Mecanismo 2 x 4 introdujo una novedad al incorporar al subsecretario de Relaciones Exteriores en el debate y las decisiones referidas a una operación de paz. Desde el punto de vista del gobierno, para la mayor parte de los partidos y de la sociedad en general, la contribución con operaciones de paz de Naciones Unidas era percibida como un «asunto de los militares» perteneciente a la órbita del Ministerio de Defensa y en el cual la Cancillería jugaba un papel subsidiario. Así lo había definido el doctor Mariano Brito, exministro de Defensa del gobierno del doctor Lacalle en el Parlamento y, salvo algunas voces contrarias,²⁰⁹ así era mayoritariamente entendido.

Conviene detenerse en algunas señales tan llamativas como tempranas, respecto a cómo se ubicaba y qué significación se atribuía a MINUSTAH, cómo se vinculaba esta operación de paz con procesos que tenían lugar en el entorno

206 Ver <<http://haitiargentina.flasco.org.ar/La-Reconstruccion-de-Haiti/America-Latina-en-Haiti/Mecanismos-de-coordinacion>> (acceso 18/4/2016).

207 *Ibidem*.

208 Un reflejo del fenómeno es el libro *South America and Peace Operations: Coming of Age* (Kai M. Kenkel [2013]. Nueva York: Routledge).

209 Algunos legisladores del Frente Amplio habían señalado que la participación en operaciones de paz era una manifestación de política exterior, reclamando que las solicitudes de venia para salida de tropas también fueran consideradas en las comisiones de Relaciones Internacionales del Parlamento. Pero esto recién fue consagrado por todos los partidos en 2010 con la aprobación de la Ley Marco de Defensa Nacional.

regional más cercano a Uruguay. Curiosamente, en su momento, ellas pasaron casi desapercibidas en Uruguay.²¹⁰

El 10 de marzo de 2004, tres meses antes de que el gobierno uruguayo decidiera enviar tropas a Haití, el ministro de Defensa, Yamandú Fau, celebró una reunión en Buenos Aires con José Pampuro, ministro de Defensa del presidente Néstor Kirchner. Según el comunicado de prensa divulgado por el Ministerio de Defensa argentino, los dos jefes intercambiaron sobre la participación de militares de sus países en operaciones de Naciones Unidas, coincidiendo además en la voluntad de cooperar con MINUSTAH. También se consignaba que en la reunión se había manejado la posibilidad de que militares uruguayos se integraran al contingente argentino en UNFICYP (Chipre)²¹¹ y, a su vez, militares argentinos hicieran lo propio en el contingente uruguayo desplegado en la República Democrática del Congo.²¹² Paralelamente, Argentina y Chile ya comenzaban tratativas que, al calor de MINUSTAH, desembocarían en la formalización del batallón combinado binacional Cruz del Sur para operaciones de paz que, sin embargo, nunca ha sido desplegado en una operación de paz real.

Pocos días después, la prensa uruguaya informó que los agregados militares de los países del MERCOSUR en Nueva York habían sido consultados por autoridades de Naciones Unidas respecto a la posibilidad de que la contribución con MINUSTAH se hiciera bajo la forma de unidades militares combinadas de los países del MERCOSUR.

El asunto motivó una reunión al más alto nivel político del gobierno uruguayo. En ella, el presidente Batlle y los ministros de Defensa y de Relaciones Exteriores consideraron la propuesta de Naciones Unidas de conformar un batallón del MERCOSUR en MINUSTAH y concluyeron que no la aceptarían por carecer de «base jurídica» ya que «el acuerdo del MERCOSUR es un instrumento económico, comercial y arancelario que no contempla aspectos vinculados a la seguridad».²¹³ Al mismo tiempo, las «fuentes de gobierno» citadas por el semanario afirmaban que Uruguay estaba dispuesto contribuir con personal militar, pero de manera independiente.²¹⁴

210 En esos días, la agenda política nacional estaba monopolizada por las declaraciones amenazantes de los centros sociales militares en relación con las violaciones de derechos humanos durante la Dictadura.

211 Argentina —en el marco del COMPERSEG (mecanismo de consulta e intercambio entre los ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores de Argentina y Chile) que funciona desde 1995— ya había firmado un acuerdo con Chile por el cual una compañía de treinta efectivos de la Armada y el Ejército chilenos se había incorporado al batallón argentino en Chipre.

212 Ver <<http://www.lr21.com.uy/politica/135307-uruguay-y-argentina-evaluaron-el-envio-de-efectivos-a-haiti>> (acceso 12/12/2017).

213 Semanario *Búsqueda*, 14/4/2004.

214 Esa decisión reflejaba la opinión de las Fuerzas Armadas. Un general del Ejército consultado por el autor en una conversación privada durante aquellos días afirmó que integrar una unidad militar del MERCOSUR supondría poner tropas uruguayas bajo el mando de un oficial argentino o brasileño y el ejército uruguayo rechazaba dicha posibilidad.

Al día siguiente, otros medios aseguraban que el ministro Fau había señalado que consultaría a los agregados militares uruguayos en Nueva York sobre el planteo, agregando que MINUSTAH «duraría unos diez años y contaría con 5000 efectivos según les informó el secretario general Kofi Annan». También el canciller, Didier Opertti, informó a la prensa que debía asesorarse «con la representación diplomática ante Naciones Unidas».²¹⁵

El hecho no superó el carácter de anécdota, pero muestra hasta qué punto la contribución de personal militar con MINUSTAH se manejó como un instrumento ambicioso políticamente.

Posteriormente, el ministro Fau junto a José Viegas y Michelle Bachelet, ministros de Defensa de Brasil y Chile respectivamente, viajaron a Haití acompañando el primer despliegue de tropas de la región en MINUSTAH.

Esta serie de eventos debe ubicarse en el marco del proceso de deshielo de las relaciones entre los países de la región luego del fin de la guerra fría. Chile y Argentina iniciaron su proceso de acercamiento en 1991. Ese mismo año se firmaba del Tratado de Asunción, creando el MERCOSUR y culminando el proceso de desactivación de la vieja rivalidad entre Brasil y Argentina, que se había iniciado en noviembre de 1985 con la Declaración de Iguazú, firmada por los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney.

En abril de 1987, al amparo de dicha reunión presidencial, tuvo lugar el primer Simposio de Estudios Estratégicos de los Estados Mayores Conjuntos de Argentina y Brasil. Uruguay se sumó a ellos en abril de 1989²¹⁶ y luego lo hizo Paraguay. La plena cooperación nuclear entre Argentina y Brasil quedó sellada con la creación de la ABACC²¹⁷ y, enseguida, con el denominado Acuerdo Cuatripartito (Brasil-Argentina-ABACC-AIEA),²¹⁸ firmado en Viena en diciembre de 1991. Otra cuestión ocurrida paralelamente, que no puede analizarse sin recordar la guerra de Malvinas de 1982 y sus consecuencias, fue la resolución 41/11 de la Asamblea General de Naciones Unidas de 1986, adoptada a iniciativa de Brasil y por la que se creó la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZOPACAS).

Así, resumido el marco regional y para completar el análisis que permite explicar el abrupto cambio de posición del Frente Amplio en diciembre de 2004 respecto a la contribución con MINUSTAH, es necesario introducir algunas cuestiones políticas de carácter doméstico.

El conjunto de fenómenos internacionales y regionales que se han resumido hasta aquí generaban condiciones favorables y hasta incentivos para la participación de contingentes militares de Uruguay en MINUSTAH. Las jerarquías militares

215 Ver <<http://www.lr21.com.uy/politica/138523-propuesta-de-onu-para-el-envio-de-efectivos-a-haiti>> (acceso 12/12/2017).

216 En el tercer simposio (Buenos Aires), Uruguay fue invitado como observador y se incorporó formalmente en el cuarto, celebrado en Brasilia, para organizar el quinto en Montevideo, donde Paraguay participó como observador.

217 Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares.

218 AIEA: Agencia Internacional de la Energía Atómica.

tenían interés en este tipo de misiones y tanto el Partido Nacional como el Partido Colorado siempre las habían aprobado.

En cuanto al Frente Amplio —apenas cuatro meses después de haberse opuesto al envío de militares a Haití—, en su nueva situación de partido de gobierno con mayoría absoluta en el Parlamento, enfrentaba el delicado problema de sus conflictivas relaciones históricas con las Fuerzas Armadas y en particular la cuestión de las responsabilidades respecto de las violaciones a derechos humanos cometidas durante la Dictadura. Una reivindicación muy sentida por su base política y social en la que el doctor Tabaré Vázquez había estado personalmente comprometido,²¹⁹ pero que buena parte de la oficialidad militar percibía como una agresión del viejo *enemigo interno* contra su institución.

En tales condiciones, la cuestión de la contribución con personal militar para la operación de paz en Haití se constituyó en virtual moneda de cambio. El doctor Gonzalo Fernández²²⁰ caracterizó el cambio de postura del Frente Amplio acerca de la contribución con MINUSTAH como una decisión dirigida a «evitar un nuevo motivo de fricción con las Fuerzas Armadas».

Para los gobiernos del Frente Amplio, como ya lo había sido para todas las administraciones a partir de 1992, la contribución con personal militar para las operaciones de paz de Naciones Unidas actuó como un amortiguador con relación al impacto de la restricción presupuestal impuesta al Ministerio de Defensa y en particular a las Fuerzas Armadas. Es más, la continuidad y el desarrollo que adquirió la política de participación en operaciones de paz durante el primer gobierno del presidente Vázquez y el de su sucesor, José Mujica, de hecho, representó una poderosa señal política para unas Fuerzas Armadas cuya oficialidad recela del Frente Amplio por razones históricas e ideológicas.

Por otra parte, y como contrapartida, la presencia de tropas uruguayas en Haití nunca fue completamente digerida por una parte de la base social del Frente Amplio y ello se manifestó cada vez que el gobierno debió renovar la venia parlamentaria para la permanencia de las tropas uruguayas en el país caribeño. En cambio, en el plano de la política exterior, la decisión de participar en MINUSTAH, como se verá, se reveló fructífera para las administraciones del Frente Amplio.

El próximo capítulo se dedica a examinar con algún detalle las características de la contribución con personal militar en Haití, tomando en cuenta sus interrelaciones con la participación en MONUC/MONUSCO (RDC), la otra operación de paz de Naciones Unidas en la que Uruguay mantiene, desde 2001, un despliegue de efectivos de importante volumen.

219 Había sido el tesorero de la comisión de personalidades que impulsaron el referéndum contra la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado entre 1986 y 1989.

220 Entrevistado el 28/1/2016. Considerado un asesor de estrecha confianza del Dr. Tabaré Vázquez, el Dr. Fernández había integrado la Comisión para la Paz —a propuesta de Vázquez, entonces presidente del Frente Amplio— que fue creada en agosto del año 2000 por el presidente Batlle. Una vez instalado el presidente Vázquez, fue designado secretario de la Presidencia de la República en marzo de 2005, fue ministro de Defensa Nacional entre febrero de 2008 y agosto de 2009 y finalmente ministro de Relaciones Exteriores hasta marzo de 2010.

MONUC/MONUSCO y MINUSTAH, sus interconexiones

A partir de 2004, la evolución de las contribuciones de personal militar uruguayo en la República Democrática del Congo y Haití estuvo interconectada y el asunto merece un análisis detenido. El cuadro 6 resume el conjunto de la información: la evolución del número de efectivos uruguayos en cada una de las dos operaciones de paz junto a la evolución del número total de efectivos de cada operación y también la evolución de la contribución total de Uruguay en las operaciones de paz de Naciones Unidas, que gradualmente fue quedando reducida a MONUSCO y MINUSTAH.

Como puede verse en el cuadro 5, la evolución del número de efectivos militares uruguayos en MINUSTAH acompañó, en líneas generales, la evolución del conjunto de la operación. La excepción se produjo cuando el Consejo de Seguridad, luego del terremoto que sufrió Haití en enero de 2010, autorizó un incremento del número de personal militar desplegado. En cambio, la contribución uruguaya se mantuvo estable.

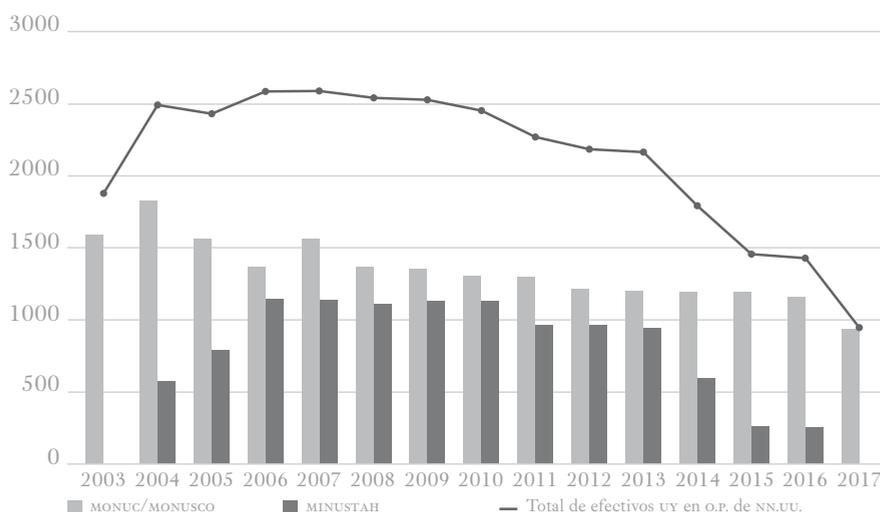
Es más, apenas dos años después —a fines de 2011— las estadísticas del DPKO daban cuenta de una primera retracción —167 efectivos— en el número de militares uruguayos en MINUSTAH. Ello permite introducir brevemente algunos elementos que permiten comprender con mayor profundidad el significado de los datos referidos específicamente al despliegue de personal militar de Uruguay en Haití.

En tal sentido, deben señalarse dos cuestiones. En primer término, la contribución de Uruguay con personal militar en MINUSTAH mostró una rápida progresión inicial y ella repercutió en una reducción de casi 250 efectivos uruguayos en la MONUC.

Cuadro 5. Evolución comparada del número de efectivos uruguayos en MONUC/MONUSCO y MINUSTAH (2003-2017)

Año (al 31/12)	MONUC		MINUSTAH		N.º de efectivos UY en RDC y Haití	Contribución total UY a o. p. de NN. UU.
	N.º de efectivos UY	N.º total de efectivos	N.º de efectivos UY	N.º total de efectivos		
2003	1.593	10.649	0	0	1.593	1.880
2004	1.827	12.646	576	7.406	2.403	2.492
2005	1.564	16.791	788	9.034	2.352	2.428
2006	1.369	18.296	1.144	8.376	2.513	2.586
2007	1.369	18.383	1.140	8.873	2.509	2.588
2008	1.368	18.422	1.136	9.089	2.504	2.538
2009	1.356	20.509	1.130	9.057	2.486	2.513
2010	1.304	19.105	1.134	11.984	2.438	2.453
2011	1.295	18.928	967	11.611	2.262	2.270
2012	1.215	19.166	956	9.464	2.171	2.185
2013	1.204	21.198	944	8.600	2.148	2.165
2014	1.192	21.036	595	7.213	1.787	1.793
2015	1.192	18.727	259	4.852	1.451	1.457
2016	1.160	18.753	252	4.828	1.412	1.430
2017	937	17.207	0	0	937	950

Gráfico 2. Evolución comparada del número total de efectivos uruguayos en operaciones de paz



Datos al 31 de diciembre de cada año.

Fuente: elaborado por el autor en base a información del DPKO de Naciones Unidas.

Como puede verse en el gráfico 2, la contribución de personal militar de Uruguay en MONUC se incrementó entre 2001 y fines de 2004, acompañando la evolución del despliegue general de la operación. A partir de la *transferencia* de los mencionados 250 efectivos de Congo para Haití en 2005, la cantidad de militares uruguayos en MONUC/MONUSCO tuvo una ligera tendencia a la baja, divorciada de la evolución general de la operación, sin que Uruguay dejara de ser un contribuyente muy significativo en la operación.²²¹ Esta evolución se explica por una combinación de fenómenos.

Por una parte, MINUSTAH adquirió cierta preeminencia para el gobierno uruguayo como un reflejo de la significación que ella tuvo para la región. Por otra parte, el recrudecimiento de los choques armados ocurrido a partir de 2003-2004 mostró los riesgos de la participación en la operación de paz en Congo, no solo para la seguridad de los propios militares, sino incluso para la política exterior del país y hasta para la imagen de sus Fuerzas Armadas. El armamento liviano con el que están equipadas las tropas uruguayas y su papel como fuerza de reserva del *force commander*²²² junto a las dificultades logísticas y de transporte que enfrenta Naciones Unidas por la ausencia de infraestructura en la República Democrática del Congo determinan que los militares uruguayos queden recurrentemente sometidos a situaciones de riesgo significativo y no siempre con equipamiento y apoyo logístico suficiente.

En segundo término, ya en 1997, el Ejército había establecido que hasta el 10% del total de sus efectivos podría desplegarse en operaciones de paz. Según esta estimación, por encima de dicho techo su capacidad de cumplir con las misiones asignadas en el territorio nacional podría quedar comprometida.

Es interesante citar algunas definiciones que realizó el Ejército uruguayo en ese momento y que, en líneas generales, se mantuvieron posteriormente. Según afirma Juan L. Esteyro, el Ejército «podrá mantener sin inconvenientes [...] hasta el 10% de los efectivos de la fuerza»²²³ en operaciones de paz fuera del país, agregando un conjunto de otros cinco criterios para integrar sus unidades en operaciones de paz, seleccionar y entrenar el personal, así como establecer las rotaciones necesarias.

221 Desde 2002 a la fecha, Uruguay se ha ubicado entre los mayores contribuyentes de personal militar de MONUC/MONUSCO.

222 Ello implica que estas son destinadas a los lugares donde se produce alguna situación compleja.

223 J. L. Esteyro (2004, p. 23).

Cuadro 6. Evolución del personal del Ministerio de Defensa Nacional (2004-2014)

	2004*	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total MDN	31.550	30.801	31.732	29.897	28.734	28.198	28.541	28.930
Escalafón K, «militar»**		29.174	29.948	28.199	26.897	26.058	26.356	26.711
Ejército Nacional	16.519	16.591	16.781	15.751	15.218	14.846	15.014	15.462
Armada Nacional	6.311	6.362	6.225	5.679	5.291	5.206	5.218	5.088
Fuerza Aérea Uruguay	3.188	3.033	2.995	2.828	2.766	2.726	2.758	2.776
Total FF. AA.	26.018	25.986	26.001	24.258	23.275	22.778	22.990	23.326

* Datos de 2004; fueron proporcionados al autor por la Dirección Financiero-Contable del Ministerio de Defensa Nacional.

**Esta categoría incluye a funcionarios civiles equiparados a militares.

Fuente: elaborado por el autor con información del Observatorio de la Oficina del Servicio Civil, Presidencia de la República.

Como se ve en el cuadro 6, entre 2004 y 2009 la contribución con operaciones de paz se mantuvo en una cifra cercana al 10% del número total de efectivos de las Fuerzas Armadas.²²⁴ A partir de 2011, la contribución con operaciones de paz se redujo en una proporción relativamente mayor a la caída que registró el número de militares encuadrados en las Fuerzas Armadas y así se fue alejando progresivamente del tope máximo establecido del 10%.

Del análisis de las cifras presentadas surge con claridad que la caída en el número de efectivos militares destinados por Uruguay a las operaciones de paz en los últimos años resulta principalmente del repliegue de MINUSTAH,²²⁵ aunque a ello también se agregó en 2017 una reducción de la contribución con MONUSCO.

Es llamativa (ver cuadro 7) la sostenida reducción de la contribución uruguaya con operaciones de paz en relación con su máximo histórico de 2006 y 2008. La reducción acumulada desde entonces hasta diciembre de 2017 fue de unos 1600 efectivos. Solo se señalará aquí que los procesos de reducción de los efectivos uruguayos en Haití y en la República Democrática del Congo se procesaron según lógicas y causas diferentes.

224 En el cuadro 6 se detalla el número de funcionarios encuadrados en cada una de las tres fuerzas armadas. Debe recordarse que un buen número de militares —soldados, suboficiales y oficiales— están destinados a otros servicios del Ministerio de Defensa.

225 El proceso de repliegue de MINUSTAH comenzó con la resolución 2070 de 2012 y se profundizó en octubre de 2013 con la resolución 2119, sin afectar significativamente a los despliegues uruguayos. Recién en octubre de 2014, en el marco de la resolución 2180, la Armada replegó totalmente su compañía. Finalmente, en octubre de 2015, el Consejo de Seguridad decidió fijar en 2370 el nivel del componente militar y policial hasta octubre de 2016 cuando, por primera vez (resolución 2313), establece la posibilidad de no renovar el mandato, cosa que ocurre por la resolución 2350 de abril de 2017, cuando se fija el repliegue total de MINUSTAH para octubre de 2017.

Ya se señaló que una primera caída en el número de militares uruguayos en MONUC estuvo vinculada al crecimiento del despliegue en MINUSTAH. En cambio, en 2017, contra la voluntad del gobierno uruguayo, en particular de las Fuerzas Armadas, como consecuencia de decisiones tomadas por el Consejo de Seguridad, la Armada debió retornar al país a la única unidad organizada que mantenía fuera de fronteras.²²⁶ También el Ejército debió replegar su compañía de ingenieros de la República Democrática del Congo, manteniendo solo un pequeño número de efectivos del arma de Ingenieros para operar seis unidades de potabilización de agua (UPA) que Uruguay tiene desplegadas en MONUSCO.²²⁷

En cambio, el repliegue total de Haití, si bien fue posible por la decisión del Consejo de Seguridad de finalizar las actividades de MINUSTAH, obedeció a dos factores de carácter doméstico que se examinarán en detalle más abajo: la creciente dificultad para reclutar personal militar voluntario para esa operación de paz y la progresiva erosión del sustento político dentro del Frente Amplio para continuar la participación en MINUSTAH.

En noviembre de 2013, el presidente uruguayo José Mujica afirmó públicamente: «No queremos que la MINUSTAH se convierta en una especie de guardia pretoriana». Y agregó: «en 10 años no se logró colaborar para que Haití se valga por sí mismo, algo que difícilmente se va a conseguir; es mejor que los haitianos asuman su propia responsabilidad».²²⁸

Esta rotunda definición, por otra parte, se correspondió con la actitud de Brasil, principal impulsor de la contribución de los países de la región con MINUSTAH. Desde el acceso de Dilma Rousseff a la presidencia en 2011, las ambiciones de la política internacional brasileña comenzaron a declinar, en el marco de una realidad doméstica crecientemente problemática desde el punto de vista económico y político y a la pérdida de dinamismo del grupo de los BRIC,²²⁹ en el que Dilma había concentrado sus acentos.²³⁰

De todas formas, de lo expuesto resulta que, durante el gobierno del presidente Tabaré Vázquez (2005-2010), la contribución de personal militar en Haití se intensificó, sin cambios sustanciales en la presencia de tropas uruguayas en la República Democrática del Congo, ubicando los despliegues en operaciones de paz en sus máximos niveles históricos. Pero, además, el fenómeno supuso que, en particular el Ejército, alcanzara durante varios años y de manera sostenida, el límite máximo que se había fijado para sus despliegues fuera de fronteras.

226 En 2014 se había replegado la compañía de la Armada que se encontraba en Haití (ver <<http://www.armada.mil.uy/Pagina/institucion/esmay/misiones-de-paz.html#1>>, acceso 17/1/2018)

227 Ver <<http://www2.ejercito.mil.uy/noticia.php?idA=5002&idC=1&idSc=1>> (Acceso 15/1/2018)

228 Ver <<http://www.continental.com.ar/noticias/internacional/uruguay-retira-sus-tropas-de-haiti-con-fuertes-criticas-a-la-minustah/20131115/nota/2016412.aspx>> (acceso 21/4/2016)

229 Brasil, Rusia, India, la República Popular China y Sudáfrica.

230 A. L. Cervo y A. C. Lessa (2014).

El fenómeno resulta curioso —incluso paradójico— desde el punto de vista político. Durante el primer gobierno del Frente Amplio, Uruguay alcanzó sus máximos históricos de contribución con personal militar para operaciones de paz de Naciones Unidas, siendo que entre 1992 y 2004 había sido la fuerza política con representación parlamentaria que mayores reservas había expresado al apoyar las distintas autorizaciones legislativas para la participación de tropas uruguayas en operaciones de paz de Naciones Unidas. Incluso había votado negativamente el envío del primer contingente militar a Haití.

Al respecto, conviene recordar la posición crítica respecto a las operaciones de paz que sostuvo el general (retirado) Víctor M. Licandro, desde su posición como presidente de la Comisión Especial de Defensa Nacional del Frente Amplio entre 1986 y 2007.²³¹ Además, la participación de militares uruguayos en operaciones de paz, muy particularmente en Haití, se constituyó, a partir de 2004, en uno de los temas más ardorosamente debatidos en los congresos del Frente Amplio.

En tal sentido, debe citarse el testimonio de un asesor clave del presidente Tabaré Vázquez, quien señaló que el cambio de posición del Frente Amplio respecto a MINUSTAH, en diciembre de 2004, había tenido el objetivo de no agregar un motivo de fricción con las Fuerzas Armadas cuando se preparaba la asunción del primer gobierno del Frente Amplio. Ciertamente, a ello se sumó también, posteriormente, la voluntad de alinear la política de Uruguay con las de Brasil, Argentina y Chile, cuyos gobiernos habían asumido un fuerte compromiso en Haití, en el marco del proceso de construcción de UNASUR.

El próximo capítulo se dedica al análisis de las razones que condujeron a un cambio en la significación de la contribución con operaciones de paz de Naciones Unidas y el papel que en ese sentido puede asignarse a MINUSTAH y al proceso de construcción político institucional sudamericano (UNASUR).

231 El Gral. Licandro, tanto en los debates internos del Frente Amplio como en sus declaraciones públicas, se opuso siempre y frontalmente a la participación en MINUSTAH. También caracterizó la contribución con tropas en las operaciones de paz como una claudicación de la política exterior uruguaya ante la política de seguridad de las grandes potencias, en particular de EE. UU. Además, alertó frente al riesgo de *mercenarizar* a las fuerzas armadas.

MINUSTAH y la resignificación de la contribución uruguaya con operaciones de paz

En el año 2008, mientras el nivel de participación de personal militar se ubicaba en sus máximos históricos, se produjo un evento significativo: el Ministerio de Relaciones Exteriores resolvió establecer el objetivo de lograr que Uruguay fuera electo como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para el período 2016-2017. Con ello se generó un incentivo para que la Cancillería desarrollara un interés mayor en la contribución con operaciones de paz a lo que sumó, a principios de 2010, la entrada en vigor de la ley número 18.650, Ley Marco de Defensa Nacional. En efecto, dicha norma contiene un capítulo dedicado casi exclusivamente a las operaciones de paz y define la participación de contingentes militares uruguayos como «una decisión [...] determinada por la política exterior de la República» (artículo 22).²³²

La decisión de postular a Uruguay para ocupar un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas tuvo directa relación con la contribución con operaciones de paz y su impacto, principalmente en el DPKO, en las Cancillerías de los países más comprometidos con el asunto, en particular los grandes contribuyentes financieros de Naciones Unidas y, entre ellos, muy especialmente los del G5 —los países miembros permanentes del Consejo— sobre los que recae alrededor del 80 % del costo de las operaciones de paz.

En efecto, el doctor Gonzalo Fernández, ministro de Relaciones Exteriores cuando la decisión de postular a Uruguay fue adoptada, recordó en entrevista con el autor que la idea fue consecuencia de la toma de conciencia por parte de las máximas autoridades de gobierno acerca del prestigio acumulado por Uruguay y el reconocimiento que expresaban gobiernos de las principales potencias, así como las autoridades de Naciones Unidas, por el importante número de militares que el país aportaba para las operaciones de paz.

Entre 2010 y 2012 funcionó, por primera vez y de manera periódica, una instancia de trabajo y coordinación entre los ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores. Sin olvidar además que, a partir de 2009, Uruguay presidió el denominado Grupo de Amigos de Haití en Naciones Unidas.

La paulatina incorporación del Ministerio de Relaciones Exteriores a las decisiones referidas a la contribución con operaciones de paz y muy especialmente acerca de MINUSTAH se verificó durante el período de auge del interés de

232 En realidad, los militares ya habían interpretado de esa forma su involucramiento en operaciones de Naciones Unidas definiéndola como una misión de apoyo a la política exterior del Estado.

buena parte de los gobiernos sudamericanos en desarrollar políticas de cooperación con Haití, tanto dentro como más allá del marco de MINUSTAH.

Aunque tímidos y polémicos, los avances institucionales que consiguió Haití con la celebración de elecciones en 2017 dieron argumentos para que el Consejo de Seguridad estableciera el repliegue total de MINUSTAH, que se concretó en octubre 2017, y que en realidad deben asociarse al recorte del aporte financiero de Estados Unidos y a la pérdida de interés de Brasil. Al mismo tiempo, el Consejo de Seguridad autorizó la creación de MINUSTAH integrada por hasta siete unidades de policía constituidas (980 agentes de policía armados) y 295 agentes de policía, por un período inicial de seis meses a partir del 16 de octubre de 2017. El mandato de MINUSTAH se centra en el apoyo al gobierno de Haití en el fortalecimiento de las instituciones del estado de derecho en el país, seguir prestando apoyo a la Policía Nacional de Haití y fomentar su desarrollo, y participar en tareas de vigilancia, presentación de informes y análisis de la situación de los derechos humanos.²³³

Ello habilitó la alternativa de una *salida elegante* para Brasil —y con él los demás países de la región— de una realidad muy compleja y sin vías claras de solución de fondo a la vista.

Sin embargo, más allá de la importante reducción del despliegue de tropas uruguayas en Haití, es necesario interrogarse acerca de las posibles razones que permitan comprender por qué ese repliegue no fue acompañado por algún nuevo despliegue en alguna nueva operación de paz de Naciones Unidas. Más aún, si el número total del personal desplegado por Naciones Unidas en sus operaciones de paz ha crecido hasta niveles inéditos.

En tal sentido, Naciones Unidas demandó en el año 2015 la contribución de Uruguay, primero, para la operación de paz de Naciones Unidas en Mali y, luego, para República Centroafricana. Sin embargo, ambas propuestas fueron descartadas. Según informó al Parlamento el subsecretario del Ministerio de Defensa, Jorge Menéndez, la primera fue rechazada por las características del conflicto y de la operación de paz allí desplegada.²³⁴ En cambio, la segunda propuesta fue rechazada por no adaptarse a las posibilidades del Ejército.²³⁵

233 Ver <[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2350\(2017\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2350(2017))> (acceso 17/1/2018).

234 El subsecretario Menéndez señaló: «... rechazamos una invitación a participar en Mali, por la evaluación de las condiciones, del terreno y, fundamentalmente, de la paz a preservar». Este hecho recién se conoció en febrero de 2016 cuando el Ministerio de Defensa informó sobre la propuesta de que tropas uruguayas de MONUSCO, acantonadas cerca de la frontera con Burundi, cruzaran la frontera para atender la situación en dicho país. Ello dependería de una solicitud del Gobierno de Burundi. De hecho, dicha posibilidad no se concretó. Ver <<https://www.elobservador.com.uy/nota/uruguay-espera-mandato-de-onu-para-desplegar-tropas-en-burundi-201624500>> (acceso 11/5/2020).

235 Naciones Unidas solicitó a Uruguay una sección de 250 efectivos de fuerzas especiales. Un requerimiento que excedía a todas luces las capacidades del Ejército y que evitó una definición política por parte de la Cancillería acerca de la MINUSCA y sus características. Ver <<http://www.elpais.com.uy/informacion/uruguay-rechazo-tropas-elite-africa.html>> (acceso 23/4/2016).

En realidad, la situación de Uruguay en relación con las operaciones de paz de Naciones Unidas durante los últimos tres años del período analizado en este trabajo se asemeja, en un sentido, con lo ocurrido durante el período de receso que tuvo la contribución uruguaya entre 1997 y 2001. En efecto, en el período 2014-2017 el Consejo de Seguridad no autorizó ninguna nueva operación de paz significativa por su volumen. Las últimas cinco operaciones de paz de gran porte fueron desplegadas entre 2011 y 2014: UNISFA (Abyei) en junio de 2011, UNMISS (Sudán del Sur) en julio de 2011, MINUSMA (Mali) en abril de 2013 y MINUSCA (República Centroafricana) en abril de 2014.²³⁶ Todas ellas operan en base a mandatos particularmente *robustos*, se desarrollan en condiciones de alta violencia y con enfrentamientos armados graves. De manera que ninguna de ellas se ajusta a las definiciones de política exterior de Uruguay ni a las posibilidades reales de sus fuerzas armadas.

Razones muy claras de política exterior explican la negativa del gobierno uruguayo a involucrar tropas y arriesgar bajas en operaciones militares ofensivas en países africanos donde el país no posee ningún interés concreto.

Dos conclusiones

Para resumir esta sección, se presentan dos grandes conclusiones acerca de la evolución de la contribución de Uruguay con operaciones de paz de Naciones Unidas entre 1997 y 2017.

En primer lugar, la tramitación de las decisiones relacionadas con la contribución uruguaya con operaciones de paz de Naciones Unidas no registró novedades sustantivas en relación con el período 1992-1997. Los pedidos de venia legislativa, casi siempre presentados con escaso margen para su estudio en el Parlamento, fueron aprobados sin contratiempos mayores, con una excepción: el voto contrario de la bancada del Frente Amplio al primer despliegue de tropas en Haití.

El papel de los diversos actores políticos e institucionales involucrados en esta política tampoco mostró cambios de significación. Las Fuerzas Armadas continuaron siendo el agente más proactivo e influyente en las decisiones del gobierno. Es más, sus capacidades de información y *lobby* en el DPKO de Naciones Unidas se habían reforzado en 1996 con la designación de agregados militares en Nueva York. Aunque el Ministerio de Relaciones Exteriores, luego de la decisión de postular la candidatura de Uruguay al Consejo de Seguridad, comenzó a interesarse en la contribución con operaciones de paz de Naciones Unidas como una dimensión de la política exterior del país, lo hizo desde una perspectiva principalmente utilitaria, dirigida a captar adhesiones en la Asamblea General para la postulación. Así, aun habiendo reforzado sus capacidades para afrontar el desafío de integrar

²³⁶ Ver <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf>> (acceso 22/4/2016).

el Consejo de Seguridad, como efectivamente ocurrió en 2016 y 2017,²³⁷ ello no condujo a modificaciones sustanciales de sus capacidades institucionales referidas a la contribución del país con operaciones de paz ni a adoptar un papel más activo en las decisiones sobre el asunto.

La segunda conclusión —que también alude a una continuidad— refiere al papel jugado por la evolución general de las operaciones de paz de Naciones Unidas como marco estructural habilitante de la contribución uruguaya. Aunque esto resulte obvio, es preciso explicitar que la evolución de las características de los conflictos, de los mandatos, así como el volumen de los despliegues militares autorizados por el Consejo de Seguridad constituyeron condiciones necesarias para explicar la evolución de la contribución uruguaya con operaciones de paz de Naciones Unidas durante el período.

Por otra parte, a partir de 2005 y hasta 2011, el proceso de cooperación regional se agregó como un nuevo componente significativo del marco estructural habilitante en el cual actuaron los agentes decisores uruguayos. Su significación fue relativamente corta en el tiempo y su importancia quedó circunscrita, de hecho, al caso de la operación de paz en Haití. Ciertamente, en el nivel regional, la estatura estratégica relativa de Uruguay le otorgó al país cierta capacidad de incidencia mayor, reforzada por su condición de segundo mayor contribuyente de tropas militares en MINUSTAH. Sin embargo, como se verá más abajo, el gobierno uruguayo solo aprovechó parcialmente el potencial de incidencia que la presencia militar en MINUSTAH le confirió al país en esos años.

237 La representación de Uruguay ante las oficinas de Naciones Unidas en Nueva York reforzó sustancialmente su personal durante esos años; pasó a tener tres embajadores en su *staff* permanente, apoyados por dos ministros, tres ministros consejeros y un consejero, junto a una asesora legal y seis secretarios, además de dos coroneles.

TERCERA SECCIÓN

Contribución de Uruguay con operaciones de paz de Naciones Unidas entre 1997 y 2018: los actores y sus motivaciones

Una vez analizada la evolución de la contribución uruguaya con operaciones de paz entre 1995 y 2017, esta sección se dedica a examinar con mayor profundidad las razones que explican el comportamiento de las Fuerzas Armadas, para luego analizar los impactos que tuvo la política de contribución con personal militar para operaciones en paz sobre las propias instituciones militares y en la política exterior uruguaya en ese período.

Al considerar los procesos de decisión referidos al tema a lo largo del período 1992-2017, ya se ha aludido a las motivaciones que impulsaron a gobiernos y partidos políticos, así como a los debates generados alrededor de la cuestión cada vez que el Parlamento tuvo que considerar la aprobación de las venias para la salida del país de los contingentes. En esta sección y por las razones que se exponen a continuación, el foco se ubica en las Fuerzas Armadas y su personal.

Las Fuerzas Armadas, un actor decisivo

Las Fuerzas Armadas constituyen un actor institucional sin cuya aquiescencia no podría explicarse el fenómeno que se analiza. Si bien, desde el punto de vista estrictamente legal, los militares deben obediencia a su mando superior —el presidente de la República y el ministro de Defensa— el nivel de compromiso de las instituciones militares en relación con la contribución para operaciones de paz revela un interés manifiesto. Por otra parte, como se desprende del análisis de la historia del fenómeno, las Fuerzas Armadas han sido el promotor más activo de esta política. Algo que, además, es coherente con la forma en la que, con pocas excepciones, se han procesado las decisiones referidas a la política militar en Uruguay.

A ello hay que agregar que la participación de los militares uruguayos en las operaciones de paz siempre ha tenido carácter voluntario. Por tanto, mientras ello no se modifique, lo que puede calificarse genéricamente como *motivación de los militares* debe considerarse como una condición necesaria para la contribución uruguaya con personal militar para operaciones de paz de Naciones Unidas. En tal sentido, el *interés individual*, tanto de oficiales como personal de tropa,²³⁸ por participar en operaciones de paz aparece como un elemento muy significativo. Las razones de dicho interés son básicamente de dos tipos: económicas y profesionales. Seguramente, en el caso de la oficialidad ambas razones se combinan de diversas formas, mientras para los soldados y suboficiales predominan las razones económicas.

Esta diferencia está asociada al fuerte componente vocacional que posee la profesión militar en el caso de la oficialidad, lo que además se refuerza durante su proceso de formación en la escuela de oficiales y se continúa a lo largo de su carrera profesional. En cambio, para la mayoría de los soldados y suboficiales, las Fuerzas Armadas representan mucho más una ocupación que una vocación.

Debe puntualizarse que la participación en operaciones de paz fue ganando reconocimiento como mérito profesional y ello vale tanto para la oficialidad como para el resto del personal militar. A todo lo dicho debe agregarse que los salarios militares, muy especialmente las remuneraciones de los soldados, son reconocidamente bajos por lo que el ingreso extraordinario derivado de su participación en operaciones de paz ha sido un estímulo fuerte para ellos. El asunto se considera en detalle más abajo.

238 Lo que en la jerga militar se conoce como personal superior (oficialidad) y personal subalterno (suboficiales y soldados).

Además de la motivación individual, es necesario considerar un segundo componente de la *motivación militar* para participar en operaciones de paz, lo que puede definirse como *interés institucional* de las Fuerzas Armadas en destinar personal y equipamiento para dichos despliegues fuera de fronteras. Lo cual supone dedicar personal y recursos materiales para resolver los problemas logísticos asociados a la contribución con operaciones de paz, la planificación y preparación previa y todas las tareas de apoyo necesarias durante los despliegues.

También dentro de la categoría del *interés institucional* de las Fuerzas Armadas en la participación en operaciones de paz de Naciones Unidas, deben diferenciarse dos componentes. Por una parte, las instituciones militares poseen motivaciones de carácter económico, vinculadas principalmente a los reembolsos que Naciones Unidas paga por concepto de desgaste de equipo, etcétera,²³⁹ pero también por lo que puede calificarse como razones político-institucionales, principalmente prestigio y legitimidad, tanto en el plano doméstico como en el internacional.

En unas instituciones tan jerarquizadas, disciplinadas, cohesionadas y con un espíritu de cuerpo tan fuerte como las fuerzas armadas, interés individual e interés institucional resultan difíciles de discriminar y, en última instancia, los intereses institucionales se definen por la voluntad prevaleciente en los niveles más altos de su oficialidad. Sin embargo, esto no impide diferenciar analíticamente ambos componentes, pues cada uno de ellos responde a estímulos específicos.

Las motivaciones militares para participar en operaciones de paz

En este apartado se analizan sucesivamente cuatro asuntos. Los tres primeros intentan aportar información empírica para fundamentar la influencia de las *motivaciones militares* como un factor explicativo de la política uruguaya de contribución con operaciones de paz de Naciones Unidas. También se dedicará un apartado de carácter analítico-narrativo para mostrar cómo el desarrollo adquirido por esta política la convirtió en un fenómeno que impactó tanto sobre las propias Fuerzas Armadas y sus relaciones con la sociedad, como sobre otras políticas públicas, particularmente la política exterior.

Los tres primeros asuntos son:

- la importancia y el potencial analítico y hasta predictivo de la variable *expertos y observadores militares uruguayos desplegados en operaciones de paz de Naciones Unidas*;
- la importancia de las retribuciones de Naciones Unidas —y de otros retornos económicos— para la participación de las Fuerzas Armadas uruguayas en operaciones de paz de Naciones Unidas;
- la *funcionalidad institucional* de la contribución con operaciones de paz para las Fuerzas Armadas uruguayas.

239 Hay otros *retornos* de carácter económico, no tan visibles, a los que se aludirá más adelante.

La relación entre el número de oficiales militares uruguayos desplegados como observadores y expertos en operaciones de paz y la contribución con unidades militares organizadas

Conviene recordar que, a partir de 1996, en función de los acuerdos *stand-by* firmados con el DPKO de Naciones Unidas, Uruguay asumió el compromiso de mantener alistados hasta cien observadores o expertos, además de una unidad organizada de infantería del Ejército, para ser destinados a operaciones de paz.

La evolución de la contribución uruguaya con operaciones de paz a lo largo de todo el período analizado muestra una correlación generalmente positiva entre el número de efectivos militares desplegados en el marco de unidades organizadas y el número de oficiales militares uruguayos desplegados de manera individual, sea como observadores militares o como expertos en los estados mayores de las diversas operaciones de paz.

Cuadro 1. Evolución comparada del número de militares uruguayos en contingentes y como observadores y expertos en operaciones de paz (O. P.) de Naciones Unidas (1990-2017, meses seleccionados)

Fecha	Observadores y expertos	En contingentes	N.º de o. p. de NN. UU. con efectivos UY	N.º de o. p. de NN. UU.
30/11/1990	10	0	2	9
31/08/1991	9	0	2	9
31/08/1992	8	936	3	12
31/07/1993	35	1.764	4	14
31/12/1993	83	845	5	16
31/10/1994	87	833	7	16
30/08/1995	72	837	8	16
31/03/1996	50	850	7	18
28/02/1997	61	720	8	18
31/12/1997	34	0	6	15
31/11/1998	30	2	6	16
31/12/1999	46	0	10	19
31/12/2000	61	1	8	16
31/12/2001	71	785	9	16
31/03/2002	68	996	8	16
31/12/2002	60	1.591	9	15
31/12/2003	60	1.820	9	15
31/12/2004	56	2.414	13	17
31/12/2005	67	2.345	10	17
31/12/2006	67	2.505	11	18
31/12/2007	70	2.501	13	22

Fecha	Observadores y expertos	En contingentes	N.º de o. p. de NN. UU. con efectivos UY	N.º de o. p. de NN. UU.
31/12/2008	65	2.456	11	20
31/12/2009	56	2.440	10	19
31/12/2010	54	2.388	9	19
31/12/2011	50	2.208	7	18
31/12/2012	42	2.127	7	17
31/12/2013	21	2.129	7	17
31/12/2014	19	1.771	5	18
31/12/2015	19	1.422	4	18
31/12/2016	30	1.393	5	21
31/12/2017	22	922	5	23

Fuente: elaborado por el autor con información del DPKO de Naciones Unidas (<<https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>>).

En el cuadro 1 se resume la información que proporciona Naciones Unidas, se muestran los datos del período 1990-2017 junto al número de operaciones de paz de Naciones Unidas operativas en cada momento y el de aquellas en las que se reporta la presencia de efectivos militares uruguayos.²⁴⁰

Sin embargo, en dicho marco general se registran algunas disonancias que requieren atención y se muestran en los gráficos de los cuadros 2 a 5. Es justamente a partir del análisis de dichas disonancias que es posible realizar ciertas inferencias respecto al interés en participar de operaciones de paz de Naciones Unidas que, en cada momento histórico, ha expresado la oficialidad militar uruguaya.

El interés o motivación para participar de ellas se estima a través del número de oficiales militares que participan individualmente —como observadores y expertos— en ese tipo de misión y, complementariamente, por el número de operaciones de paz donde el DPKO reporta presencia de militares uruguayos. Como ya se señaló, el interés o motivación resulta de dos tipos de razones: económicas y profesionales. Normalmente, motivaciones económicas y profesionales se combinan en proporciones que varían en función de la realidad de cada individuo, en cada momento de su carrera profesional o de su vida personal.

Lo anterior se apoya en un presupuesto: la participación individual (como observador o miembro del *staff* de una operación de paz) supone o demuestra un mayor grado de interés/motivación de orden personal que la participación en el marco de un contingente organizado.²⁴¹

²⁴⁰ No se incluye información sobre personal policial uruguayo que ha tenido una participación generalmente marginal en relación con la de las FF. AA. en las operaciones de paz de Naciones Unidas.

²⁴¹ Conviene señalar que observadores y expertos militares que integran el personal de *staff* de las operaciones de paz son retribuidos por Naciones Unidas en forma diferente que quienes

En efecto, la conformación de los contingentes resulta de un llamado a voluntarios para integrarlos. En cambio, los observadores y el personal de *staff* (expertos) generalmente solicitan o gestionan el acceso a dichas posiciones. Sin quitar validez a esta afirmación, debe introducirse un matiz. Generalmente se acepta que existen dos tipos de oficial militar, el de perfil más tradicional, asociado al guerrero tradicional, en cuya carrera predominan destinos vinculados al cuartel y al mando de tropa. En cambio, el oficial de perfil más moderno tiende a tener destinos más asociados a la administración, la enseñanza, etcétera. Al trasladar esta tipología a las operaciones de paz, resulta que algunos oficiales —principalmente del Ejército— preferirán participar comandando tropa y, por tanto, integrarán preferentemente las unidades organizadas.

Una mirada global a través del gráfico incluido en el cuadro I, además de mostrar que la evolución del número de observadores y expertos uruguayos en operaciones de paz generalmente acompaña la evolución del número de efectivos uruguayos desplegados en forma de unidades militares organizadas, también da cuenta de ciertos fenómenos interesantes.

El primero, intuitivamente razonable, corresponde a UNTAC (Camboya), el primer despliegue de contingentes. Así entre 1992 y 1994, el número de observadores y expertos —relativamente bajo— está asociado al de efectivos desplegados en unidades organizadas. Este fenómeno puede interpretarse como una respuesta de cautela, natural frente a una misión novedosa, relativamente desconocida y hasta polémica dentro de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, en 1994, coincidiendo con el despliegue del contingente en la operación de paz en Mozambique (MONUZ), se observa un incremento sustantivo de expertos y observadores que llegan a los 87 hacia fines de 1994 y se distribuyen en siete de las 16 operaciones de paz que Naciones Unidas mantenía activas en aquel momento.

participan integrando unidades organizadas. Estos últimos reciben todos un per diem que no diferencia jerarquías y, además, el pago se realiza al Estado contribuyente. En cambio, observadores y expertos son retribuidos individualmente, y sus salarios son significativamente más altos, aunque observadores y personal de *staff* deben costearse su alimentación y su vivienda.

Cuadro 2

Fecha	Observadores y expertos	En contingentes
Nov. 1990	10	0
Ago. 1992	8	936
Dic. 1992	19	930
Feb. 1993	29	940
May. 1993	27	1.774
Jul. 1993	35	1.764
Oct. 1993	28	871
Dic. 1993	83	845
Feb. 1994	74	843
May. 1994	84	820
Jul. 1994	82	842
Oct. 1994	87	833
Dic. 1994	77	827
Mar. 1995	70	0
May. 1995	72	829
Ago. 1995	72	837
Dic. 1995	68	838
Mar. 1996	50	850
Ago. 1996	39	857
Dic. 1996	42	856
Feb. 1997	61	720
Mar. 1997	57	53
Dic. 1997	34	0

Fuente: elaborado por el autor a partir de información del DPKO.

Al finalizar el período 1992-1997, el número de observadores y expertos uruguayos se reduce, coincidiendo con el repliegue del contingente de Angola durante 1997, y tiende a estabilizarse en alrededor de 30 oficiales desplegados en unas seis operaciones de paz diferentes.

La primera *disonancia* llamativa aparece en el período 1998-2001 (ver cuadro 3). En dichos años no hubo contingentes militares uruguayos desplegados en operaciones de paz de Naciones Unidas. Sin embargo, el número de observadores y expertos crece y llega a superar los 60 oficiales a fines del año 2000. En julio de 2001, coincidiendo con los primeros despliegues de contingentes del Ejército y la Armada en MONUC (RDC), el número de observadores y expertos militares uruguayos llega a 71. En esos años se registra la presencia de efectivos uruguayos en diez operaciones de paz de Naciones Unidas.

La evidencia empírica relevada a partir de un examen detallado de las estadísticas del DPKO muestra, luego de las experiencias de Camboya, Mozambique y Angola, y pese a no existir unidades organizadas uruguayas desplegadas en operaciones de paz de Naciones Unidas, que el número de oficiales uruguayos participando en forma individual en diversas operaciones de paz de Naciones Unidas fue significativamente alto.

Cuadro 3

Fecha	Observadores y expertos	En contingentes
Dic. 1996	42	856
Feb. 1997	61	720
Mar. 1997	57	53
Dic. 1997	34	0
Jul. 1998	34	3
Dic. 1998	30	2
Dic. 1999	46	0
Jul. 2000	62	0
Dic. 2000	61	1
Jul. 2001	70	424

Fuente: elaborado por el autor a partir de información del DPKO.

Estas cifras indican un fenómeno interesante; justamente en el momento de menor contribución uruguaya de personal para operaciones de paz, se produjo uno de los tres picos en el número de observadores o expertos uruguayos de todo el período 1992-2017.

Los otros dos máximos alcanzados por el número de observadores o expertos militares uruguayos —el primero en 1994 y el tercero entre 2005 y 2007— coinciden con despliegues más o menos significativos de contingentes (cuadros 2 y 4).

Cuadro 4

Fecha	Observadores y expertos	En contingentes
Dic. 1997	34	0
Jul. 1998	34	3
Dic. 1998	30	2
Jul. 2000	62	0
Dic. 2000	61	1
Jul. 2001	70	424
Dic. 2001	71	785
Mar. 2002	68	996
Dic. 2002	60	1.591
Jul. 2003	61	1.739
Dic. 2003	60	1.820
Jul. 2004	60	1.892
Dic. 2004	56	2.414
Dic. 2005	67	2.345
Dic. 2006	67	2.505
Dic. 2007	70	2.501
Dic. 2008	65	2.456
Dic. 2009	56	2.440
Dic. 2010	54	2.388
Dic. 2011	50	2.208
Dic. 2012	42	2.127
Dic. 2013	21	2.129

Fuente: elaborado por el autor en base a datos del DPKO.

Finalmente, como se ve en el cuadro 5, a partir de 2010 la evolución que muestra el número de observadores y expertos militares vuelve a exhibir su *capacidad predictiva*. En efecto, el número de oficiales uruguayos que participan individualmente en operaciones de paz de Naciones Unidas muestra en esos años una tendencia a la baja que antecede —de cierta forma, anuncia— el progresivo descenso del número de efectivos desplegados en unidades militares organizadas, que termina consolidándose con el proceso de repliegue de la MINUSTAH en Haití al que se agrega, casi enseguida, el obligado repliegue de una sección de ingenieros militares y otra de fusileros navales uruguayos que se encontraban desplegados en MONUSCO (RDC).

Debe precisarse que los procesos de repliegue de las tropas uruguayas en Haití y el de los dos agrupamientos en Congo no tuvieron las mismas características. Si bien en ambos casos fueron consecuencia de decisiones adoptadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en el marco del recorte de

la asistencia financiera a Naciones Unidas decidido por el gobierno de Estados Unidos, el gobierno de Uruguay ya había comenzado a negociar el fin de su contribución con MINUSTAH desde 2016, mientras que la reducción de su contribución en MONUSCO se produjo contra la voluntad del gobierno uruguayo.²⁴²

Hay que aclarar que el efímero incremento en el número de observadores y expertos militares uruguayos que se registra en 2016 (cuadro 5) se explica por la contribución con 15 observadores militares para UNVMC, la operación de verificación del cese al fuego entre el Gobierno colombiano y las FARC²⁴³ desplegada por Naciones Unidas ese año. En realidad, sabiendo que Argentina, Bolivia, Chile, El Salvador y Paraguay contribuyeron con más de 30 oficiales militares cada uno, la cifra parece llamativamente pequeña tomando en consideración la importancia de la UNVMC para la región, los antecedentes de Uruguay como país contribuyente con personal militar para operaciones de paz, su condición de miembro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas e incluso el papel desatacado del expresidente José Mujica en el proceso negociador entre las FARC y el Gobierno del presidente colombiano Juan Manuel Santos.

Cuadro 5

Fecha	Observadores y expertos	En contingentes
Dic. 2010	54	2.388
Dic. 2011	50	2.208
Dic. 2012	42	2.127
Dic. 2013	21	2.129
Dic. 2014	19	1.771
Dic. 2015	19	1.422
Dic. 2016	30	1.393
Dic. 2017	22	922

Fuente: elaborado por el autor.

De la información presentada resultan dos conclusiones primarias relevantes. La primera es que el número de oficiales militares desplegados individualmente en operaciones de paz de Naciones Unidas —y su grado de dispersión en diferentes operaciones de paz— aparece como un buen indicador del nivel de interés individual de los oficiales militares uruguayos en participar de este tipo de misiones y de cómo este fue evolucionando en diferentes momentos del período analizado (1990-2017). La segunda —un corolario de la anterior— es que la evolución del número de observadores y expertos militares aparece como un

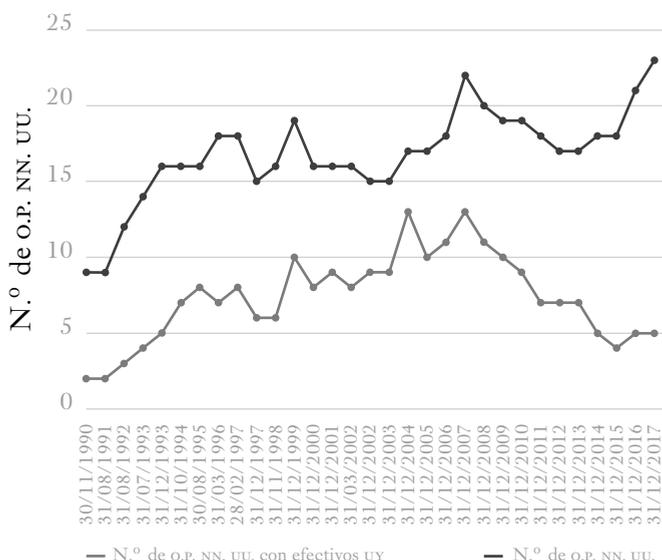
242 En ambos casos las posiciones del gobierno uruguayo reflejaron la opinión de las jerarquías militares.

243 Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia.

buen indicador del comportamiento institucional futuro de las Fuerzas Armadas en relación con las operaciones de paz.

Finalmente, para poner los datos en perspectiva, el gráfico del gráfico 1 muestra la evolución del número de operaciones de paz de Naciones Unidas a lo largo del período 1990-2017 comparado con el número de operaciones con presencia de militares uruguayos. Mientras la trayectoria de las dos líneas del gráfico muestra evoluciones similares entre 1990 y 2013, a partir de entonces su divergencia es evidente y principalmente resulta notable la evolución del ratio entre ambos valores a partir de 2008. En efecto, según las estadísticas del DPKO, a partir de la segunda mitad de la década de los años noventa y hasta 2010, militares uruguayos participaban en un número muy significativo de operaciones de paz —más de la mitad del total—, mientras que a partir de 2010 se verifica un cambio sustantivo.

Gráfico 1. Evolución comparada del número total de operaciones de paz (O. P.) de Naciones Unidas y el número de operaciones de paz de Naciones Unidas con personal militar uruguayo (1990-2017)



Fuente: elaborado por el autor en base a cifras del DPKO.

El fenómeno alcanzó su máxima expresión en enero de 2018, cuando la presencia de militares uruguayos se reducía a solo tres de las 23 operaciones de paz desplegadas por Naciones Unidas en dicho mes.

De tal forma, si el número de oficiales militares que participan como observadores o expertos uruguayos en operaciones de paz de Naciones Unidas constituye un indicador del interés individual de los militares por ese tipo de misión, puede afirmarse que, durante el período 1995 y 2011, la participación en operaciones

de paz de Naciones Unidas demostró ser una misión atractiva para la oficialidad militar uruguaya. El fenómeno comenzó a revertirse a partir de 2011 y en 2017 se alcanzaron los registros más bajos de presencia de efectivos militares uruguayos en operaciones de paz durante los más de veinticinco años analizados.

Esta progresiva retracción que ha mostrado la participación de personal militar uruguayo en operaciones de paz de Naciones Unidas requiere mayor atención. Ella parece responder a la combinación de dos fenómenos. Por una parte, la gradual caída del atractivo económico de las operaciones de paz y, por otra, lo que puede definirse como *fatiga* del personal militar en relación con este tipo de misiones y sus exigencias. No existe evidencia confiable apoyada en estudios independientes que permita establecer cuál de las dos variables ha tenido mayor peso. En todo caso, es real que los dos fenómenos han jugado un papel y se han potenciado mutuamente.

El fenómeno de *fatiga* entre la oficialidad de las Fuerzas Armadas es consecuencia natural del muy alto grado de contribución uruguaya durante el período 2005-2011. En efecto, el Ejército ha divulgado que el 75 % de sus oficiales en actividad y más del 60 % de los soldados y suboficiales han participado al menos en una operación de paz. Si bien no existe información pública acerca del porcentaje de efectivos militares con experiencia en más de una operación de paz, no es aventurado afirmar que, al menos entre los oficiales y suboficiales, ese porcentaje es significativo.

Por otra parte, a partir de 2011 se combinaron dos hechos; cierta mejora de los salarios militares y la apreciación relativa del valor del peso uruguayo en relación con el dólar estadounidense. Así, el atractivo económico de la participación en operaciones de paz se redujo.

Complementariamente —si es correcto que interés individual de los oficiales militares e interés institucional de las Fuerzas Armadas tienden a converger—, también podría señalarse que el número de observadores y expertos militares uruguayos que participan en las operaciones de paz, complementado por el grado de *dispersión* que dicha participación exhibe en cada momento, constituyen *predictores* fiables del comportamiento institucional futuro de las Fuerzas Armadas con relación a ese tipo de misiones.

En tal sentido, es sugestivo lo ocurrido durante el período 1997-2001, cuando no había unidades militares organizadas uruguayas desplegadas al servicio de Naciones Unidas y, sin embargo, era elevado el número de observadores y expertos militares uruguayos que participaban en operaciones de paz. El fenómeno preanunció lo que sobrevendría posteriormente, una década de intensa y persistente contribución uruguaya con personal militar con las operaciones de paz de Naciones Unidas.

En clave prospectiva, la evolución más reciente del número de observadores y expertos militares uruguayos desplegados en operaciones de paz de Naciones Unidas puede ser interpretada como una indicación de que, en el corto y hasta

en el mediano plazo, la contribución uruguaya con operaciones de paz no crecerá significativamente.²⁴⁴

Sin embargo, si el interés del personal militar uruguayo en participar de las operaciones de paz de Naciones Unidas es un aspecto importante,²⁴⁵ no podría considerarse como la única variable que las jerarquías de las Fuerzas Armadas —también las autoridades del gobierno— toman en cuenta al decidir sobre las contribuciones de personal militar para Naciones Unidas.

En el próximo capítulo se analizará la significación que para las instituciones militares poseen las retribuciones de Naciones Unidas por concepto de desgaste de equipos y otros servicios. Durante los últimos veinte años, esos pagos —los llamados *fondos ONU*— han sido una fuente de ingresos utilizada intensivamente para financiar inversiones y hasta ciertas necesidades de funcionamiento de las Fuerzas Armadas uruguayas. La forma en que se gestionaron los fondos ONU presenta particularidades interesantes que deben ser analizadas. Pero, previamente, conviene detenerse en la evolución de las características de las operaciones de paz de Naciones Unidas en los últimos años. Los mandatos del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para las nuevas operaciones de paz, además de habilitar a los cascos azules para usar la fuerza para imponer la paz, han flexibilizado los límites para ello. En el lenguaje de Naciones Unidas el fenómeno se conoce como mandato *robusto* e impone restricciones de carácter político y también logístico-operativo para la participación uruguaya.

Como ya se señaló antes, entre junio 2011 y fines de 2017, el Consejo de Seguridad autorizó solo cinco nuevas operaciones de paz; UNISFA (Abiey, Sudán del Sur), UNMISS (Sudán del Sur), la muy breve UNSMIS (de Observación en Siria), MINUSMA (Mali) y, finalmente, MINUSCA (República Centroafricana) en 2014.

Con la excepción de UNSMIS, estas operaciones despliegan un alto número de efectivos militares y operan en base a mandatos muy *robustos*, operaciones cuasi-bélicas que convierten a los cascos azules y otras tropas avaladas por el Consejo de Seguridad²⁴⁶ en parte beligerante de los conflictos. Esta realidad es contradictoria con los principios tradicionales de la política exterior uruguaya. También plantea el problema de lo que podría calificarse como *umbral de riesgo* que las Fuerzas Armadas uruguayas —y su personal— y la propia sociedad uruguaya están dispuestas a asumir. Así, la negativa a la invitación del DPKO para el envío de contingentes militares a Mali y a República Centroafricana no es llamativa.

244 Es interesante que, mientras el Gobierno uruguayo festejaba la buena votación de respaldo obtenida en la Asamblea General de Naciones Unidas por su postulación para integrar el Consejo de Seguridad en 2016-2017 como un éxito de su diplomacia, Uruguay registraba una notoria reducción en el volumen de su contribución con personal militar en operaciones de paz, uno de los argumentos fuertes esgrimidos para su candidatura.

245 Recordar el carácter voluntario de la participación en operaciones de paz.

246 El carácter *híbrido* de estas «operaciones de paz» admite que tropas de Francia, de países y organizaciones multilaterales africanas, desarrollen operaciones bélicas ajenas a los principios básicos de la Carta de las Naciones Unidas.

Declaraciones públicas de altos funcionarios del Gobierno uruguayo subrayan el asunto:

...la tendencia que está tomando el Consejo de Seguridad en temas de misiones de paz es una cuestión delicada porque puede afectar la integridad física de los soldados [...] el uso de la fuerza para realizar operaciones ofensivas [...] es una línea roja [...] que puede poner en riesgo la participación futura en misiones de paz si políticamente o jurídicamente se analiza que se traspasaron los umbrales de lo que la sociedad uruguaya podría aceptar (embajador Vidal, director de Asuntos Políticos del Ministerio de Relaciones Exteriores).²⁴⁷

Esto significa que la fase de *declinación* iniciada en 2011 parece difícilmente reversible en plazos cortos pues la participación en estas operaciones de paz de Naciones Unidas choca con la política exterior uruguaya. También con la postura de sus Fuerzas Armadas. En efecto, los militares uruguayos no están dispuestos a participar de operaciones militares de alto riesgo, salvo en caso de ser imprescindible para defender población civil gravemente amenazada.²⁴⁸

Esto conduce a una reflexión final de carácter prospectivo respecto al probable desarrollo futuro de la contribución uruguaya con operaciones de Naciones Unidas y sus posibles impactos en las relaciones civiles-militares en Uruguay.

En un mediano plazo, si el análisis presentado es correcto y no se producen novedades significativas en la evolución de los conflictos o de los mandatos autorizados por el Consejo de Seguridad, es posible prever que la modalidad de contribución con operaciones de paz de Naciones Unidas desarrollada por Uruguay en la pos guerra fría encontrará límites difícilmente superables por la confluencia de un factor externo —la deriva en la interpretación del derecho internacional de intervención por parte de los países del G5 del Consejo de Seguridad— y dos factores internos: los principios básicos de la política exterior de Uruguay y el *umbral de riesgo* que los militares están dispuestos a aceptar en operaciones de paz,²⁴⁹ sumado a lo que se ha caracterizado como *fatiga* que se manifiesta entre el personal de las Fuerzas Armadas ante este tipo de misión.

247 Semanario *Búsqueda*, 21/7/2016, p. 6.

248 En realidad, las tropas uruguayas en MONUSCO (RDC) ya enfrentan un equilibrio muy delicado, agudizado desde que en 2013 el Consejo de Seguridad autorizó el despliegue de una brigada de intervención de 3000 efectivos de Malawi, Tanzania y África del Sur con un mandato que incluye operaciones ofensivas (ver <[https://undocs.org/es/S/RES/2098\(2013\)](https://undocs.org/es/S/RES/2098(2013))>, acceso 11/5/2020).

249 No es aventurado afirmar, incluso, que la aversión a bajas de militares en operaciones de combate en el marco de operaciones de paz es alta en la sociedad uruguaya.

Las retribuciones de Naciones Unidas al personal de unidades militares organizadas y su significación

Las características y los montos de las retribuciones de Naciones Unidas a la contribución de Uruguay con sus operaciones de paz a lo largo del período, su importancia en relación con la realidad presupuestal de las Fuerzas Armadas y a la realidad salarial de su personal entre 1992 y 2017 permiten extraer conclusiones respecto al interés institucional de las Fuerzas Armadas en la contribución con contingentes militares para las operaciones de paz.

Ya se discutieron las implicancias económicas de la contribución con operaciones de paz de Naciones Unidas al analizar su etapa inicial, durante el gobierno del presidente Lacalle. Fue durante esos años que Uruguay modificó su forma de contribución, pasando de aportar un pequeño número de observadores militares —exclusivamente oficiales de ejército— concentrados en un reducido número de operaciones de paz a desplegar unidades militares organizadas numerosas —también de la Armada—, a lo que se agregó la presencia de un número significativo de observadores y expertos militares en muchas operaciones de paz.

En efecto, entre 1992 y 1997, como se puso de manifiesto en la primera sección, la contribución uruguaya con operaciones de paz de Naciones Unidas atenuó los efectos del ajuste al que fueron sometidas las instituciones militares en el marco de ajuste general del presupuesto del Estado, además de disimular la crisis doctrinaria que sufrieron las Fuerzas Armadas uruguayas como consecuencia del impacto combinado de la restauración democrática y del fin de la guerra fría.

Aunque partir de 2001 las retribuciones de Naciones Unidas continuaron siendo una motivación significativa de la política uruguaya de contribución con personal militar, su continuidad y volumen determinaron que los fondos ONU adquirieran una significación novedosa.

A ello se dedica este capítulo que comienza ubicando los principales rasgos del presupuesto de defensa nacional y su evolución desde el fin de la Dictadura para luego presentar sus relaciones con las retribuciones que Uruguay ha recibido de Naciones Unidas como compensación por sus contribuciones con las operaciones de paz.

Es necesario precisar que se toma como referencia el presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional o el gasto del Estado dedicado a la función defensa, en lugar del presupuesto de las Fuerzas Armadas, por no contarse con series de datos sobre este último que incluyan todo el período analizado. De todas formas, el presupuesto de las Fuerzas Armadas nunca ha sido inferior al 70 % del gasto total del Ministerio.

Una mirada sobre el presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional

En la primera sección se presentó información presupuestal del período correspondiente a los primeros gobiernos de la transición democrática. Se mostró que el peso relativo del gasto ejecutado en servicios de defensa²⁵⁰ se redujo sustancialmente comparado con el de los años de la Dictadura, medido en su relación tanto con el gasto total del Gobierno central como con el producto bruto interno (PBI). En el gráfico 2 se resume el gasto quinquenal del Ministerio de Defensa Nacional entre 1961 y 2005, en base a información de la Contaduría General de la Nación (CGN).²⁵¹

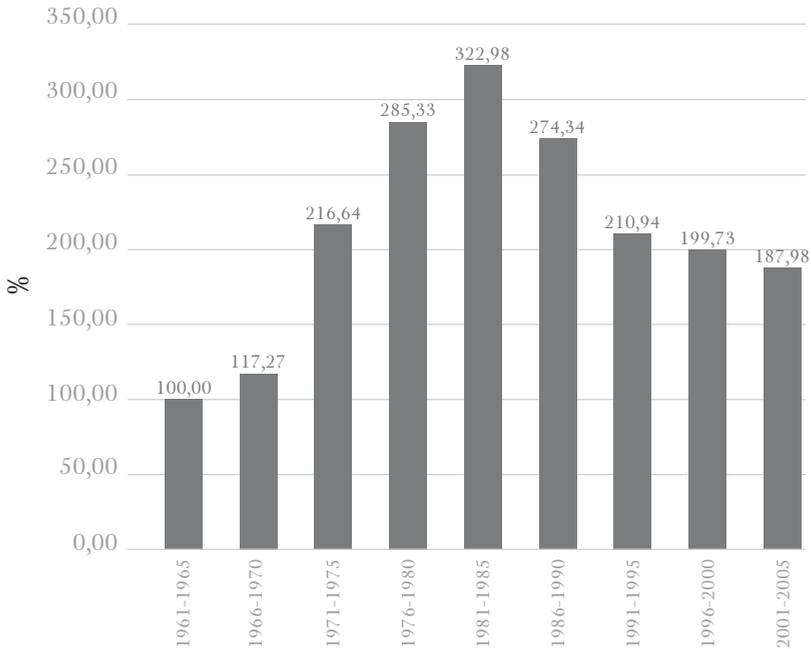
Como se ve, a partir de 1961, el gasto del Ministerio de Defensa creció hasta alcanzar su máximo histórico en el quinquenio 1981-1985 para, posteriormente, reducirse sistemáticamente hasta el quinquenio 2000-2005.

El gráfico 3, construido con información de la Rendición de Cuentas 2015, muestra que, a partir de 2005, se verificó un moderado aumento del monto presupuestal global asignado al Ministerio de Defensa.

250 Recordar que *servicios de defensa* no incluye ciertos rubros significativos del Ministerio de Defensa Nacional, particularmente Sanidad Militar, ni tampoco el gasto en educación, servicios sociales, etc.

251 Debe aclararse que se trata de cifras estimadas a partir de dos series elaboradas por la CGN cuyos datos se llevaron a una base común para hacerlos comparables.

Gráfico 2. Gasto quinquenal del Ministerio de Defensa (1961-2005)
(Pesos constantes de 1995)



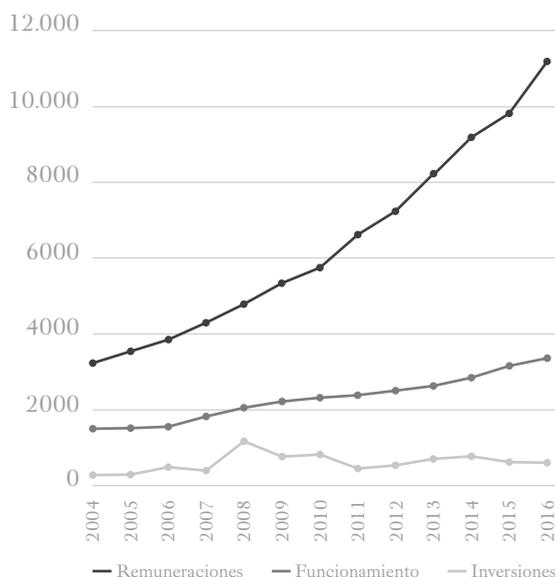
1961-1965 = 100

Fuente: elaborado por el PRISFAS-Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales (Udelar) en base a información de la CGN.

En el gráfico 3 se observa la evolución del gasto presupuestal total del Ministerio de Defensa en pesos corrientes durante el período 2004-2016, desagregado según sus grandes rubros. Como se ve, el incremento se explica principalmente por el aumento del rubro salarios.²⁵²

²⁵² Rendición de Cuentas 2016, Informe sobre el Ministerio de Defensa (p. 252).

Gráfico 3. Evolución del gasto en el Ministerio de Defensa Nacional según rubros 2004-2016 (en millones de pesos corrientes)



Fuente: elaborado por el autor en base a información de las rendiciones de cuentas 2015 y 2016.

El informe del Poder Ejecutivo en la Rendición de Cuentas 2016 muestra que entre 2010 y 2016 el presupuesto general del Ministerio de Defensa creció un 5% en términos reales y que este incremento se explica principalmente por el rubro remuneraciones personales, cuyo aumento fue del 20% en términos reales entre 2009 y 2016. Este tuvo lugar mientras, como se ve en el cuadro 7, el número de funcionarios del Ministerio de Defensa, en particular de aquellos pertenecientes al escalafón K (militares), registraba una caída.

Cuadro 7. Evolución de la plantilla de funcionarios del Ministerio de Defensa Nacional (2004-2016)

	2004	2010	2015	2016
Total inciso 03 - MDN	31.686	29.897	28.535	27.965
Esc. K, «Militar»	29.523	28.199	26.409	26.256

Fuente: elaborado por el autor en base a información del Observatorio de la Oficina Nacional del Servicio Civil, Presidencia de la República.

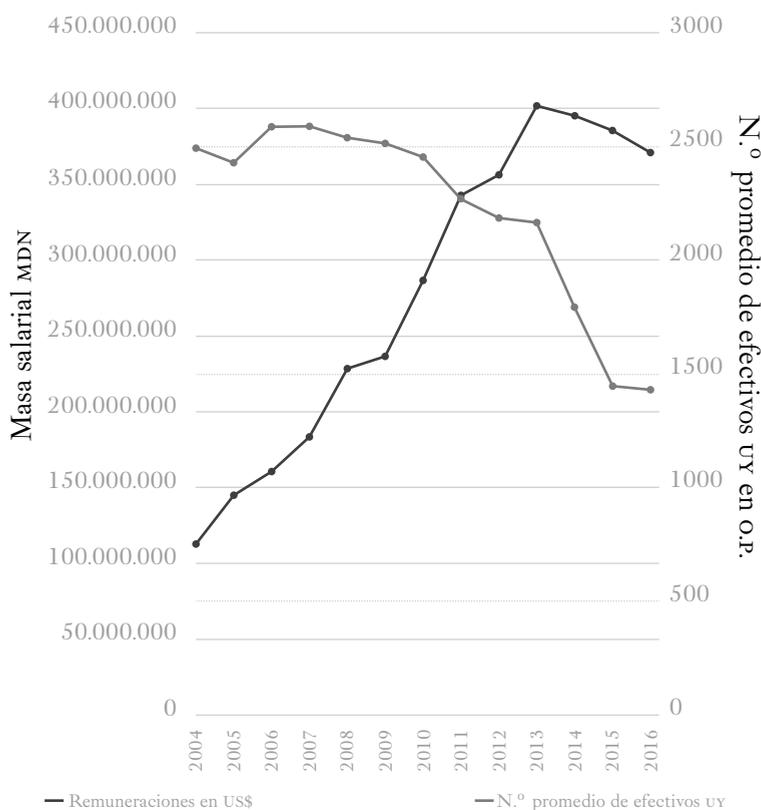
Una curiosa relación: masa salarial del Ministerio de Defensa Nacional y contribución con operaciones de paz de Naciones Unidas

La evolución mostrada por lo que puede denominarse *masa salarial* del Ministerio de Defensa —el total del rubro presupuestal dedicado a remuneraciones personales—²⁵³ calculada en dólares observa una interesante relación con la evolución del número de militares uruguayos que participaron en operaciones de paz de Naciones Unidas a lo largo del período 2004-2015 (ver gráfico 4).

La mejoría del salario militar, que comenzó a procesarse lentamente en 2005 y se aceleró a partir de 2010, se vio reforzada por la evolución del valor del dólar en relación con el peso uruguayo. Las trayectorias de las dos curvas, el gasto en remuneraciones personales del Ministerio de Defensa medido en dólares y el número de efectivos militares uruguayos desplegados en operaciones de paz que se presentan en el gráfico 4, son sugerentes. Durante el período 2010 a 2016, mientras mejora el salario militar medido en dólares, el número de efectivos militares uruguayos en operaciones de paz de Naciones Unidas decrece.

253 No se desconoce que existen ítems incluidos en el rubro *funcionamiento* del presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional que también, de hecho, complementan el salario (alimentación y otros beneficios).

Gráfico 4. Evolución de la masa salarial del Ministerio de Defensa Nacional* y del número de efectivos uruguayos en operaciones de paz de Naciones Unidas (2004-2015)



* Expresada en dólares estadounidenses y calculada en base a la información sobre cotización promedio anual del dólar interbancario del Instituto Nacional de Estadística.

Fuente: elaborado por el autor con información tomada del proyecto de ley de Rendición de Cuentas 2015²⁵⁴ y el de 2016.

Conviene precisar que aunque la fuerte participación de militares en operaciones de paz de Naciones Unidas registrada en el período previo de 2004 a 2010 —también en los diez años anteriores— seguramente se explicó en buena medida por sus bajas remuneraciones, sería erróneo no tomar en cuenta la incidencia de otros factores.

Para ello es necesario analizar un asunto particularmente opaco, pero muy importante: los denominados fondos ONU, sus montos, las modalidades que presentó su gestión y el destino que se dio a dichos recursos.

254 Ver <https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2016/proyectos/06/rendicion-2015/documentos/InformeEconomicoFinanciero_ExposicionMotivos_2015.pdf>, p. 211 (acceso 16/6/2016).

Los fondos de Naciones Unidas, un factor tan importante como opaco

Como ya se adelantó más arriba, las retribuciones de Naciones Unidas a los países que contribuyen con contingentes organizados para sus operaciones de paz refieren a tres grandes ítems: personal, equipo mayor y los denominados servicios de autosostenimiento que los países contribuyentes de tropas negocian con Naciones Unidas en el marco de las características específicas de cada operación de paz y ellos se formalizan en un contrato: el memorándum de entendimiento (Memorandum of Understanding, MOU) que se firma con el Field Support Department (DFS).²⁵⁵

Los términos del MOU se actualizan cada tres años y son aprobados por la Asamblea General de Naciones Unidas.²⁵⁶

La retribución por cada uno de estos elementos se hace con base en tarifas estándar acordadas por todos los países miembros para cada categoría de servicios de cada uno de los ítems, ajustados en función de los llamados *factores de misión*,²⁵⁷ que se establecen para cada operación de paz.

En particular, en el rubro retribuciones personales, la resolución 68/281 de la Asamblea General estableció un esquema según el cual los países reciben 1410 dólares estadounidenses por cada efectivo de una unidad organizada puesta al servicio de Naciones Unidas.²⁵⁸ Cada país, a su vez, retribuye según sus propios criterios a su personal militar.

Tanto al momento del despliegue inicial como en forma periódica y al momento del repliegue de los contingentes y el equipo mayor, Naciones Unidas realiza inspecciones de verificación, de cuyo informe positivo dependen los reembolsos acordados.

Por otra parte, el denominado servicio de autosostenimiento de los contingentes²⁵⁹ incluye una serie de ítems detallados que incluyen, entre otros:

255 Ver <<https://peacekeeping.un.org/en/deployment-and-reimbursement>> (acceso 11/5/2020).

256 Ver <<http://www.enopu.edu.uy/wp-content/uploads/COE-Manual-2017-SPA1.pdf>> (acceso 21/5/2020) y también <<https://operationalsupport.un.org/en/2020-contingent-owned-equipment-working-group>> (acceso 21/5/2020).

257 Ellos son básicamente: ambiente, intensidad operacional, acciones hostiles/abandono forzoso y potencial enfrentamiento por facciones no identificadas.

258 Esta cifra entró en vigencia a partir del 1 de Julio de 2017 y será revisada por la Asamblea General en la segunda parte de su 72.º período de sesiones (2017/18).

259 Ver el manual sobre equipo propiedad del contingente, COE (Contingent Owned Equipment) en su última versión de 2017 en <https://operationalsupport.un.org/sites/default/files/contingent-owned_equipment_manual_2017_0.pdf> (acceso 11/5/2020).

catering,²⁶⁰ comunicaciones, material de oficina, eléctrico, de limpieza, de lavandería, alojamiento del personal, ingeniería menor, infraestructura para disposición de explosivos, dispositivos de observación (generales, nocturnos y de posición), servicio médico (incluye varios niveles posibles, además de atención odontológica), etcétera.

Desde su primera contribución con unidades militares organizadas, que tuvo lugar en UNTAC (Camboya) en 1992, las Fuerzas Armadas uruguayas optaron por participar según la modalidad de autosostenimiento y utilizar su propio equipamiento mayor.

La última actualización autorizada por el Ministerio de Defensa a la que el autor pudo acceder tuvo lugar en 2011.²⁶¹ Según esa escala, un coronel integrado a un contingente uruguayo en operaciones de paz de Naciones Unidas recibe mensualmente el equivalente a 3720 dólares estadounidenses mensuales. Por su parte, en el extremo inferior de la jerarquía, un soldado recibe 1020 dólares estadounidenses mensualmente. Además, en todos los casos, el salario mensual que el Estado uruguayo continúa pagando a los efectivos militares desplegados en operaciones paz se incrementa en un 50% durante el período de su despliegue.²⁶² Por otra parte, el tiempo de servicio fuera del país se computa doble a los efectos jubilatorios.

La otra parte de las retribuciones que Uruguay recibe de Naciones Unidas refiere a los reembolsos por desgaste del material y otros servicios y ella aparece como más compleja y opaca. Sin ingresar en mayores detalles, debe establecerse que la *autogestión militar* de estos dineros, implantada durante la administración del presidente Lacalle, se prolongó hasta el año 2009 sin modificaciones sustantivas.

Así lo demuestra un comunicado del Ministerio de Defensa emitido²⁶³ con el fin de desmentir una información publicada por el semanario *Búsqueda* en su edición del 20 de enero de 2011. De su lectura puede reconstruirse, con alguna precisión y de fuente oficial, esta cuestión particularmente opaca.

El Ministerio afirma en dicha comunicación que recién con la aprobación de la ley número 18.362 (publicada en octubre de 2008) por el Parlamento, los fondos ONU adquirieron existencia formal al ser caracterizados como *fondos de terceros* y establecerse que su administración y control debían estar a cargo del Ministerio de Defensa a través de la Unidad de Gestión Económico Financiera, creada por la misma ley (artículo 88). También quedó establecida allí la obligación

260 Normalmente, Naciones Unidas suministra provisiones alimenticias y agua a los contingentes.

261 Resolución n.º 59.438 del 30/3/2011, que actualiza las retribuciones al personal de la Fuerza Aérea y las iguala a las que recibe el personal del Ejército y la Armada.

262 En resumen, durante el tiempo que permanece al servicio de Naciones Unidas, un militar recibe su salario normal incrementado en un 50%, además de la cuota parte, que le corresponde según su jerarquía, de la retribución que Naciones Unidas paga a Uruguay por concepto de salarios de los contingentes.

263 El autor logró acceder al comunicado en marzo de 2016, pero actualmente ya no está disponible en la página web del Ministerio de Defensa Nacional.

de presentar un informe de auditoría anual de esos dineros. Textualmente el comunicado del Ministerio de Defensa Nacional afirma que

...hasta el día 13 de julio de 2009 este Ministerio no contó con un procedimiento para la registración y ejecución de los llamados *fondos ONU*.

Y agrega más abajo

...no fue posible conciliar la composición del saldo inicial con que contaba cada comando al 1 de enero de 2009, debido a *que los ingresos que recibió el Estado uruguayo por concepto de reembolso por participación en misiones de operaciones de paz se remontan al año 1992, ejecutándose los gastos e inversiones sin un marco jurídico* que definiera estos recursos y estableciera procedimientos para su ejecución. [Cursivas del autor.]

Conviene señalar que, como se verá un poco más abajo, la Auditoría Interna de la Nación (AIN) concluyó, en su informe de 2007, que el manejo que las Fuerzas Armadas realizaban con los fondos ONU era similar al que reciben los llamados *recursos de afectación especial*.

En relación con los montos de los pagos que Naciones Unidas hace a Uruguay, vale recordar que durante la sesión de la Cámara de Diputados que aprobó la salida de los contingentes para la UNTAC (Camboya), se manejaron algunas cifras sobre las retribuciones que Uruguay recibiría de Naciones Unidas por su contribución. El diputado Guillermo Stirling (Partido Colorado) mencionó una cifra global que ubicó entre los 18 y los 20 millones de dólares, mientras que Gonzalo Carámbula, diputado del Frente Amplio, precisó algo más la cifra: Naciones Unidas pagaría al país unos 17 millones de dólares por concepto de retribución al personal y dos millones por el traslado del equipo y el personal.²⁶⁴ En ese momento, la cuestión de la retribución por el desgaste del equipamiento provisto por Uruguay no fue mencionada. También conviene precisar que no se conocen otros datos sobre la cuestión referidos a las tres primeras experiencias de contribución con contingentes militares para operaciones de paz de Naciones Unidas, salvo lo que es *vox populi* en las Fuerzas Armadas: el organismo aún mantiene una deuda con Uruguay contraída en 1993 por concepto de desgaste del equipamiento en Camboya.²⁶⁵

La opacidad del manejo militar de los fondos ONU, además de haber sido constatada por el Tribunal de Cuentas de la República,²⁶⁶ también quedó establecida en el primer informe sobre el asunto que la Auditoría Interna de la Nación (AIN) inició el 16 de agosto de 2007 a solicitud del Ministerio de Defensa. El período objeto de análisis fue el año 2006 y el primer semestre del año 2007.²⁶⁷

264 Dichos traslados fueron realizados en los Hércules C-130 de la Fuerza Aérea Uruguaya.

265 El monto no ha podido ser precisado.

266 Ver entrevista de prensa al presidente del Tribunal de Cuentas en radio El Espectador el 11/2/2008: <<http://historico.espectador.com/politica/114895/tribunal-de-cuentas-carcel-especial-no-pudo-construirse-con-fondos-de-onu>> (acceso 14/5/2020).

267 Ver <https://www.mef.gub.uy/6762/11/areas/segundo-semester-de-2007.html#mdn_cge_mop> (acceso 14/5/2020).

La auditoría de AIN relevó la información sobre los ingresos percibidos por el Comando General del Ejército (CGE) provenientes de Naciones Unidas por concepto de reembolsos por la participación en las operaciones de paz de: *a*) la República Democrática del Congo (MONUC) desde el 16 de marzo de 2001; *b*) la República de Haití (MINUSTAH) desde el 16 de junio de 2004 y *c*) Etiopía-Eritrea, que había finalizado en 2006.

Es interesante citar cómo caracterizó la AIN a los fondos ONU en el informe de 2007 ya mencionado:

...por su naturaleza deben ser calificados como *recursos de afectación especial*, por lo que deben ser sometidos al régimen financiero-contable que se ajusta a dicha categoría de ingresos. Son fondos de carácter extrapresupuestal, y la posibilidad de su ingreso y recaudación no ha sido declarada ni considerada en la organización del presupuesto nacional actual, así como tampoco en los anteriores.

En cuanto al origen de los fondos ONU en el período analizado, la AIN señala que correspondieron a los siguientes conceptos:

- remuneración a los efectivos integrantes del contingente;
- reembolsos para el mantenimiento de la infraestructura utilizada en la misión y para el autoabastecimiento de los primeros 60 días de la misión;
- pagos por el costo del transporte aéreo de los efectivos;
- pagos por el costo de las unidades potabilizadoras de agua (UPA) y por los técnicos que desarrollan tareas en el área de misión, en el caso de OSE (Obras Sanitarias del Estado).

Sobre su monto, aunque da cuenta de inconsistencias entre las cifras que proporcionaron los distintos servicios militares, la AIN concluye que durante 2006 el Comando General del Ejército recibió un total de 56302197 dólares de parte de Naciones Unidas.

Respecto al destino de ese monto global, la AIN establece que:

29917566 dólares americanos correspondieron a «viáticos» (retribuciones personales) y 21293021 dólares americanos fueron destinados a funcionamiento e inversiones. El resto fueron pagos a OSE (unidades de potabilización UPA), PLUNA (traslados de personal), a Rusia por una deuda contraída en 2001, etcétera.

Finalmente, en sus conclusiones, la AIN señala:

... estos fondos son depositados por ONU, al momento de su pago, en una cuenta bancaria en el BROU [Banco de la República Oriental del Uruguay], a nombre del Ministerio de Defensa Nacional, declarada ante la Tesorería General de la Nación. Finalmente, si bien no se tuvo evidencia de que dichos fondos hayan sido utilizados para otros fines que no sean los aprobados por el comandante en jefe del Ejército, no es posible asegurar que, en todos los casos, los fondos MOP,²⁶⁸ en tanto *recursos de afectación especial*, hayan sido destinados a financiar, directa o indirectamente, la participación de las Fuerzas Armadas en las misiones de paz de ONU, como es debido en virtud de su naturaleza.

268 Misiones de Operaciones de Paz. Ver <https://www.mef.gub.uy/6762/11/areas/segundo- semestre-de-2007.html#mdn_cge_mop> (acceso 14/5/2020). Así denomina el informe de la AIN a los fondos ONU.

La AIN realizó otras auditorías sobre la gestión de los fondos ONU, tanto en el Comando General del Ejército (CGE) como en el Comando de la Armada (COMAR), durante el primer semestre de 2009. En el primer caso el análisis comprendió el período 2006–primer semestre de 2008 y en el COMAR incluyó 2006–enero de 2009. En ambos casos, la AIN informa de la existencia de movimientos de fondos ONU a través de cuentas en bancos extranjeros, además de la cuenta del Banco República existente, a nombre del Ministerio de Defensa.

Del informe sobre el CGE surge que el Ejército realizó compras de equipamiento con una parte de los fondos auditados.²⁶⁹ En particular, resultan de interés las observaciones respecto a la operación de adquisición en Canadá de 40 blindados MOWAG de transporte de personal que fueron enviados para su reposición a Chile. Ellas dan cuenta del nivel de autonomía del Ejército para el manejo de las inversiones:

Del análisis de los convenios celebrados, surgen las siguientes observaciones:

1) No surge la aprobación parlamentaria del convenio celebrado por la ROU [República Oriental del Uruguay] con la República de Chile, exigida por el artículo 85 numeral 7.º de la Constitución; 2) el CGE carece de competencia para representar y expresar la voluntad del Estado uruguayo en sus relaciones internacionales; 3) el gasto no fue autorizado por ordenador competente, excediendo ampliamente las competencias para ordenar gastos.²⁷⁰

Respecto a la Armada, el informe de auditoría de la AIN arroja resultados bastante más negativos —pues las inconsistencias constatadas son más graves—²⁷¹ que incluyen una sistemática diferencia entre el monto que el COMAR hubiera debido destinar al pago de retribuciones a su personal desplegado y el que realmente desembolsó. Afirmar la AIN:

de la comparación de los débitos de los estados de cuenta bancaria de la cuenta del BROU del Comando General del Ejército (CGE) y los registros contables del Departamento Financiero del N4-EMLOG, surgen diferencias entre el traspaso de viáticos realizado por el Comando General del Ejército y la liquidación realizada por el N4-EMLOG.²⁷² Esto se origina en la diferencia entre lo que paga el COMAR por la aplicación de la escala de viáticos basada en los grados y lo que reembolsa la ONU por ese mismo concepto. El monto máximo constatado fue de US\$ 13 12 997 en el año 2007. Se constató que estas diferencias se volcaron al concepto equipos. No se tuvo evidencia de que dichos traspasos hayan sido autorizados por resolución del COMAR. Sin embargo, dicho remanente no debió ser volcado a un destino diferente al que disponen los memorandos de entendimiento de la ONU (MOU), o sea, a la remuneración del personal militar

269 Ver <https://www.mef.gub.uy/innovaportal/file/6759/1/publi_1er_2009.pdf> (acceso 14/5/2020).

270 Ver <https://www.mef.gub.uy/innovaportal/file/6759/1/publi_1er_2009.pdf> (acceso 14/5/2020).

271 Posteriormente, en 2010, las maniobras en la Armada con los fondos ONU que fueron investigadas por la justicia condujeron al procesamiento de altos oficiales, entre ellos dos comandantes en jefe.

272 Estado Mayor Logístico.

destacado en la misión, a no ser que, por ley, de acuerdo a lo establecido por el artículo 8 del TOCAF,²⁷³ se autorice la aplicación del mismo a un destino diferente al percibido por dicho concepto.²⁷⁴

Por otra parte, la auditoría de la AIN también analizó los montos aproximados que el Ejército transfirió a la Armada por su participación en operaciones de paz entre 2006 y enero de 2009: entre algo más de 9 millones y casi 11 millones de dólares anuales, sumando retribuciones personales y desgaste de equipo. Es llamativo que la imprecisión se eleve a cifras que alcanzan 2 millones de dólares anuales en un período de al menos tres años.

Finalmente, la AIN auditó la gestión de los fondos ONU por parte del Comando General de la Fuerza Aérea y detectó niveles de desorden e inconsistencias similares a las del Ejército y la Armada, incluso si el informe se refiere a un período (enero 2006-octubre 2010) que incluye la actuación de la Unidad de Gestión Económico Financiera (UGEF) creada por la ley 18.632 de 2008 e instalada en el Ministerio de Defensa a partir del segundo semestre de 2009 (p. 16 del informe de la AIN).²⁷⁵

El punto más ilustrativo del informe de la AIN sobre la gestión de los fondos ONU en la Fuerza Aérea, más allá de inconsistencias en los registros que van de unos 8000 a casi 426 000 dólares anuales entre 2006 y 2008 (p. 16), parece el siguiente:

De la evaluación del proceso de ingreso por viáticos, equipos y horas de vuelo se observa que el CGFA²⁷⁶ y la UGEF no cuentan con información confiable e íntegra ni con controles suficientes para determinar la veracidad y exactitud del monto total a percibir por cada concepto.

Informe de Actuaciones

El CGFA mantuvo operativas nueve cuentas bancarias en el exterior (cuatro en Estados Unidos y cinco en Haití) en diferentes bancos, según lo informado por la Dirección de Economía y Finanzas (DEF), el CECOMAPA y el Comando Aéreo Logístico:

- no se obtuvo evidencia de la titularidad de una de ellas;
- de algunas de las cuentas bancarias se carece de estados bancarios y registros contables, en algunos casos en forma total y en otros parcialmente, debido al traslado de archivos e instalaciones inadecuadas para la custodia de la documentación no pudiendo verificarse la integridad de los fondos ni que el origen de los mismos provenga únicamente de las cuentas informadas (pp. 16-17 del informe de la AIN).²⁷⁷

273 Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (normativa que rige los procesos de compras y contrataciones estatales).

274 Ver <http://ain.mef.gub.uy/innovaportal/file/6759/1/publi_1er_2009.pdf>, p. 21 (acceso 13/3/2016).

275 Ver <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/2019-08/publi_2011.pdf> (acceso 21/5/2020).

276 Comando General de la Fuerza Aérea.

277 Ver <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/2019-08/publi_2011.pdf> (acceso 21/5/2020).

Resulta notable que, en sus conclusiones y recomendaciones, la auditoría de la AIN sobre la gestión de los fondos ONU en la Fuerza Aérea durante 2010 y 2011, realizada en 2012,²⁷⁸ luego de señalar que el Comando General de la Fuerza Aérea (CGFA) «carece de un procedimiento definido a los efectos de la elaboración y aprobación de un plan anual detallado de compras con fondos MOP» (p. 11), señala:

De la evaluación de las compras realizadas con fondos MOP, se concluye que no existen controles eficaces para la salvaguarda de los activos adquiridos por el CGFA, que den seguridad razonable respecto del ingreso y destino de los mismos (p. 12).

En el informe de AIN también se detalla la mecánica que tuvo el manejo de los fondos ONU a lo largo del tiempo, habilitando a comprender con mayor claridad este asunto:

Hasta julio del año 2009, la ONU giraba los fondos por la participación en las MOP de las tres fuerzas armadas a la cuenta en dólares del Comando General del Ejército (CGE) en el BROU [Banco de la República Oriental del Uruguay], siendo controlados y administrados por cada fuerza. A partir del segundo semestre de 2009, se crea la Unidad de Gestión Económico Financiera (UGEF) dependiente de la Dirección de Recursos Financieros de la Dirección General de Secretaría del Ministerio de Defensa Nacional, para coordinar la administración y el control de los fondos MOP, declarados fondos de terceros, que integran el Tesoro Nacional y [son] controlados por el Tribunal de Cuentas. La UGEF recibió los saldos remanentes existentes en cada fuerza. La ONU comunica las transferencias de fondos a cada fuerza, detallando los montos girados discriminados por concepto de ingreso (p. 16).

En los años posteriores, la AIN no reporta nuevas auditorías sobre la gestión de los fondos ONU. Sin embargo, de lo ya señalado, así como de la evidencia surgida de las investigaciones judiciales en la Armada respecto al tema y que determinaron el proceso penal contra varios comandantes en jefe y una serie de oficiales implicados en graves desvíos de fondos y compras de equipo inexistentes, no es exagerado afirmar que los rasgos generales del patrón de manejo de los fondos ONU por parte de las Fuerzas Armadas, implantado en el período fundacional 1992-1996, se mantuvo sustancialmente incambiado hasta el presente, incluso a pesar de que en 2009 se creó la Unidad de Gestión Económico Financiera (UGEF) en el Ministerio de Defensa para controlar el asunto.

Más aún, el artículo 175 de la ley de Presupuesto 2010-2014 (n.º 18.719, publicada en enero de 2011) reafirma el carácter de fondos de terceros de los fondos ONU, curiosamente *recrea* la Unidad de Gestión Económico Financiera con idénticas características y competencias que la ya existente desde 2009, si bien precisa que:

278 Ver <https://www.mef.gub.uy/innovaportal/file/6754/2/publi_2012.pdf> (acceso 21/5/2020).

Los referidos fondos tendrán como destino final la unidad ejecutora que generó dicho reembolso por su participación en las diferentes misiones de paz, sin perjuicio de las resoluciones que al respecto podrá adoptar el jerarca del inciso [el ministro de Defensa).

Y, además, que:

Las partidas que perciban los efectivos que se desempeñen en misiones operativas para el mantenimiento de la paz, financiadas a través de los fondos a que refiere el inciso primero del presente artículo, serán consideradas rentas de fuente extranjera.²⁷⁹

En realidad, la norma parece dirigida a fortalecer la gestión autónoma de los fondos ONU por parte de las Fuerzas Armadas y a garantizar que ellos no podrán ser gravados por el fisco, privilegiando la necesidad de que los contingentes desplegados cuenten con los suministros logísticos necesarios para sus actividades. En efecto, de acuerdo a opiniones de oficiales de las Fuerzas Armadas que recibió el autor, la norma aprobada en 2008 había introducido ciertas rigideces burocráticas²⁸⁰ que generaban retrasos en el abastecimiento de los contingentes desplegados.

Sea como fuere, hasta 2016, los llamados *fondos ONU* nunca fueron reportados por el Ministerio de Economía en la información presupuestal. Hasta 2010, la omisión podía explicarse por la ausencia de información. Sin embargo, es llamativa la demora en transparentar el asunto. Recién a mediados de junio de 2016, la divulgación del Mensaje y Proyecto de Ley de Rendición de Cuentas 2015 aportó la novedad de que los fondos ONU ingresaran en la información presupuestal pública.

En resumen, si bien desde 2009 el manejo de los fondos ONU por parte de las Fuerzas Armadas tuvo mayor supervisión por parte del Ministerio de Defensa, ellos conservaron su carácter de recursos *ad hoc* utilizados para amortiguar las carencias presupuestales de las Fuerzas Armadas en sus tres rubros básicos: retribuciones personales de sus efectivos,²⁸¹ funcionamiento e inversiones. Mientras no aparecieron en el presupuesto, no existió la posibilidad de supervisión parlamentaria ni de la ciudadanía, más allá de que el ministro de Defensa proporcionaba —si un legislador lo demandaba— algún dato global en el marco de sus comparecencias ante el Parlamento.

Así, en ocasión de haber sido convocado por la Comisión de Defensa del Senado en 2013, el ministro de Defensa, Eleuterio Fernández Huidobro, describió el procedimiento puesto en marcha a partir de 2009:

279 Esta caracterización los exime del pago de los aportes a la seguridad social y a la Dirección General Impositiva que gravan las retribuciones personales percibidas en el país (ver <<https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/18719-2010/175>>, acceso 21/5/2020).

280 Por ejemplo, la obligación de realizar llamados públicos competitivos para las adquisiciones y llenar un conjunto de formalidades que establece el TOCAF.

281 En la información presupuestal los gastos contemplan solo dos ítems: funcionamiento e inversiones. Las remuneraciones personales a los funcionarios quedan subsumidas dentro del rubro funcionamiento.

El mecanismo aplicado ha mejorado este proceso. Los fondos vienen a una cuenta bancaria del Ministerio de Defensa Nacional mediante un pago que realiza la ONU. Esa es la primera etapa. Luego hay una segunda, en la cual las Fuerzas nos envían un acta con la cuota correspondiente a cada una; esa es la parte donde se establece el fondo por concepto de viático o equipamiento mayor correspondiente a cada fuerza. Después, el Ministerio de Defensa Nacional deposita la totalidad de los fondos en la cuenta única nacional, la CUN. Posteriormente, hay un control, que se realiza desde el año 2009, del Tribunal de Cuentas y de la Contaduría General de la Nación. Es una intervención preventiva del gasto y del pago. En ese caso también existe una intervención de un organismo que, presupuestalmente, lo creó el Parlamento Nacional por iniciativa del Poder Ejecutivo. Se trata de una Unidad de Gestión Económica y Financiera del propio Ministerio de Defensa Nacional. Esto significa que hay un control del Poder Ejecutivo —a través de una unidad especializada— y también de los organismos propios de contralor. Luego se liberan los fondos. Antes, este procedimiento en el Estado demoraba muchísimo tiempo; ahora, demora alrededor de treinta días, o sea, que hemos ido mejorando y, sin duda, todos hemos contribuido a ello.²⁸²

Para intentar una aproximación a la significación de los fondos ONU para las Fuerzas Armadas uruguayas, el autor realizó un ejercicio que permite estimar su relevancia.

Del dato que surge de las auditorías realizadas por la AIN citadas más arriba, surge que en el año 2006 el Comando General del Ejército recibió un monto de 56 302 197 dólares de parte de Naciones Unidas. Por otra parte, de la información presupuestal disponible²⁸³ es posible establecer que ese mismo año el Ministerio de Defensa ejecutó un presupuesto anual total de unos 370,4 millones de dólares.²⁸⁴ Quiere decir que los fondos ONU en 2006 fueron equivalentes al 16,2 % del presupuesto total ejecutado por el Ministerio de Defensa en ese año.

La cifra no se aleja demasiado de las que maneja el coronel (retirado) Amílcar Peláez en su tesis de doctorado en Economía y Dirección de Empresas.²⁸⁵ Dicho autor estima, sin establecer claramente sus fuentes de información, que en 2005 los fondos ONU ascendieron a 61,9 millones de dólares y establece que ellos representaron el equivalente a 21,78 % del presupuesto de las Fuerzas Armadas.

282 Acta de la Comisión de Defensa del Senado del 15/04/2013. Ver <https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/senadores/comisiones/documentos/versiones-taquigraficas?Lgl_Nr0=47&Fecha%5Bmin%5D%5Bdate%5D=15-04-2013&Fecha%5Bmax%5D%5Bdate%5D=15-04-2013&Cms_Codigo=321&Dtb_Nro=&tipoBusqueda=T&Texto=&Cuerpo=S> (acceso 21/5/2020).

283 Ver los datos en pesos corrientes de funcionamiento, inversiones y remuneraciones para el año 2006 en *Presupuesto Público 1961-2010*, <<https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/inicio/datos-abiertos/hist%C3%B3rico-de-cr%C3%A9dito-presupuestal-ejecutado-de-1961-2010>>.

284 Se utilizó la información del Instituto Nacional de Estadística (INE) sobre cotización del dólar estadounidense.

285 A. Peláez (2007, p. 180).

Podría agregarse que el 15 de abril de 2013 el ministro de Defensa Nacional, Eleuterio Fernández Huidobro, y su subsecretario, Jorge Menéndez, al concurrir a la Comisión de Defensa del Senado, informaron acerca de los pagos de Naciones Unidas a Uruguay:

Se pagó, el año 2012, un total de alrededor de US\$ 50 000 000 por concepto de equipamiento mayor y viáticos, con un desagregado de un 53 % para viáticos y un 46 % para equipamiento, un 80 % del cual corresponde al Comando General de Ejército y un 20 % al Comando General de la Armada y al Comando General de la Fuerza Aérea. Podríamos, entonces, decir —es un hecho que considero que también tiene su importancia— que el rubro viáticos se está repartiendo en todo el país, porque los integrantes de nuestras Fuerzas Armadas en despliegue en el mundo provienen de todos los departamentos. Están llegando alrededor de US\$ 2 000 000 por mes para nuestros soldados de toda la patria y sin atrasos.²⁸⁶

Finalmente, esas estimaciones coinciden con la cifra de 52,6 millones de dólares divulgada en el Mensaje y Proyecto de Ley presentado al Parlamento por el Poder Ejecutivo a mediados de junio de 2016.

También la Rendición de Cuentas 2017 proporciona información al respecto. Bajo el rubro *otros fondos por cometidos de organismos del Presupuesto Nacional* del Balance Presupuestal del Ejercicio 2015, se incluye lo que se denomina *recursos de financiamiento 18, fondos de terceros declarados por ley*. Ver el cuadro 8, donde se presenta la cifra total registrada por la Dirección General de Secretaría del Ministerio de Defensa²⁸⁷ por concepto de fondos ONU y su discriminación según cada fuerza armada. Además, se incluye el gasto total ejecutado de dichos fondos en 2015. No es difícil realizar el cálculo; en 2015 los fondos ONU fueron equivalentes al 10 % del gasto total ejecutado por el ministerio. Alrededor de la mitad de dicho monto estimado —casi 22,1 millones de dólares— corresponde a pagos de remuneraciones personales,²⁸⁸ por lo que la otra mitad se dedicó a gastos de otro tipo que, como se verá, fueron diversos.

286 Ver <https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/senadores/comisiones/documentos/versiones-taquigraficas?Lgl_Nro=47&Fecha%5Bmin%5D%5Bdate%5D=15-04-2013&Fecha%5Bmax%5D%5Bdate%5D=15-04-2013&Cms_Codigo=321&Dtb_Nro=&tipoBusqueda=T&Texto=&Cuerpo=S> (acceso 21/5/2020).

287 La Unidad de Gestión Económica y Financiera que supervisa la gestión de los reembolsos de Naciones Unidas depende de la Dirección General de Secretaría.

288 El rubro *viáticos fuera del país* que aparece en *gastos de funcionamiento* dentro del ítem *fondos de terceros declarados por ley* del Ministerio de Defensa parece concentrar los recursos que se destinaron a pagar salarios de los efectivos que participaron en contingentes militares. Ver <https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2016/proyectos/06/rendicion-2015/Cuadros/tomo_VII/cuadro_08.pdf>

Cuadro 8. Detalle de los montos ingresados a Uruguay por concepto de retribuciones de Naciones Unidas (2015)

	Pesos corrientes	Dólares
Ministerio de Defensa Nacional, Dirección General de Secretaría (total)	1.449.375.689	52.634.710
Reembolso misiones de paz, Ejército Nacional. Art. 88, ley 18.362*	1.151.086.463	41.796.894
Reembolso misiones de paz, Armada Nacional. Art. 88, ley 18.362	88.599.270	3.217.112
Reembolso misiones de paz, Fuerza Aérea. Art. 88, ley 18.362	209.689.956	7.614.014
Gasto total ejecutado por el Ministerio de Defensa Nacional	13.598.000.000	493.754.539

La cotización del dólar fue calculada en base al INE (acceso 16/06/2016).

* Ley de Rendición de Cuentas de 2008.

Fuente: elaborado por el autor en base a la información tomada del proyecto de ley de Rendición de Cuentas y balance de ejecución presupuestal 2015, ver <https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2016/proyectos/06/rendicion-2015/Cuadros/tomo_VII/cuadro_03.pdf>.

También debe mencionarse que el subsecretario de Defensa Nacional, el doctor Menéndez, informó en el Parlamento que, entre 2009 y 2015, Uruguay recibió casi 386 millones de dólares como retribución por su contribución con operaciones de paz de Naciones Unidas.²⁸⁹ Ello arroja unos 55,2 millones de dólares promedio por año durante el período, lo cual corrobora los datos ya presentados. También está implícita en el informe, al omitir toda referencia a los años previos (1992-2008), la admisión de lo ocurrido antes de 2009 con esos dineros. Esto es, durante unos trece años —entre 1992 y 1997, y luego desde 2002 a 2008— en los que Uruguay mantuvo contingentes significativos al servicio de Naciones Unidas. Un cálculo sencillo permite estimar en forma conservadora que las Fuerzas Armadas manejaron de forma autónoma y sin controles, durante ese tiempo, entre 650 y 700 millones de dólares. Lo que representa un monto equivalente a, por ejemplo, más del doble del presupuesto total ejecutado por el Ministerio de Defensa en 2007.²⁹⁰

La última información oficial disponible, correspondiente a la Rendición de Cuentas 2017, es bastante menos detallada, pero confirma la tendencia decreciente del volumen de los fondos ONU, algo esperable vista la caída notoria en el número de efectivos que Uruguay destina a las operaciones de paz de Naciones Unidas sumada al repliegue total de la operación de paz en Haití.

289 Diario *El País*, Montevideo, 04/7/2016, <<http://www.elpais.com.uy/informacion/misiones-paz-dejan-millones-anuales.html>> (acceso 09/7/2016).

290 La cifra en pesos corrientes se tomó del proyecto de ley de Rendición de Cuentas 2015 y se estimó su valor en dólares en base al valor promedio anual del dólar tomado del INE.

Del proyecto de ley del Poder Ejecutivo se desprende²⁹¹ que el monto total ejecutado proveniente los fondos ONU destinado a funcionamiento e inversiones fue de 1038 millones de pesos corrientes, unos 37 millones de dólares. El monto de los fondos ONU que fue destinado a retribuciones personales, en cambio, no se explicita. Respecto a las inversiones, el Ministerio de Economía afirma en su informe al Parlamento que casi el 100% de la inversión ejecutada en 2016 por las Fuerzas Armadas —unos 4 millones de dólares— tuvo su origen en los fondos ONU. Los 33 millones de dólares restantes fueron destinados al rubro funcionamiento de las Fuerzas Armadas.

La explicación de la morosidad en la divulgación pública de las cifras de los fondos ONU debe vincularse a lo que ha sido señalado a lo largo de todo este trabajo: al escaso interés de los diferentes gobiernos en asumir a plenitud los asuntos de la defensa nacional y también a la minimización su impacto en las cuentas públicas. El manejo discrecional de los fondos ONU por parte de las Fuerzas Armadas fue funcional a esa estrategia que los sucesivos gobiernos, desde 1992, desarrollaron, sin diferencias sustantivas: mantener el presupuesto de defensa en niveles bajos y utilizar los reembolsos de Naciones Unidas para disimular el fenómeno y atenuar el descontento militar.

El papel del Ministerio de Economía en dicha estrategia, aunque discreto, fue lógicamente muy significativo por su rol como organismo que maneja *la llave* del gasto público, obviamente con la aprobación y el respaldo del presidente de la República.

Analizado desde esta perspectiva, no puede considerarse como inocente o simplemente casual la decisión adoptada por el Ministerio de Economía de transparentar la información sobre los fondos ONU en el proyecto de ley de Rendición de Cuentas 2015. Resulta sugerente que ello haya ocurrido en 2016, justamente cuando el Gobierno se vio obligado a ajustar las cuentas públicas y ello inevitablemente condujo poner bajo la lupa el gasto, también en el Ministerio de Defensa.²⁹²

En efecto, el presupuesto del Ministerio de Defensa, aunque creció en valores absolutos a partir de 2010, principalmente como consecuencia de la mejora del salario militar, igualmente cayó en términos de porcentaje del gasto de la administración central del Gobierno. Sin embargo, aunque Defensa Nacional dejó de ser el ministerio con la mayor asignación presupuestal y fue superado por el Ministerio del Interior a partir de 2009, su peso en el presupuesto del Estado continúa siendo significativo (alrededor del 1% de PBI y del 12% del gasto público).

291 Ver «Análisis presupuestal» en Rendición de cuentas y análisis presupuestal 2016 (p. 46), <<https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/rendicion-cuentas-2016>> (acceso 27/5/2020).

292 Simultáneamente, el ministro de Economía anunció la decisión del Gobierno de implementar la reforma del Servicio de Retiros y Pensiones Militares, prevista desde la aprobación de la reforma del sistema previsional en 1995. Una medida de altísimo impacto en las relaciones del Gobierno con la oficialidad de las Fuerzas Armadas y, por ello, pospuesta durante dos décadas.

Debe precisarse que la cifra de los fondos ONU ingresados anualmente por las Fuerzas Armadas uruguayas depende no solo del número militares desplegados en forma de unidades organizadas al servicio de Naciones Unidas, sino también del volumen y calidad del equipamiento que Uruguay pone a su disposición y de otros servicios prestados (potabilización de agua, por ejemplo).

Como ya se vio, según información del DPKO de Naciones Unidas, entre diciembre de 2004 y diciembre de 2010, Uruguay mantuvo un promedio de 2514 efectivos desplegados a su servicio. Posteriormente, ese número comenzó a declinar hasta llegar a 935 en enero de 2018.

En cuanto a la calidad del equipamiento que los contingentes militares despliegan y el origen del dinero con que ellos se adquieren, el ministro de Defensa, Fernández Huidobro, señaló en 2013:

... hay comisiones certificadoras de las Naciones Unidas que van al terreno, al teatro de operaciones, a verificar que lo que nos comprometimos tener está y que está en estado de funcionamiento. Y si no están en esas condiciones, no paga.

De la misma manera, si la calidad del material es buena, también lo será la amortización. Cabe aclarar que lo que nosotros compramos por material es su amortización. Si el material es bueno, así lo será la amortización. Eso está cotizado. Sin embargo, si el material es viejo o está gastado, aun cuando cumpla con las especificaciones, la amortización va a ser menor.

De modo que esto le conviene a Uruguay. Digo esto más allá de que no me gusta usar el término conveniencia ni discutir tanto este tema porque a veces hay heridos, muertos, bajas. Pero mandar el mejor material posible es un negocio financiero para nuestro país; comprar el mejor material supone recibir mejores amortizaciones. Y cuando ese material retorne, por más desgaste que haya tenido —salvo excepciones que todos imaginarán— va a estar en mejores condiciones que el material que tenemos.

Sin exagerar, el mejoramiento del material que disponen las Fuerzas Armadas, en especial el Ejército, se ha debido a la renovación permanente de dicho material a través de las misiones de paz.²⁹³

Al respecto, el subsecretario de Defensa informó al Parlamento en 2016 que, entre otras cosas, las retribuciones de Naciones Unidas habían permitido, entre 2009 y 2015, adquirir radares para control fronterizo, unas cien camionetas Land Rover, artillería pesada y lo que definió sin mayores precisiones como «material portátil» y «simuladores».²⁹⁴

293 Comisión de Defensa del Senado, 15/4/2013. Ver en <https://parlamento.gub.uy/camarsycomisiones/senadores/comisiones/documentos/versiones-taquiograficas?Lgl_Nro=47&Fecha%5Bmin%5D%5Bdate%5D=15-04-2013&Fecha%5Bmax%5D%5Bdate%5D=15-04-2013&Cms_Codigo=321&Dtb_Nro=&tipoBusqueda=T&Texto=&Cuerpo=S> (acceso 27/5/2020).

294 Semanario Brecha, 15/7/2016, p. 37. Los *simuladores* aluden a los simuladores de vuelo adquiridos por la Fuerza Aérea.

También puede referirse una anécdota que no solo da cuenta de la relevancia de los fondos ONU para las Fuerzas Armadas, sino que muestra la importancia que ellas otorgan a su potestad de manejarlos de forma autónoma.²⁹⁵

En plena crisis económica, en el año 2001, como consecuencia de los fuertes recortes impuestos por el Ministerio de Economía al gasto público, las Fuerzas Armadas habían apelado a licenciar parte de su personal para ahorrar el gasto de su alimentación en las unidades militares. En dicho marco el ministro de Defensa de la época, el profesor Yamandú Fau, acompañó a los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas a una reunión con el ministro de Economía, el doctor Alejandro Atechugarry. Los jefes militares solicitaron al ministro de Economía un monto importante de dinero para hacer frente al gasto de alimentación de soldados y marineros. La respuesta que recibieron del ministro Atechugarry fue que estaba dispuesto a acceder a su solicitud a condición de que las cuentas bancarias en las que Naciones Unidas depositaba los pagos por concepto de operaciones de paz pasaran a manejarse con dos firmas, la del comandante en jefe correspondiente y la del ministro de Defensa. Sin embargo, la oferta del ministro no fue aceptada.

La anécdota es significativa también desde otros puntos de vista. La propuesta del ministro de Economía, de hecho, confirma dos cuestiones que, pese a ser obvias no parecen menores. Por una parte, que la significación de las retribuciones de Naciones Unidas por la contribución del país con las operaciones de paz no escapaba al Poder Ejecutivo y, además, que este les cedía la prerrogativa de manejar dineros públicos fuera de toda norma y control.

De lo expuesto puede concluirse, entonces, que el importante nivel de participación de las Fuerzas Armadas uruguayas en operaciones de paz a partir de 1992 constituyó una fuente significativa de recursos extrapresupuestales para las Fuerzas Armadas. Los fondos ONU cumplieron dos funciones: actuaron como un paliativo desde el punto de vista salarial para el personal militar y representaron un mecanismo que permitió a las Fuerzas Armadas renovar algún equipamiento,²⁹⁶ financiar ciertos gastos de funcionamiento y hasta realizar algunas inversiones en infraestructura. El caso más notorio, pues adquirió carácter público, fue la cárcel construida en un predio militar²⁹⁷ con el fin de alojar a los militares procesados por crímenes de lesa humanidad cometidos durante la Dictadura.

295 La anécdota que sigue había llegado a oídos del autor y su veracidad fue confirmada por el Prof. Yamandú Fau (comunicación telefónica en mayo de 2016), quien se excusó de confirmar la respuesta que dieron los comandantes en jefe al ministro Atechugarry. Sin embargo, ello no era necesario pues existe suficiente información confirmatoria de que recién en 2009 los fondos ONU comenzaron a tener algún control por parte del Ministerio de Defensa Nacional.

296 La compra de los blindados Mowag a Canadá y su repotenciación en Chile es un ejemplo, así como también las compras de pistolas Glock o de fusiles Steyr, etc. por el Ejército.

297 «Auditoría Interna de la Nación investiga al Ejército» en Informe Semanal Uruguay, n.º 311, del Observatorio Sudamericano de Defensa y Fuerzas Armadas, en <<https://gedes-unesp.org/wp-content/uploads/2018/06/Informe-Semanal-Uruguai-311.pdf>> (acceso 27/5/2020).

Respecto a este papel de las operaciones de paz, el informe de gestión sobre el denominado Programa 480 (Ejecución de la Política Exterior) del Comando General del Ejército Nacional en la Rendición de Cuentas 2015²⁹⁸ lo pone claramente de manifiesto. En su «Evaluación global de la gestión 2015» el Ejército señala:

Como es notorio y endémico, la Institución se vio obligada a emplear los fondos de ONU como la única alternativa a su alcance para cubrir necesidades no contempladas en el presupuesto, tanto en funcionamiento como en inversión. La evaluación global de la gestión muestra una tendencia progresiva de la pérdida de las capacidades [sic] para el cumplimiento eficaz de su misión en virtud de la falta de recursos económicos (pp. 10-11).

Y entre los «Desafíos para el 2016» afirma:

Lograr una estructura presupuestal de gasto equilibrada que permita funcionar a la fuerza sin fondos extrapresupuestales, en virtud de que los mismos se verán disminuidos por la finalización de la misión establecida por Naciones Unidas para el contingente de Haití (p. 12).

A estas motivaciones de carácter económico deben agregarse las motivaciones de tipo político-institucional, principalmente la necesidad de dar respuesta al vacío doctrinario generado por el fin de la guerra fría y a la pérdida de legitimidad social de las Fuerzas Armadas uruguayas como consecuencia de la Dictadura.

Esta cuestión, pese a no tener la contundencia y *dureza empírica* de las motivaciones económicas, no debe ser menospreciada en su importancia. En efecto, de larga data las Fuerzas Armadas uruguayas —muy especialmente el Ejército—²⁹⁹ arrastran la problemática de su razón de ser. Ello es consecuencia de un fenómeno estructural. La realidad geopolítica de Uruguay como pequeño país nacido en el siglo XIX bajo la tutela de sus dos grandes vecinos y de la gran potencia imperial de la época, Gran Bretaña. Además, ubicado en Sudamérica, una región geopolíticamente marginal con relación a los grandes conflictos internacionales y en la que los conflictos convencionales se han resuelto tradicionalmente mucho más por vías diplomáticas que por medios militares.

Esta rápida caracterización de la realidad geopolítica de Uruguay puede ubicarse en la base de la difusa pero extendida percepción social respecto de la irrelevancia esencial de las Fuerzas Armadas que explica, en buena medida, la tradicional marginalidad social y política de las instituciones militares, manifestada en su sistemática postergación presupuestal a lo largo de prácticamente todo el siglo XX.

298 Ver en <https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2016/proyectos/06/rendicion-2015/Tomos_Definitivos/Tomo_II/TOMO_II_Infó_Inst_Inc_03.pdf> (acceso 17/6/2016).

299 La Armada y la Fuerza Aérea, en la medida que tienen asignadas las competencias de Policía y Autoridad Marítima y Aérea respectivamente, no sufren el problema con la misma intensidad que el Ejército.

Solo pueden registrarse dos momentos excepcionales en tal sentido. El primero —breve— en los tempranos años cuarenta, cuando el involucramiento de Uruguay en la segunda guerra mundial pareció inminente para muchos³⁰⁰ y el segundo, a partir de la segunda mitad de la década de los sesenta, cuando la conflictividad social y política con el trasfondo de la guerra fría ambientó el proceso de ascenso autoritario que condujo al golpe de Estado de 1973 y a la instalación de la Dictadura hasta 1985.

En tal sentido, las operaciones de paz de Naciones Unidas han representado durante los últimos veinticinco años una oportunidad para solventar necesidades profesionales e institucionales,³⁰¹ además de recursos que el presupuesto no ha provisto.

En realidad, este fenómeno —una misión promovida desde el exterior, que resuelve al mismo tiempo un vacío doctrinario y una carencia presupuestal— no es una situación novedosa para las Fuerzas Armadas uruguayas. En efecto, desde los primeros años de la década de los años cincuenta, con la contratación de una misión aérea de Estados Unidos y el Convenio de Asistencia Militar firmado con ese país el 30 de junio de 1952 y ratificado según la ley n.º 11.945 del 10 de junio de 1953,, que incluyó un pacto militar de carácter secreto,³⁰² las Fuerzas Armadas uruguayas no solo incorporaron la doctrina anticomunista promovida desde Washington, sino que recibieron significativa cantidad de equipamiento con el consiguiente apoyo en entrenamiento y capacitación a cargo de las misiones militares estadounidenses instaladas en los comandos generales de sus Fuerzas Armadas.³⁰³

En cuanto al manejo de los fondos ONU, durante las casi tres décadas de contribución con unidades militares organizadas para operaciones de paz de Naciones Unidas, aun cuando en el período los tres grandes partidos políticos rotaron en el ejercicio del gobierno y hubo enjuiciamiento de varios comandantes en jefe y de un cierto número de altos oficiales de la Armada por los delitos cometidos, aunque encendió luces de alarma, no llegó a modificar sustancialmente los procedimientos.³⁰⁴

El caso más interesante en tal sentido es el del gobierno del Frente Amplio cuando, sin promover cambios significativos en la forma de gestión de la

300 En diciembre de 1939, la sociedad uruguaya fue conmocionada por la batalla del Río de la Plata. Además, con la participación de los servicios de inteligencia inglés y estadounidense se generó cierta percepción respecto a la infiltración nazi en el país. Así, en 1940 fue aprobada la ley n.º 9.943 de instrucción militar obligatoria y en 1941 la Ley Orgánica Militar, ley n.º 10.050.

301 Enseguida se verá cómo esto confluyó con la política exterior.

302 El autor estudió el asunto en su tesis de maestría (J. González Guyer, 2002).

303 Sobre las implicancias geopolíticas e históricas de este fenómeno y de lo que Carlos Real de Azúa (1997) caracterizó como ausencia de «función visible, aceptada, efectiva» del Ejército uruguayo en los años «del proceso de formación, ascenso y crisis del *Uruguay moderno*» (p. 185), ver <<http://www.resdal.org/presupuestos/caso-uruguay.pdf>> (pp. 6-16).

304 Se vio más arriba que la creación de una unidad en el Ministerio de Defensa, aunque mejoró los controles, no supuso cambios sustantivos.

contribución con operaciones de paz de Naciones Unidas, ella fue incorporada formalmente a la política exterior y jerarquizada al ser integrada explícitamente a la imagen del país que el gobierno promovió en los organismos internacionales y en general en el mundo a partir de 2008. También las Fuerzas Armadas uruguayas le otorgaron un papel significativo en su política de comunicación social y en su estrategia de promoción institucional, además de que la participación en operaciones de paz pasó a ser un mérito —casi una obligación— de la carrera profesional militar.

CUARTA SECCIÓN

Operaciones de paz de Naciones Unidas: medios coercitivos y seguridad internacional

La Carta de las Naciones Unidas, como ya se había intentado fallidamente con el Acuerdo de Versalles de 1919, que creó la Liga de las Naciones,³⁰⁵ buscó la consagración de un mecanismo de seguridad colectiva internacional. Tanto la Convención de la Liga de las Naciones en su artículo 16 como la Carta de las Naciones Unidas en sus artículos 41 y 42, establecieron la posibilidad de adoptar medidas de presión que utilizaran tanto la coerción no militar como el uso de la fuerza militar contra quienes atentaran contra la paz y la seguridad en el mundo.³⁰⁶

El actual concepto de operaciones de mantenimiento de la paz (*peace-keeping operations*) es el resultado de un largo recorrido desde la aprobación de la Carta de las Naciones Unidas por la Conferencia de San Francisco en 1945. Ciertamente, su existencia y las características de su implementación ni siquiera son mencionados en la Carta. Ellas resultan de la interpretación de los capítulos VI, VII y VIII de la Carta, a la luz de la evolución de los conflictos y de los desafíos a la seguridad internacional desde el fin de la segunda guerra mundial a la fecha.

Así es que, tal como se conocen en la actualidad, las operaciones de paz resultan de la experiencia que Naciones Unidas fue acumulando desde muy temprano, con el despliegue de sus primeras operaciones: la UNTSO en la zona del canal de Suez en 1948 y la UNMOGIP en la región de Cachemira de la frontera indo-pakistaní en 1949.

Una mirada retrospectiva al desarrollo de los asuntos relacionados con la paz y la seguridad en el mundo a partir de los inicios de siglo XX da cuenta de una permanente contienda entre las visiones liberales, expresadas en la aspiración de consagrar el multilateralismo, apoyada en ideales de justicia, igualdad y soberanía de los pueblos como principios rectores de la convivencia pacífica internacional, con las visiones pragmáticas de la realpolitik sustentadas en el poder como categoría central. Podría decirse, desde dicha perspectiva, que la Carta de Naciones constituye un difícil compromiso entre ambas concepciones y que, en realidad, para los asuntos *duros* de la agenda de las relaciones internacionales —aquellos referidos a la guerra y la paz entre los estados— privilegia el enfoque realista, según el cual las relaciones de poder son las que definen y determinan la realidad internacional.

305 Algo similar significó también el Pacto Kellog-Briand en 1928.

306 B. Simma (ed.) (2002, p. 660).

La Carta de las Naciones Unidas y las operaciones de paz en el marco del sistema de seguridad colectiva

La Carta de las Naciones Unidas, aunque abarca todas las esferas de las relaciones internacionales, en su esencia puede caracterizarse como un sistema de defensa colectiva. En tanto tal, contiene las normas que contemplan los asuntos referidos al uso de la fuerza en la esfera internacional.³⁰⁷

En cambio, una aspiración normativa de indudable cuño liberal preside el espíritu general de la Carta y se revela en su célebre preámbulo —«Nosotros, los pueblos de las Naciones Unidas»— en el que se explicitan objetivos y finalidades de la organización. Ellos se precisan luego en el artículo 2 que proscribe tanto el recurso del uso de la fuerza como de la amenaza de hacerlo, con la excepción de los casos de legítima defensa, sea ella individual o colectiva (artículo 51). Así, Naciones Unidas recogió desde sus orígenes la ambición kantiana, expresada en el proyecto del presidente de Estados Unidos Woodrow Wilson y que fue la inspiración básica de la Liga de las Naciones,³⁰⁸ de regular el sistema de relaciones internacionales, superando el orden hobbesiano, a través de un sistema de seguridad colectiva en el cual el arreglo pacífico de controversias sustituyera la lógica del poder y la guerra.

Desde ese punto de vista, Naciones Unidas aparece como un actor situado por encima de los estados, autorizado legalmente para limitar sus acciones en el terreno internacional. Sin embargo, la Carta reconoce la soberanía de los estados y el principio de no intervención en sus asuntos internos. Aunque la posibilidad queda abierta a través de las normas del capítulo VII, donde se definen las medidas que el Consejo de Seguridad podrá adoptar en los casos de «amenazas» y «quebrantos» de la paz, así como en caso de «acciones de agresión» de un Estado contra otro.

En lo referido al decisivo asunto de la coerción y el uso de la fuerza, la Carta confiere al Consejo de Seguridad la competencia exclusiva. Además, según los artículos 23 al 32, contenidos en su capítulo V, para activar el sistema de seguridad colectiva y adoptar medidas respecto a los temas de seguridad internacional, particularmente medidas coercitivas, se requiere el acuerdo de las

307 El análisis de las incongruencias teóricas y de sus impactos prácticos se inspira en general en T. Tardy (2007).

308 El presidente Wilson no logró los votos necesarios en el Congreso por lo cual EE. UU. nunca ratificó el Tratado de Versalles.

grandes potencias triunfantes en la segunda guerra mundial, a las que se confirió el estatus de miembros permanentes del Consejo de Seguridad y el derecho a veto con relación a sus decisiones.

Al consagrar dicho arreglo, los países signatarios de la Carta admitieron implícitamente que el uso de la fuerza supone poder y así las decisiones referidas al sistema de mantenimiento de la paz por vías coercitivas requieren de la anuencia concertada de las grandes potencias. De esa manera, la aspiración liberal de un mundo sin guerras regido por el derecho internacional quedó amputada, en una expresión de pura realpolitik, por el reconocimiento de que en el acuerdo de las potencias triunfantes en la segunda guerra mundial reposa la paz mundial. La consagración del principio realista no podría ser más clara: sin el consenso de las grandes potencias no es posible el funcionamiento de un sistema coercitivo eficaz de mantenimiento de la paz mundial.

En efecto, del proceso de las conferencias de Dumbarton Oaks, Yalta y finalmente San Francisco,³⁰⁹ celebradas a la salida de la segunda guerra mundial, la supuesta supraestatalidad de las Naciones Unidas, que tan elocuentemente proclama el preámbulo de su Carta —«Nosotros, los pueblos de las Naciones Unidas»—, fue seriamente recortada desde su propia concepción.

Así, en la Carta de las Naciones Unidas convive una dualidad de fundamentos teóricos en lo referido al uso de la fuerza y al derecho de los estados a la guerra (*jus ad bellum*). Dualidad teórica presentada como respuesta pragmática luego del fracaso de la Liga de las Naciones, la consecuente derrota sufrida por el liberalismo y el clima que dominó el mundo luego de la terrible experiencia de las dos guerras mundiales.

Enfrentada a los sucesivos cambios en la configuración de poder en el mundo durante los casi setenta años transcurridos, la Carta de las Naciones Unidas ha ido dejando al desnudo sus incongruencias entre principios y reglas de funcionamiento.³¹⁰

No podría dejar de señalarse, aunque solo sea muy brevemente, cómo fue elaborado y aprobado el esqueleto conceptual de la Carta de las Naciones Unidas para comprender su contenido. La historia de su gestación, más allá del análisis de su contenido, permite dilucidar su real significado.

309 Fue en esta sucesión de reuniones y conferencias que se fueron delineando los contenidos de la Carta de las Naciones Unidas. En Dumbarton Oaks, mansión ubicada en Washington D. C., se desarrollaron las reuniones de los representantes de EE. UU., la URSS, Gran Bretaña y China que culminaron el 7 de octubre de 1944 con los llamados *acuerdos de Dumbarton Oaks*. La reunión de Yalta, en Crimea, del 11 de febrero de 1945, fue celebrada entre Franklin D. Roosevelt, Winston Churchill y Iósif Stalin. La Conferencia de San Francisco (EE. UU.) reunió a los representantes de 50 países y culminó el 25 de junio de 1945.

310 T. Tardy (2007, pp. 50-55).

Al finalizar la segunda guerra mundial, teniendo como base las declaraciones firmadas durante el desarrollo de guerra³¹¹ por los gobiernos de lo que se conoció como la Alianza que enfrentó a las potencias del denominado Eje, en la reunión de Dumbarton Oaks, los líderes de las cuatro grandes potencias militares triunfantes acordaron las grandes líneas de lo que sería posteriormente la Carta de las Naciones Unidas. En dicho cónclave se redactó el borrador con la estructura fundamental del futuro organismo mundial, las funciones y prerrogativas de sus organismos básicos, así como su integración.

La Asamblea General, integrada por todos los estados miembros, tendría básicamente potestades deliberativas y su capacidad de formular recomendaciones se refiere a los asuntos de cooperación internacional en todos los temas. El único organismo con potestades para considerar los temas de seguridad internacional y decidir acciones en esta materia sería el Consejo de Seguridad. Dicho organismo, integrado por las cinco grandes potencias triunfadoras en la guerra y otros diez países electos por períodos de dos años por la Asamblea General. Una decisión de la Asamblea General de 1963, que entró en vigor en agosto de 1965, elevó de seis a diez el número de miembros no permanentes, con lo que actualmente el Consejo de Seguridad se integra con quince estados miembros. Los otros organismos que aparecían en los acuerdos de Dumbarton Oaks fueron la Corte Internacional de Justicia y la Secretaría General, así como el Consejo Económico y Social, dependiente de la Asamblea General.³¹²

El decisivo asunto de los procedimientos de votación en el Consejo de Seguridad recién quedó resuelto en Yalta, sin la presencia de China Popular. La convocatoria a la Conferencia de San Francisco, que Roosevelt, Stalin y Churchill realizaron al culminar su reunión en Yalta, incluyó la confirmación de que el borrador de proyecto a someter a la Conferencia de San Francisco se basaría en los acuerdos de Dumbarton Oaks. Paralelamente, los diferentes gobiernos invitados fueron informados de lo que luego sería conocido como «el derecho a veto» de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

Una rápida recorrida por el articulado de la Carta referido a los asuntos de mantenimiento de la paz y seguridad internacional,³¹³ comenzando por el capítulo V, permite dar cuenta de las características del sistema de seguridad colectiva que consagra la Carta de las Naciones Unidas. Además de establecer el grupo de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad (artículo 23) —la

311 Principalmente la llamada Declaración de las Naciones Unidas, elaborada por los representantes de EE. UU., la URSS, Gran Bretaña y China, firmada el 2 de enero de 1942, inicialmente por 26 países, y a la que adhirieron otros 21 posteriormente.

312 La Carta de las Naciones Unidas sufrió escasas modificaciones en sus más de setenta años de existencia. Por más detalles, ver <<http://www.un.org/es/sections/un-charter/introductory-note/index.html>> (consultado el 20/11/2017).

313 Por un análisis pormenorizado de los contenidos de la Carta de las Naciones Unidas, ver B. Simma (ed) (2002).

República de China,³¹⁴ Francia, la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América— el capítulo V también determina el número y forma de elección de los miembros no permanentes del organismo. El resto de los artículos del capítulo V, además de establecer la metodología de decisión del organismo (artículo 27) a la que ya se ha aludido antes, explicita sus funciones y competencias.

El capítulo VI refiere al arreglo pacífico de toda controversia y conflicto «susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales». Establece que el Consejo de Seguridad posee plenos poderes y potestades para investigarlos, intervenir en ellos, proponer soluciones y formular recomendaciones. El artículo 33 explicita todas las modalidades disponibles a dichos efectos: «la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección».

Es en el capítulo VII donde se regulan las cuestiones vinculadas a la paz —«amenazas a» o «quebrantamientos de»— y los «actos de agresión», así como las potestades y posibles acciones del Consejo de Seguridad frente a tales fenómenos. Así, el organismo posee la habilitación legal para adoptar medidas coercitivas sin recurso al uso de la fuerza armada, pudiendo «instar a los países miembros» a adoptar medidas que «podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas» (artículo 41).

En el artículo 42 la Carta detalla qué otro tipo de acciones podrá adoptar el Consejo de Seguridad para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales si estima que las medidas adoptadas en aplicación del artículo 41 son inadecuadas o han demostrado serlo. En tal caso extremo «podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de miembros de las Naciones Unidas».

Ello se complementa con el artículo siguiente, considerado como el punto central de avance del sistema de seguridad colectiva implementado por la Carta de las Naciones Unidas, con relación a la Convención de la Liga de las Naciones. El artículo 43 detalla las provisiones referidas a la forma en que los estados miembros aportarán fuerzas militares para poner en práctica las resoluciones del Consejo de Seguridad. La redacción de dicha cláusula prevé genéricamente *el compromiso* de los estados miembros de proveer tales fuerzas cuando les sean requeridas. Sin embargo, el propio artículo 43 —al establecer que esto deberá ser

314 En 1971, la resolución 2758 de la Asamblea General otorgó el derecho a China Popular a representar a la República de China en Naciones Unidas y a expulsar a los «representantes del Chiang Kai-shek». Ver <<https://digitallibrary.un.org/record/192054>> (acceso 28/5/2020).

concertado a través de un convenio con cada país y reconocer que la provisión de fuerzas militares o la autorización de derecho de paso deberán ser ratificadas por cada estado según su ordenamiento constitucional— también introduce un grado de laxitud significativo al mencionado compromiso. Esto, en los hechos, representa un reconocimiento del carácter interestatal del organismo. Finalmente, los artículos 45 al 47 refieren a la creación del Estado Mayor, integrado por los representantes de los estados mayores de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, sus funciones y sus potestades.

Presentadas así, de manera general, las normas de la Carta más directamente vinculadas al sistema de seguridad colectiva y a los mecanismos de acción previstos en su marco, corresponde reseñar algunos elementos referidos a la historia de su aplicación concreta.

Apuntes sobre el recurso al uso de la fuerza en la historia de Naciones Unidas

En el transcurso de los ya largos setenta años de vigencia de la Carta de las Naciones Unidas, la contradicción teórica implícita en sus contenidos se fue resolviendo de acuerdo a las características que fueron adoptando las relaciones internacionales de poder en cada momento.

Así, durante la guerra fría, las normas de la Carta referidas al uso de la fuerza generalmente permanecieron en el papel. En efecto, la configuración bipolar del poder mundial hizo emerger a un primer plano su faceta interestatal y las potestades otorgadas a las grandes potencias. Salvo un par de excepciones,³¹⁵ en las que el Consejo de Seguridad logró el acuerdo de las grandes potencias para invocar el capítulo VII de la Carta, el papel de Naciones Unidas fue irrelevante.³¹⁶

Por su parte, los principios fundaciones estampados en las normas de carácter programático junto con la pretensión de que Naciones Unidas se constituyera en organismo supraestatal quedaron subordinados al ejercicio del poder de las potencias que impusieron su voluntad al definir la arquitectura de la organización.

Posteriormente, con el fin de la guerra fría, aunque las condiciones internacionales habilitaron la posibilidad de que Naciones Unidas jugara un papel significativo, los conflictos adquirieron nuevas características y aumentaron su complejidad. Los actores enfrentados pasaron a ser principalmente entidades subestatales y las principales víctimas directas de los conflictos comenzaron a ser las poblaciones civiles, en lugar de los combatientes regulares.

Fue así que nuevas interpretaciones del concepto de seguridad, particularmente el de la seguridad humana en sus diversas variantes,³¹⁷ ganaron espacio y legitimidad,³¹⁸ con lo que la propia referencia del concepto de seguridad cambió para enfocarse en los individuos en lugar de en los estados. El propio Estado pasó a ser visualizado —y con razón— como un agente potencial de inseguridad. Así,

315 Resolución n.º 277/1970 del Consejo de Seguridad sobre Rodesia del Sur y Zimbabue (<http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/277%281970%29>, acceso 18/12/2014) y resolución n.º 418/1977 referida a Sudáfrica (<http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/418%281977%29>, acceso 18/12/2014).

316 T. Tardy (2007, p. 53).

317 Desde la más restrictiva, orientada a proteger el derecho de los individuos a la vida sin temor, sintetizada en la fórmula *freedom from fear*, hasta la más amplia, asociada al concepto de paz positiva y desarrollo humano, conocida por la fórmula *freedom from want*.

318 En 1994, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) adoptó el concepto en su Informe sobre desarrollo humano <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf> (acceso 19/12/2014).

el principio que lo ubicaba como titular absoluto de la soberanía en un territorio comenzó a erosionarse dando lugar al surgimiento del derecho de intervención por razones humanitarias. El fenómeno puede asociarse no tanto con una modificación del rol y las características del Estado —cuya soberanía nunca fue, en realidad, absoluta—,³¹⁹ sino principalmente con las transformaciones de la configuración de las relaciones de poder en mundo al finalizar la guerra fría.

Con la entronización de Estados Unidos como única potencia mundial, la competencia por las áreas de influencia quedó en suspenso durante un primer período. Los documentos de estrategia de seguridad nacional de la Casa Blanca durante los años noventa, sin descartar el recurso al uso de la fuerza, priorizaron como objetivos la extensión de la libertad de mercado y la democracia en el mundo, junto a la promoción de los derechos humanos.³²⁰

En las resoluciones del Consejo de Seguridad se fue afirmando el derecho de intervención y con ello la erosión del concepto de la soberanía de los estados. El momento de fractura, en el que se puso de manifiesto el nuevo consenso internacional, puede ubicarse en la Reunión de Rambouillet, de la que resultó la intervención militar de la OTAN en Kosovo, con los bombardeos sobre Belgrado (1999) sin autorización del Consejo de Seguridad y el definitivo proceso de desmembramiento de Yugoslavia.

La Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal (ICISS), convocada por Canadá, consagró la denominada doctrina R2P (responsabilidad de proteger) que se publicó en 2001, dos días después de los atentados contra Nueva York y Washington del 11 de setiembre. La R2P resultó legitimada por la Asamblea General en 2005.³²¹

Como sus propios autores señalan en el prólogo, el documento ya estaba elaborado cuando ocurrieron los atentados y sus conclusiones no deben ser interpretadas a la luz de ellos. Particularmente, afirman los autores, los cuatro principios precautorios que adelantan en el prólogo: buena intención (*right intention*), último recurso (*last resort*), proporcionalidad de medios (*proportional*

319 Es muy sugerente en tal sentido el título del célebre libro de Stephen Krasner *Soberanía, hipocresía organizada*, publicado en español en el año 2001.

320 Los primeros tres documentos de políticas de seguridad nacional (NSS) del presidente Bill Clinton (1994-1996) llevaron el título de «Compromiso y Extensión» (engagement and enlargement). En 1997, sin variar sustancialmente la estrategia, el NSS incorporó con mayor fuerza la promoción de los derechos humanos y un título novedoso: Estrategia de Seguridad para un Nuevo Siglo (1997-2000). Ver <<http://nssarchive.us/>> (acceso 21/12/2014).

321 Por referencias críticas ver, por ejemplo, Jeremy Moses (2013), «Sovereignty as Responsibility? A Realist critique of the Responsibility to Protect». El artículo de Alex J. Bellamy (2013) «The Responsibility to Protect: Added Value or Hot Air?» aporta un análisis sobre la aplicación de la R2P y también relativiza el impacto real de la doctrina. Por una serie de miradas de la R2P desde la óptica de América Latina ver *Revista Pensamiento Propio* (Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales [CRIES]), n.º 35, enero-junio de 2012.

means) y perspectivas razonables (*reasonable prospects*) de éxito en la intervención y de que no provocará daños mayores que los que intenta evitar.³²²

El contexto político internacional en el que la R2P fue presentada explica en buena medida la amplia aceptación obtenida. En efecto, los atentados del 11S permitieron que un equipo neoconservador de funcionarios y asesores afirmara su influencia política en la Casa Blanca imprimiendo así una impronta intervencionista a la política exterior de Estados Unidos. En ese marco, los cuatro principios precautorios de la R2P aparecieron a los ojos de buena parte de los gobiernos del mundo como una excelente y bien fundamentada herramienta política de defensa de su soberanía.

Junto a los cuatro crímenes que propone prevenir —genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes contra la humanidad— y a partir de los cuatro pilares precautorios ya mencionados, la R2P se apoya en tres fundamentos básicos:

- La responsabilidad primaria de proteger a las poblaciones frente al genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes contra la humanidad, así como de la incitación a cometerlos, pertenece a los estados.
- La comunidad internacional posee la responsabilidad de promover y asistir a los estados en el cumplimiento de tales responsabilidades.
- Es responsabilidad de la comunidad internacional la implementación de apropiadas medidas diplomáticas, humanitarias, así como otros medios para proteger a las poblaciones de dichos crímenes. En caso de que los estados fracasen manifiestamente en la protección de sus poblaciones, la comunidad internacional debe estar preparada para adoptar medidas colectivas de protección de las poblaciones, en concordancia con la Carta de las Naciones Unidas.³²³

Así, en diciembre de 2004, el informe «Un mundo más seguro, nuestra responsabilidad compartida» elaborado por el Panel de Alto Nivel convocado por el secretario general, Kofi Annan, refrendó las propuestas de 2001 y la Cumbre Mundial de Jefes de Estado y Gobierno en el 60.º período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, en 2005, volvió a legitimarlos. Por otra parte, la resolución 1706 (2006) del Consejo de Seguridad, al autorizar la operación de paz de Darfur, también invocó la R2P.³²⁴

Posteriormente, la R2P ha sido invocada en muy diversas circunstancias, tanto por gobiernos como por organizaciones regionales y por el propio Consejo de Seguridad. Ello ha llevado a que ciertos analistas hayan puesto de manifiesto que la amplitud o *elasticidad* de las definiciones de la R2P han contribuido a generar

322 G. Evans y M. Sahnoun *Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty* (2001, p. XII).

323 Traducción del autor. Ver <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>> (acceso 28/5/2020).

324 Ver <<http://r2pcoalition.org/content/view/22/48/>> (acceso 26/12/2014).

confusión en su aplicación práctica. En efecto, como señaló Conor Foley,³²⁵ desde 2012, 12 operaciones de paz fueron mandadas para proteger a la población civil por el Consejo de Seguridad³²⁶ y la realidad del encadenamiento de hechos en cada caso muestra que las fuerzas militares de Naciones Unidas han actuado de formas diversas para cumplir dicho mandato. Desde el ataque con artillería pesada y posterior asalto al palacio presidencial en Costa de Marfil durante la crisis poselectoral (2010-2011) hasta la decisión de no usar la fuerza militar contra los grupos rebeldes que capturaron la ciudad de Goma en la República Democrática del Congo, luego de que el ejército gubernamental la abandonara (2012).

Los debates que siguieron a la presentación del informe del ICISS y su doctrina de la R2P se reflejaron claramente cuando, en 2005, la Asamblea General refrendó sus principales recomendaciones.³²⁷ Los representantes de Rusia y China, junto a India, un buen número de países del G77 y del Movimiento de los No Alineados argumentaron entonces la necesidad de preservar el principio de soberanía de los estados frente al peligro de la instrumentalización de la R2P por parte de las potencias occidentales.

Ya en 2011, la representación permanente de Brasil ante Naciones Unidas,³²⁸ luego de la intervención autorizada por el Consejo de Seguridad en Libia, realizó un planteo formal a la Asamblea General que denominó «La responsabilidad al proteger, elementos para el desarrollo y la promoción de un concepto». La propuesta brasileña ha sido recibida favorablemente y caracterizada como un intento constructivo en el proceso de perfeccionamiento de la R2P.³²⁹

La crisis en Siria y la imposibilidad de reunir las voluntades políticas necesarias en el Consejo de Seguridad para autorizar una intervención internacional para proteger a la población civil han continuado acicateando la búsqueda de nuevos avances en el desarrollo del derecho internacional para atender este tipo de situaciones. Ciertamente, la evolución de las relaciones internacionales de poder —que tuvo expresión en el protagonismo ganado por los países reunidos en el BRICS y que se manifiesta por la creciente influencia internacional de China o la asertividad que comenzó a manifestar Rusia a partir de la crisis en Georgia (2008) y luego en Ucrania (2014)— explica que luego de la operación de la OTAN en Libia, autorizada por el Consejo de Seguridad en 2011,³³⁰ el escepticismo respecto a la R2P diera lugar a la propuesta de Brasil, en 2012, conocida como *responsibility while*

325 C. Foley (2013, pp. 10-14).

326 UNAMSIL, MONUSCO, ONUB, UNMIL, UNISFA, MINUSTAH, UNCCI, UNMISS, INIFIL, UNAMID y MINURCAT (Conor Foley, *ibidem*, p. 13).

327 Parágrafos 138 y 139 de la resolución de la Cumbre Mundial 2005 (A/60/LI, 20 de setiembre).

328 Ver <<http://www.itamaraty.gov.br/en/press-releases/8654-statement-by-minister-antonio-de-aguiar-patriota-in-a-debate-on-responsibility-while-protecting-at-the-united-nations-new-york-february-21-2012>> (acceso 28/5/2020).

329 G. Evans (2012, pp. 243-246).

330 Ver <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Libya%20S%20RES%201973.pdf>> (acceso 19/12/2014)

protecting (responsabilidad al proteger) y se reflejó en la imposibilidad de repetir la experiencia de Libia en el caso de Siria.

Para comprender el desarrollo de las iniciativas del Consejo de Seguridad en el contexto pos guerra fría no podrían dejar de señalarse las consecuencias de la respuesta del gobierno de Estados Unidos a los atentados del 11 de setiembre de 2001 contra Nueva York y Washington. En efecto, la guerra global contra el terror proclamada por el presidente George W. Bush tuvo fuertes consecuencias en el desarrollo posterior de los conflictos en el mundo, impactando también en las características de las operaciones de paz de Naciones Unidas.

Ya a partir de 1991, con la guerra de los Balcanes, los límites entre operaciones de guerra y operaciones de paz comenzaron a difuminarse. En dicho proceso, el Consejo de Seguridad legitimó *ex post facto*, en febrero de 2004, la intervención de una fuerza militar de Estados Unidos, Francia, Canadá y Chile en Haití,³³¹ autorizó operaciones de paz en territorios ocupados militarmente sin mandato de Naciones Unidas (Irak, en 2003) y ha llegado a autorizar, más recientemente, el despliegue de fuerzas militares con el mandato de desarrollar «operaciones ofensivas» en la República Democrática del Congo (2013),³³² un eufemismo diplomático para referirse a la guerra.

Por otra parte, también ha surgido otro tipo de operación de paz, conocido como operaciones híbridas, crecientemente frecuentes en África, en el que conviven operaciones de paz con operaciones de guerra y combinan fuerzas de paz de tipo más convencional de Naciones Unidas con fuerzas militares de diversas organizaciones regionales africanas e incluso de la Unión Europea que operan con autorización del Consejo de Seguridad, pero con líneas de mando y reglas de actuación propias.

En realidad, estas *hibridaciones* e intervenciones militares autorizadas por Naciones Unidas tienen antecedentes en situaciones ocurridas durante los primeros años de existencia de la organización. Un caso muy temprano, aunque ciertamente excepcional, fue la denominada guerra de Corea. Una intervención militar de Estados Unidos liderando una coalición que actuó formalmente bajo bandera de Naciones Unidas en la península de Corea (1950-1953).³³³

Un breve *excursus*: la resolución Unión pro Paz de 1950

Conviene detenerse para examinar brevemente la resolución 377 A (V) que fue adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 3 de noviembre de 1950 y que se conoce como Unión pro Paz.³³⁴

331 Resolución n.º 1529/2004 (<<https://www.un.org/press/en/2004/sc8015.doc.htm>>, acceso 10/11/2017).

332 Resolución n.º 2098/2013 del Consejo de Seguridad (<<https://www.un.org/press/en/2013/sc10964.doc.htm>>, acceso 10/11/2017).

333 Ver M. Bothe (2002, p. 661).

334 Ver <[https://undocs.org/es/A/RES/377\(V\)](https://undocs.org/es/A/RES/377(V))> (acceso 30/5/2020).

En junio de 1950, durante la etapa inicial del conflicto, el Consejo de Seguridad, en ausencia de la delegación soviética, había resuelto recomendar a los estados miembros que proporcionaran a la República de Corea (actual Corea del Sur) «la ayuda que [pudiera] ser necesaria para repeler el ataque armado y restablecer la paz y la seguridad internacionales de la región».³³⁵ En aquel momento, la ausencia de la Unión Soviética de las sesiones del Consejo de Seguridad respondía a su estrategia dirigida a conseguir que el asiento permanente correspondiente a China fuera ocupado por la República Popular China.

La diplomacia soviética daba por supuesto que su ausencia impediría al Consejo de Seguridad adoptar resoluciones (ver párrafo 3 del artículo 27 de la Carta de las Naciones Unidas). No obstante, la mayoría de los miembros del Consejo de Seguridad acordaron que la ausencia soviética de la sala de reuniones no era impedimento para adoptar resoluciones, opinión que luego fue ratificada por la Corte Internacional de Justicia. Así, a partir de agosto de 1950 la Unión Soviética se reincorporó a las sesiones del Consejo y votó en contra de un proyecto de resolución, patrocinado por Estados Unidos, que condenaba a las autoridades norcoreanas por su persistente desafío a Naciones Unidas. Fue entonces que Estados Unidos, a propuesta del secretario de Estado, Dean Acheson, logró que la Asamblea General resolviera reclamar su responsabilidad subsidiaria en relación con la paz y la seguridad internacionales, en virtud de lo dispuesto en el artículo 14 de la Carta y adoptara la célebre resolución 377 A (V).

Conviene precisar que en los artículos 11 y 12 de la Carta se establece de modo inequívoco la primacía del Consejo de Seguridad respecto de todos los asuntos relacionados con la paz y la seguridad internacionales. En cuanto a lo procedimental, el artículo 12 (párrafo 1) establece que, mientras el Consejo esté desempeñando funciones respecto de una controversia o situación, «la Asamblea General no hará recomendación alguna sobre tal controversia o situación». Por otra parte, el artículo 11 (párrafo 2) estatuye que la Asamblea General está obligada a referir al Consejo toda cuestión respecto de la cual se requiera alguna «acción».

La Unión pro Paz supuso una modificación de tipo procedimental al sistema de defensa colectiva, aunque también contempló novedades sustantivas. Curiosamente, existen versiones algo diferentes respecto a la aplicación de esta resolución en la bibliografía consultada. Una presentación completa de las diversas oportunidades en las que la Unión pro Paz fue invocada en la historia de Naciones Unidas se encuentra en la publicación en línea de la ONG Security Council Report.³³⁶ Según afirma Michael Bothe,³³⁷ dicha resolución de la Asamblea General adoptada en una situación de fuerte hegemonía política de

335 Resolución 83 (1950) del 27 de junio de 1950.

336 Ver <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Security_Council_Deadlocks_and_Uniting_for_Peace.pdf> (acceso 08/1/2015)

337 Ver M. Bothe (2002, p. 661).

Estados Unidos, pese a haberse invocado en diversas situaciones, nunca fue realmente aplicada.

La parte medular de la resolución se ubica en su sección *A*, donde establece que si el Consejo de Seguridad, por falta de unanimidad entre sus miembros permanentes, deja de cumplir con su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, la Asamblea General examinará inmediatamente el asunto. De no estar reunida, la Asamblea General podría reunirse en un período extraordinario de sesiones de emergencia, convocada por resolución de la mayoría de sus miembros o por el Consejo de Seguridad. Ese período de sesiones se convocaría para formular recomendaciones apropiadas para la «adopción de medidas colectivas, inclusive [...] el uso de fuerzas armadas cuando fuere necesario». Del texto de la resolución también se desprende con claridad que la Asamblea General nunca puede reemplazar totalmente al Consejo de Seguridad en esa esfera. En consecuencia, la resolución solo se refiere a «recomendaciones», es decir, pronunciamientos que no son jurídicamente vinculantes. Además, la resolución 377 A (V) estableció la creación de dos órganos auxiliares: una Comisión de Observación de la Paz, que funcionó hasta 1960, y una Comisión de Medidas Colectivas, que apenas funcionó dos años. Ninguno de esos dos órganos desempeñó un papel relevante.³³⁸

Solo han sido convocados diez períodos extraordinarios de sesiones de emergencia. El primero se celebró en 1956, con motivo del ataque franco-británico a la zona del canal de Suez y la guerra entre Israel y Egipto. El décimo y último período extraordinario de emergencia de la Asamblea General, convocado a raíz de la ocupación israelí de territorios palestinos, comenzó en 1997 y todavía no ha concluido; si bien la Asamblea General ha levantado sucesivamente sus recesos.³³⁹

Por su parte, Ignacio Fuente Cobo señala acerca de la Unión pro Paz: «... en su aplicación la Asamblea General se ha reunido en sesiones extraordinarias de emergencia para conocer las situaciones producidas en Suez (1956), Hungría (1956), Líbano (1958), Congo (1960), Oriente Medio (1967), Afganistán (1980) y Palestina (1982)».³⁴⁰

El elemento central de la resolución 377 A (V) fue que la Asamblea General podía, si lo consideraba necesario, recomendar la adopción de medidas colectivas, incluido el uso de la fuerza. En este sentido fundamental, la resolución solo se aplicó en la crisis de Corea con la resolución 498 (V), de 1 de febrero de 1951. En efecto, la Asamblea General comprobó que la República Popular China había cometido una agresión en Corea (párrafo 1) y «[exhortó] a todos los estados y autoridades a que [siguieran] prestando toda colaboración posible a la acción de las Naciones Unidas en Corea» (párrafo 4), lo que significaba, por supuesto, la prestación de asistencia militar. Sin embargo, la resolución no hizo referencia expresa a la resolución

338 C. Tomuschat (2008, pp. 1-2).

339 Ver <<https://research.un.org/es/docs/ga/quick/emergency>> (acceso 30/5/2020).

340 Ignacio Fuente Cobo, (s. f.), ver p. 6, <<http://www.ugr.es/~ceas/Misiones%20de%20opaz/Operaciones%20de%20opaz%20para%20el%20siglo%20XXI.pdf>>.

Unión pro Paz, pero en su preámbulo afirma que, «debido a la falta de unanimidad de sus miembros permanentes, el Consejo de Seguridad no [había] podido ejercer su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales». Una redacción idéntica a la resolución 377 A (V).

En cambio, la operación de paz denominada Primera Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (UNEF I), creada para vigilar la línea del frente entre Israel y Egipto, por resolución 1000 (ES-I) del 5 de noviembre de 1956, tuvo un carácter muy diferente al de la guerra de Corea, pues no contemplaba tareas de combate. Su objetivo fue neutralizar el conflicto exclusivamente por la vía de su presencia entre las dos partes enfrentadas. Es interesante señalar que el concepto clásico de mantenimiento de la paz fue formalmente acuñado en esa ocasión. Sin embargo, como señala Christian Tomuschat,³⁴¹ en general, no es fácil establecer una distinción entre las «medidas» específicamente contempladas en la resolución 377 A (V) y otras medidas que pueda recomendar la Asamblea General en el marco de su mandato general.

De todas formas, hasta la fecha, la resolución 498 (V) de 1951 referida a Corea sigue siendo el único ejemplo de una situación en que la Asamblea General recomendara acciones de guerra y ello a pesar de la firme oposición de la Unión Soviética, miembro permanente del Consejo de Seguridad.³⁴²

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y las operaciones de paz

A pesar de que durante la guerra fría la capacidad de regulación de los asuntos que afectan la paz y la seguridad internacionales que la Carta de las Naciones Unidas le confiere al Consejo de Seguridad quedó neutralizada por el veto de alguna de las cinco grandes potencias, trece operaciones de paz fueron autorizadas entre 1948 y 1989. Algunas de ellas, como UNEF I y II en Medio Oriente o la ONUC en Congo, incluyeron volúmenes importantes de efectivos militares armados que debieron enfrentar situaciones complejas. En Congo, la fuerza de paz de Naciones Unidas que operó entre 1960 y 1964 alcanzó un pico de 20 000 efectivos militares, incluso sostuvo enfrentamientos con fuerzas irregulares y sufrió la pérdida de 250 efectivos, incluido el entonces secretario general de Naciones Unidas, Dag Hammarskjöld, muerto en un accidente de aviación cuyas causas nunca fueron aclaradas.³⁴³

La ausencia de previsiones claras referidas a operaciones de paz llevó a crear, por resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas en 1965, el Comité Especial de Operaciones de Paz que reportaba a la Asamblea General a

341 C. Tomuschat (2008, p. 4).

342 *Ibidem*, p. 5.

343 Ver <<https://peacekeeping.un.org/en/our-history>> (acceso 13/11/2017).

través del denominado Cuarto Comité (Política Especial y Descolonización).³⁴⁴ En 1977, dicho Comité entregó un proyecto de informe final en el que se explicitaron los lineamientos para las futuras operaciones de paz de Naciones Unidas. A partir de entonces y particularmente en los años ochenta y noventa, el Comité elaboró diversos proyectos que fueron siendo sometidos a la Asamblea General. En este proceso se fue construyendo una verdadera guía general sobre operaciones de paz.

Algunos de los principales documentos sometidos a la Asamblea General en el período fueron: un proyecto de estatuto de las fuerzas bajo mandato de Naciones Unidas,³⁴⁵ un modelo de acuerdo con los países contribuyentes de tropas y equipo para operaciones de paz,³⁴⁶ un documento con criterios referidos al personal y equipamiento de operaciones de paz,³⁴⁷ manuales de entrenamiento para operaciones de paz³⁴⁸ y manuales estandarizados de operación.³⁴⁹ El desarrollo y volumen alcanzado por el asunto condujo a que pasara a ser un punto de análisis permanente de la Asamblea General.

Con el fin de la guerra de la fría se generó la ilusión de que el sueño de un orden internacional podría concretarse. El consenso logrado por el Consejo de Seguridad para apelar a las previsiones del capítulo VII como respuesta a la invasión militar de Irak en Kuwait³⁵⁰ alimentó la expectativa. Sin embargo, la evolución posterior de la realidad internacional, llevó a que aquella situación no volviera a repetirse.

344 Ver <<http://www.un.org/es/ga/fourth/index.shtml>> (acceso 26/11/2014)

345 UN A/46/594, octubre de 1990, <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/45/594&referer=http://www.un.org/en/sc/documents/search.shtml&Lang=S> (acceso 26/11/2014).

346 UN A/46/185, 23 de mayo de 1991, <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/46/185&referer=http://www.un.org/en/sc/documents/search.shtml&Lang=S> (acceso 26/11/2014).

347 UN A/45/217, 8 de mayo de 1990, <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/45/217&referer=http://www.un.org/en/sc/documents/search.shtml&Lang=F> (acceso 26/11/2014).

348 A/45/572, 5 de octubre de 1990, <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2F45%2F572&Submit=Search&Lang=E> (acceso 26/11/2014).

349 A/45/602, 10 de octubre de 1990, <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/45/602&referer=http://www.un.org/en/ga/documents/symbol.shtml&Lang=S>.

350 Resolución 678, 29 de noviembre de 1990, <[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/678%20\(1990\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/678%20(1990))> (acceso 26/11/2014).

De la guerra de Yugoslavia a la responsabilidad de proteger: el derecho de intervención militar humanitaria

La crisis provocada por la invasión de Kuwait por parte de Irak y la creación de una fuerza militar multinacional comandada por Estados Unidos, con el aval del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas,³⁵¹ permitió que el presidente estadounidense George H. W. Bush, en su mensaje al Congreso del 11 de setiembre de 1990 y en el marco de las nuevas condiciones internacionales generadas por la desintegración de la Unión Soviética y la disolución del Pacto de Varsovia, proclamara el advenimiento de un nuevo orden mundial.

En esa proclamación no estuvo ajena la decisión del Consejo de Seguridad de legitimar la operación militar conducida por Estados Unidos contra Irak, apoyada por una coalición de otros países. En la interpretación del presidente de Estados Unidos, la resolución significaba que, una vez desaparecida la confrontación Este-Oeste, el sistema de seguridad colectiva originalmente previsto por la Carta de las Naciones Unidas se había hecho realidad.

Así, mientras se desarrollaba la primera experiencia de una operación de paz multidimensional a gran escala en Camboya (UNTAC), el secretario general de Naciones Unidas, Butros Butros-Ghali, presentó Un Programa de Paz de 1992,³⁵² en la que propuso las definiciones de diplomacia preventiva, establecimiento de la paz (*peacemaking*), mantenimiento de la paz (*peacekeeping*) y consolidación de la paz (*peacebuilding*) como tareas de Naciones Unidas en tanto organismo de regulación de la paz y la convivencia internacionales.

Sin embargo, la forma en que se desarrolló la campaña militar que devolvió la independencia a Kuwait no podría considerarse acorde a las previsiones del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas (artículos 42 al 47). Tampoco resultó cierto que los cambios de la realidad internacional habilitaran tan fácilmente la aplicación de las previsiones del capítulo VII.

De los artículos mencionados se deriva que las acciones coercitivas dirigidas a mantener la paz y la seguridad internacionales deben ser adoptadas y conducidas por el Consejo de Seguridad. Ello, a todas luces, no se verificó en el caso de Kuwait. En realidad, la operación Tormenta del Desierto fue una iniciativa unilateral adoptada por una coalición de países con expresa autorización del

351 Resolución 678 del 29 de noviembre de 1990, <[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/678%20\(1990\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/678%20(1990))> (acceso 26/11/2014).

352 Ver <<https://digitallibrary.un.org/record/145749>> (acceso 30/5/2020).

Consejo de Seguridad. En tal sentido, tuvo similitud con la situación de Corea. Pero en aquel caso la operación militar estuvo mucho más ligada a Naciones Unidas. En cambio, las operaciones militares contra la ocupación iraquí en Kuwait escaparon completamente al control del Consejo de Seguridad. Es más, hubiera sido impracticable para el Consejo de Seguridad ejercer algún tipo de supervisión efectiva de la coalición que sustentó militar y financieramente la campaña de liberación de Kuwait. De hecho, dos fueron las condicionantes políticas que habilitaron la operación militar: la existencia de un Estado o un grupo de estados suficientemente poderoso dispuestos a actuar militarmente y la aquiescencia de los demás integrantes el Consejo de Seguridad.

En realidad, la experiencia posterior mostró las dificultades para repetir aquella experiencia. En 2011, la resolución de prohibición de vuelos sobre Libia, impuesta para proteger a la población civil repitió una situación asimilable a la de Kuwait y el Consejo de Seguridad logró, con diez votos a favor y cinco abstenciones, autorizar las operaciones militares de la OTAN. Sin embargo, la crisis en Siria ha vuelto a mostrar la dificultad de lograr el consenso en el Consejo de Seguridad.

La segunda condición necesaria para que el mantenimiento de la paz pueda lograrse por medio del consenso y la cooperación: la disposición a actuar de un Estado o un grupo de estados suficientemente poderoso³⁵³ tampoco se consigue tan sencillamente, como lo probó la masacre en Ruanda.

Finalmente, la práctica concreta de la política de imposición de la paz de Naciones Unidas muestra que, cuando sus mandatos incluyen operaciones bélicas o cercanas a la guerra, la implementación no se produce a través de unidades militares genuinamente *onusianas*. En tales casos, el Consejo de Seguridad ha optado por la tercerización.

La proliferación de conflictos intraestatales que sobrevino con el fin de la guerra fría restó cierto sustento a las aspiraciones que había expuesto el secretario general de Naciones Unidas en Un Programa de Paz, por lo que luego apareció su Suplemento, en 1995.³⁵⁴

Posteriormente, en el año 2000, ya atravesadas las difíciles experiencias de la antigua Yugoslavia, Somalia y Ruanda, fue presentado el denominado Informe Brahimi,³⁵⁵ producto del trabajo de un grupo de expertos convocado por el Consejo de Seguridad bajo la presidencia del diplomático argelino Lakhdar Brahimi.

Dicha tríada de informes puede considerarse la condensación de la experiencia reunida por Naciones Unidas a partir del proceso de ampliación y complejización que vivieron las operaciones de mantenimiento de la paz hasta devenir simplemente operaciones de paz.

Más allá de todos los avatares, hay un principio esencial de la resolución de conflictos internacionales que permanece y es el consenso de las grandes

353 M. Bothe (2002, p. 663).

354 Ver <<https://digitallibrary.un.org/record/170443>> (acceso 30/5/2020).

355 17 de agosto de 2000. Ver <<https://undocs.org/es/A/55/305>> (acceso 30/5/2020).

potencias como condición necesaria. El Informe Brahimi, por otra parte, reafirma las proposiciones de carácter normativo tradicionales: «el consentimiento de los actores locales (*«local parties»*), la imparcialidad y el uso de la fuerza únicamente para autodefensa, debieran continuar siendo los principios básicos (*«bedrock principles»*) del mantenimiento de la paz».

Otro desarrollo doctrinario interesante que comenzó en el marco del ambiente internacional de optimismo³⁵⁶ acerca de la posibilidad de encarrilar la convivencia en el mundo sobre nuevas bases de paz y cooperación fue la adopción formal de la estrategia de prevención de conflictos e incluso la generación de programas y fondos dedicados a estas actividades. La prevención de conflictos comenzó abrirse camino en Naciones Unidas con Un Programa de Paz del secretario general Butros Butros-Ghali (1992) y el Informe Brahimi (2000). En junio de 2001, fue consagrada por la Asamblea General en su 55.º período de sesiones que recomendó la adopción de la prevención de conflictos como prioridad de Naciones Unidas al refrendar el informe del secretario general Kofi Annan, quien encargó a su equipo el desarrollo de una *cultura de la prevención*. Así, dos meses después, el Consejo de Seguridad estableció el compromiso de asumir un papel clave en la prevención de conflictos armados.³⁵⁷ Como consecuencia, se creó incluso un fideicomiso (*trust fund*) para la acción preventiva.

Sin embargo, la adopción de la política de las guerras *preemptivas*³⁵⁸ por la administración del presidente de Estados Unidos George W. Bush, en el marco de la guerra contra el terror, quitó impulso al desarrollo de la *cultura de la prevención* preconizada por el secretario general. En efecto, buena parte de los gobiernos de los países del Sur percibió que la erosión del principio de soberanía de los estados, implícita en las estrategias de prevención, los convertía en potenciales perjudicados por el avance de la cultura de la prevención y recibieron, además, el apoyo de Rusia y China que argumentaron a favor del principio de soberanía para la protección de los estados.³⁵⁹

De todas formas, posteriormente, en 2004, la Asamblea General refrendó el informe del Panel de Alto Nivel creado por el secretario general con la presidencia del exprimer ministro tailandés, Anand Panyarachun. Dicho informe,³⁶⁰ de hecho, una revisión general del sistema de seguridad colectiva, incluye lo que Alex J. Bellamy³⁶¹ caracterizó como *doctrina de la responsabilidad de prevenir*, retomando la fórmula de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal con su doctrina sobre la *responsabilidad de proteger* (R2P) de 2001.

356 Recordar el empuje de las iniciativas de desescalada de la industria y el gasto militares sintetizadas en la fórmula de los dividendos de la paz que tuvo lugar en los primeros años posteriores al fin de la guerra fría.

357 Resolución 1366 de agosto de 2001.

358 Anglicismo que resulta de *preemptive wars*. Ver C. P. David (2006, pp. 42-43).

359 O. Ramsbotham *et al.* (2011, pp. 138-139).

360 Ver el informe del secretario general al 51.º período de sesiones de la Asamblea General en 2004: <<http://www1.umn.edu/humanrts/instree/report.pdf>> (acceso 27/12/2014).

361 A. J. Bellamy (2008).

Sin embargo y volviendo al principio de este capítulo, la realidad de los conflictos en el mundo y de manera muy especial la evolución de las relaciones de poder internacional continúan determinando la posibilidad de accionar los mecanismos legales de seguridad colectiva de manera legítima por parte de Naciones Unidas. Más aún, también han determinado la ocurrencia de la otra variante de la intervención humanitaria utilizada por Estados Unidos y la OTAN cuando lo han entendido necesario y no han logrado votos suficientes en el Consejo de Seguridad: la intervención unilateral bajo la forma de coaliciones de países sin mandato del Consejo de Seguridad, conocidas como *coalitions of the willings*.

Un nuevo cuadro de situación se fue dibujando en la segunda década del siglo XXI. La política exterior y de defensa del presidente de Estados Unidos, Barack Obama, reflejó el impacto económico de la crisis financiera que golpeó Estados Unidos en 2008, expandiéndose luego a la Unión Europea, mientras varias potencias emergentes (principalmente los BRIC, aunque no solo ellos) mantuvieron su crecimiento, con la consiguiente expansión de su influencia política internacional. Aunque el liderazgo militar mundial de Estados Unidos —y de la alianza de la OTAN que encabeza— no está en cuestión, también se ha extendido la opinión de que la configuración unipolar del poder internacional de la temprana pos guerra fría está perimida.

Diversas son las interpretaciones y definiciones respecto a cuál es la actual configuración del poder mundial y, principalmente, las propuestas acerca de cuál será la constelación futura. Incluso está en debate si el cambio será tan profundo que incluya al propio diseño institucional de dominación internacional impuesto por las potencias triunfadoras de la segunda guerra mundial y que, en lo esencial, aún pervive bajo la forma de la organización de Naciones Unidas y de las instituciones de Bretton Woods.

Ello escapa al alcance de este trabajo. Pero, si las operaciones de paz son uno de los instrumentos que el sistema de seguridad colectiva implícito en la Carta de las Naciones Unidas y ellas han ido cambiando sus modalidades y características al ritmo de las transformaciones en la distribución del poder el mundo, es obvio que también conocerán el impacto de los cambios en curso.

Luego de haber recorrido de manera muy sintética los avatares que, desde el fin de la guerra fría, sufrieron las operaciones de Naciones Unidas como mecanismo legítimo de acción del sistema de seguridad colectiva, parece posible señalar una conclusión.

La condición suficiente y necesaria para la adopción de medidas coercitivas dotadas de legalidad según el capítulo VII de la Carta es pura y simplemente el consenso de las grandes potencias.

Bibliografía consultada

- ABRAHAMSSON, B. (1972). *Military Professionalization and Political Power*, Beverly Hills: Sage.
- ACEMOGLU, D., S. JOHNSON y J. ROBINSON (2005). «Institutions as Fundamental Cause of Long-run Growth», en P. AGHION y S. DURLAUF (eds.), *Handbook of Economic Growth*, vol. I, parte A, Ámsterdam: Elsevier, pp. 385-472.
- ACUÑA, C. y M. CHUDNOVSKY (2013). «Cómo entender las instituciones y su relación con la política», en C. H. ACUÑA (ed.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 19-67.
- ALMOND, G. A. (1988). «El estudio de la cultura política», en *Revista de Ciencia Política* (PUC, Chile), vol. 10, n.º 2.
- ARDAO, A. (1986). «Panamericanismo y latinoamericanismo», en L. ZEA (ed.), *América Latina en sus ideas*, México: Siglo XXI, pp. 157-171.
- AXELROD, R. y R. O. KEOHANE (1993). «Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions», en D. A. BALDWIN (ed.), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, Nueva York: Columbia University Press.
- BACHRACH, P. y M. BARATZ (1962). «Two Faces of Power», en *American Political Science Review*, vol. 56, n.º 4, diciembre de 1962, pp. 947-952.
- (1963). «Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework», en *American Political Science Review*, vol. 57, n.º 3, setiembre de 1963, pp. 632-642.
- BACON, R. y J. BROWN SCOTT (1917). *Latin America and the United States. Addresses by Elihu Root*, Cambridge: Harvard University Press.
- BAÑÓN, R. y J. A. OLMEDA (comps.) (1985). *La institución militar en el Estado contemporáneo*, Madrid: Alianza.
- BAUMAN, Z. (2004). *La sociedad sitiada*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- BELLAMY, A. J. (2008). «Conflict Prevention and the Responsibility to Protect», en *Global Governance*, vol. 14, n.º 2, pp. 135-156.
- (2013). «The Responsibility to Protect: Added Value or Hot Air?», en *Cooperation and Conflict*, vol. 48, n.º 3, pp. 333-357.
- y P. D. WILLIAMS (2012). *Broadening the Base of United Nations Troop- and Police-Contributing Countries*, serie Providing for Peacekeeping, n.º 1, Nueva York: International Peace Institute. Disponible en <http://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/ipi_pub_broadening_the_base.pdf> (acceso 12/07/2014).
- y P. D. WILLIAMS (eds.) (2013). *Providing Peacekeepers: The Politics, Challenges and Future of United Nations Peacekeeping Contributions*, Nueva York: Oxford University Press.
- y P. D. WILLIAMS (2013). «Explaining the National Politics of Peacekeeping Contributions», en A. BELLAMY y P. WILLIAMS (eds.), *Providing Peacekeepers. The Politics, Challenges and Future of United Nations Peacekeeping Contributions*, Nueva York: Oxford University Press, pp. 417-436.
- BENNET, A. y J. T. CHECKEL (2015). *Process Tracing. From Metaphor to Analytic Tool*, Cambridge: Cambridge University Press.
- BERTINO, M. y R. BERTONI (2004). «Más de un siglo de deuda pública uruguaya, una historia de ida y vuelta», en *The Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies* (Estocolmo), vol. 34, n.º 1-2.
- BHASKAR, R. (1978). *A Realist Theory of Science*. Hassocks: The Harvester Press.

- BLALOCK, H. M. (1967). *Toward a Theory of Minority-Group Relations*, Nueva York: Wiley.
- BOTHE, M. (2002). «Peacekeeping», en B. SIMMA *et al.* (eds.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, vol. I, Nueva York: Oxford University Press.
- BRENNER P., L. W. GOODMAN y C. SAMLANCHITH (2005). «Asimetría en las relaciones de seguridad entre América Latina y los Estados Unidos», en J. A. OLMEDA (comp.), *Democracias frágiles. Las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano*, Valencia: Tirant Lo Blanch, pp. 127-168.
- BRETT, A. S. (2011). *Changes of State: Nature and the Limits of the City in Early Modern Natural Law*, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- BRUNEAU, T. (2005). «Civil-Military Relations in Latin America: The Hedgehog and the Fox Revisited», en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* (FLACSO, Santiago de Chile), año 19, n.º 1, pp. 111-131.
- BRYSK, A. (2009). *Global Good Samaritans: Human Rights as Foreign Policy*, Nueva York: Oxford University Press.
- CAETANO, G. (2005). «Marco histórico y cambio político en dos décadas de democracia», en G. CAETANO (dir.), *20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples*, Montevideo: Santillana.
- y J. RILLA (1987). *Breve historia de la Dictadura uruguaya*, Montevideo: Banda Oriental.
- y J. RILLA (1994). *Historia contemporánea uruguaya; de la colonia al MERCOSUR*, Montevideo: CLAEH-Fin de Siglo.
- y J. RILLA (2011). *Breve historia de la Dictadura* (4ª ed.), Montevideo: Banda Oriental.
- R. PÉREZ ANTÓN y J. RILLA (1987). «La partidocracia uruguaya. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos», en *Cuadernos del CLAEH* (Montevideo), vol. 44, pp. 36-61.
- CAPORASO, J. A., C. HERMANN, C. KEGLEY, J. ROSENAU y D. ZINNES (s. f.). «The Comparative Study of Foreign Policy: Perspectives on the Future», en *International Studies Notes*, número especial. Disponible en <<http://www.voxprof.com/cfh/hermann-pubs/Hermann-The%20Comparative%20Study%20of%20Foreign%20Policy%20Perspectives.pdf>> (acceso 15/04/2015).
- CERVO, A. L. y A. C. LESSA (2014). «O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014)», en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 57, n.º 2, pp. 133-151.
- CLEMENTE, I. (2010). «Uruguay en las conferencias panamericanas: la construcción de una opción en política exterior», ponencia presentada al simposio Los Asuntos Internacionales en América Latina y el Caribe, Historia y Teoría. Problemas a Dos Siglos de la Emancipación. Disponible en <http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/sites/6/2013/archivos/Ponencia_Uruguay-Panamericanismo.pdf> (acceso 23/07/2016).
- COLEMAN, K. (2013). «Token Troop Contributions to United Nations Peacekeeping Operations», en A. BELLAMY y P. WILLIAMS, *Providing Peacekeepers. The Politics, Challenges, and Future of United Nations Peacekeeping Contributions*, Nueva York: Oxford University Press.
- COLLIER D. y R. COLLIER (1991). *Shaping the Political Arena*, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- COX, R. (1981). «Social Forces, States and World Order», en *Millennium*, vol. 10, n.º 2, pp. 126-155.
- CURTO, V. (2016). Justicia en transición en Uruguay: un estudio comparado sobre políticas públicas en tópicos de verdad, justicia, memoria y reparación (2000-2010). Disponible en <<https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/8086>>.

- DANIEL, D. C. F. (2013). «Contemporary Patterns in Peace Operations, 2000-2010», en A. J. BELLAMY y P. D. WILLIAMS (eds.), *Providing Peacekeepers. The Politics, Challenges and Future of United Nations Peacekeeping Contributions*, Nueva York: Oxford University Press.
- y L. CARAHER (2006). «Characteristics of Troop Contributors to Peace Operations and Implications for Global Capacity», en *International Peacekeeping*, vol. 13, n.º 3, setiembre de 2006, pp. 297-315.
- DAVID, C. P. (2006). *La guerra y la paz. Enfoques contemporáneos sobre seguridad y estrategia*, Barcelona: Icaria.
- DE LA REZA, G. A. (2010). «América en la hora del Congreso Anfictiónico de Panamá», en G. A. DE LA REZA (comp.), *Documentos sobre el Congreso Anfictiónico de Panamá*, Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho, pp. XI-CIV.
- DIAMINT, R. (1995). «Política exterior, seguridad regional y medidas de confianza mutua», en T. SCHEETZ y G. CÁCERES, *Defensa no provocativa, una propuesta de reforma militar para Argentina*, Buenos Aires, Ed. Buenos Aires, pp. 325-363.
- (2010). «Security Communities, Defence Policy Integration and Peace Operations in the Southern Cone: An Argentine Perspective», en *International Peacekeeping* (Reino Unido), vol. 17, n.º 5.
- (2013). «From Fear to Humanitarianism, Changing Patterns in Argentina's Involvement in Peace Operations», en K. M. KENKEL (ed.), *South America and Peacekeeping Operations. Coming of Age*, Londres: Routledge, pp. 134-150.
- DORN, W. (2005). «Canadian Peacekeeping; Proud Tradition, Strong Future?», en *Canadian Foreign Policy Journal*, vol. 12, n.º 2.
- DROOGLEVER, P. (2011). «The Pro- and Anti-Plebiscite Campaigns in West Papua: Before and After 1969», en P. KING, J. ELMSLIE y C. WEBB-GANNON (eds.), *Comprehending West Papua*, Sídney: Centre for Peace and Conflict Studies, Universidad de Sídney, pp. 11-27.
- DUNNE, T., L. HANSE y C. WIGHT (2013). «The End of International Relations Theory», en *European Journal of International Relations*, vol. 19, n.º 3, pp. 405-425.
- KURKI, M. y S. SMITH (2013). *International Relations Theories*, Nueva York: Oxford University Press.
- ELIAS, N. (1982). *La sociedad cortesana*, México: Fondo de Cultura Económica.
- (1987). *El proceso de la civilización*, México: Fondo de Cultura Económica.
- ENGERMAN, S. y K. SOKOLOFF (2002). «Factor Endowments, Inequality and Path of Development Among New World Economics (Working Paper 9259)», Cambridge: National Bureau of Economic Research. Disponible en <<https://www.nber.org/papers/w9259>>, (acceso 31/5/2020).
- ESTEYRO, J. L. (2004). *La difícil profesión de la paz*, Montevideo: Departamento de Publicaciones del Comando General del Ejército.
- EVANS, G. (2008). *The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocities Once and for All*, Washington: The Bookings Institution.
- (2012). «Responsibility while Protecting», en *Pensamiento Propio* (Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales [CRIES]), n.º 35.
- FAUSTO, B. (2003). *Historia concisa de Brasil*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- FILGUEIRA, F., A. GARCÉ, C. RAMOS y J. YAFFÉ (2003). «Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo XX», en B. NAHUM y G. CAETANO (coords.), *El Uruguay del siglo XX*, tomo II, *La política*, Montevideo, Banda Oriental, pp. 173-204.

- FOLEY, C. (2013). «Normative developments in the Protection of Civilians in Armed Conflicts», en E. P. HAMANN y R. MUGGAH (eds.), *Implementing the Responsibility to Protect: new directions for international peace and security?* Brasilia: Igarapé Institute.
- FORD, W. C. (1902) «John Quincy Adams and the Monroe Doctrine», en *The American Historical Review*, vol. 7, n.º 4, pp. 676-696. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/1834564?seq=20#page_scan_tab_contents> (acceso 08/05/2015).
- FUENTE COBO, I. (s. f.). «Operaciones de paz para el siglo XXI: un concepto en evolución», Centros de Estudios y Análisis de Seguridad, Universidad de Granada. Disponible en <http://www.ugr.es/~ceas/Misiones%20de%20paz/Operaciones%20de%20paz%20para%20el%20siglo%20XXI.pdf>.
- GERRIN, J. (2007). *Case Studies Research. Principles and Practices*, Nueva York: Cambridge University Press.
- GONNET IBARRA, D. (2012) (inédito). *¿Cuánto gasta Uruguay en defensa?*, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Fundación Friedrich Ebert (FES), capítulo Uruguay.
- 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 FF. AA. y sociedad en el Uruguay del siglo XX* (tesis de maestría), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo. Disponible en <<https://hdl.handle.net/20.500.12008/7665>>, (acceso 31/5/2020).
- (2004). «Las relaciones de las instituciones militares y el Gobierno en Uruguay: déficit y anomalías democráticas», en *Iberoamericana, Nordic Journal of Latinoamerican and Caribbean Studies* (Estocolmo), vol. 34, n.ºs 1-2, pp. 353-378.
- (2007). «Relaciones FF. AA. y sociedad en Uruguay», en E. LÓPEZ (ed.), *Control Civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*, Buenos Aires: Altamira, pp. 113-141.
- (2013). «Relaciones civiles-militares en Uruguay en su contexto. La perdurabilidad del control político civil en América Latina», en D. PION-BERLIN y J. M. UGARTE (comps.), *Organización de la defensa y control civil de las fuerzas armadas en América Latina*, Buenos Aires: Jorge Baudino, pp. 99-144.
- (2014). «La contribución de Uruguay para operaciones de paz de Naciones Unidas: acerca de las motivaciones y la interpretación de su récord», en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (Montevideo), vol. 23, n.º 1, pp. 41-72.
- R. ALONSO, D. GONNET y B. VERA (2008). *Calidad, eficiencia y transparencia del presupuesto de defensa: el caso Uruguay*, Buenos Aires: RESDAL. Disponible en <<http://www.resdal.org/presupuestos/caso-uruguay.pdf>> (acceso 29/09/2012).
- (coord.), D. GONNET y R. ARBESÚN (2007). *Defensa Nacional y fuerzas armadas, democracia e integración regional*, ICP-FCS, CSIC, Udelar, edición digital. Disponible en <<http://cienciassociales.edu.uy/institutodecienciapolitica/acerca-de/investigacion/estado-y-politicas-publicas-2/estado-y-pp-pp-seguridad-ffaa/>> (acceso 16/05/2016).
- y G. MÉNDEZ BARBATO (2016). «La defensa nacional en tiempos de Mujica. De un tímido impulso y su freno», en N. BENTANCUR y J. M. BUSQUETS, *El decenio progresista. Las políticas públicas de Vázquez a Mujica*, Montevideo: Fin de Siglo-ICP-FCS, Udelar, pp. 229-253.
- GOULDING, M. (1993). «The Evolution of United Nations peacekeeping», en *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs), vol. 69, n.º 3, pp. 451-464.
- GOUREVITCH, P. (1978). «The Second Image Reversed: the International Sources of Domestic Politics», en *International Organization*, vol. 32, n.º 4, otoño, pp. 881-912.

- GRANDIN, G. (2012). «The Liberal Traditions in the Americas: Rights, Sovereignty and the Origins of Multilateralism», en *American Historical Review* (Oxford University Press), vol. 117, n.º 1, diciembre, pp. 68-91.
- GRINEV, A. (2010). «The Plans for Russian Expansion in the New World and the North Pacific in the Eighteenth and Nineteenth Centuries», en *European Journal of American Studies*, vol. 5, n.º 2, número especial *The North-West Pacific in the 18th and 19th Centuries*. Disponible en <<http://ejas.revues.org/7805>> (acceso 04/05/2015).
- HALL, P. A. y R. C. R. TAYLOR (1996). «Political Science and the Three New Institutionalisms», en *Political Studies*, XLIV, pp. 936-957. Disponible en <<http://www.la.utexas.edu/users/chenry/core/Course%20Materials/Hall&TaylorPolStuds/9705162186.pdf>> (acceso 31/5/2020).
- HERMANN, M., C. HERMANN y J. HAGAN (1989). «Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry», en *International Studies Quarterly*, vol. 33, n.º 4, diciembre, pp. 361-387.
- HOLLIS, M. y S. SMITH (1990). *Explaining and Understanding International Relations*, Nueva York: Oxford University Press.
- HUNTINGTON, S. ([1957] 1981). *The Soldier and the State*, Cambridge: Belknap Press-Harvard University Press.
- JANOWITZ, M. (1960). *The Professional Soldier*, Glencoe: Free Press.
- JEFFERSON, T. (1900). *The Jeffersonian Cyclopedia*, J. P. FOLEY (ed.), Nueva York: Funk and Wagnalls Co. Disponible en <http://lf-oll.s3.amazonaws.com/titles/2373/JeffersonianCyclopedia1572_Bk.pdf> (acceso 18/05/2014).
- JESSOP, B. (1990). *State Theory: Putting the Capitalist State in Its Place*. Cambridge: Polity.
- JOHNSTON, A. I. (1995). «Thinking about Strategic Culture», en *International Security*, vol. 19, n.º 4, pp. 33-64.
- JONES, B. y F. CHERIF (2004). *Evolving Models of Peacekeeping Policy, Implications and Responses*. Disponible en <http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/5880~v~Evolving_Models_of_Peacekeeping_Policy_Implications_and_Responses.pdf>, (acceso 31/5/2020).
- JOSEPH, J. (2007). «Philosophy in International Relations: a Scientific Realist Approach», en *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 35, n.º 2, pp. 345-59.
- (2010). «The International as Emergent: Challenging Old and New Orthodoxies in International Relations Theory», en J. JOSEPH y C. WRIGHT, *Scientific Realism and International Relations*, Londres: Palgrave Macmillan.
- KALDOR, M. (2012). *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Cambridge: Polity Press.
- KENKEL, K. M. (2013). «Diversity within a Common Culture: South America and Peace Operations», en K. M. KENKEL (ed.), *South America and Peace Operations, Coming of Age*, Nueva York: Routledge, pp. 1-22.
- (2013). «Five Generations of Peace Operations: from the “thin blue line” to “painting a country blue”», en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 56, n.º 1, pp. 122-143.
- (2013). «Out of South America to the Globe. Brazil’s growing Stake in Peace Operations», en K. M. KENKEL (ed.), *South America and Peace Operations, Coming of Age*, Londres: Routledge, pp. 85-110.
- KRASNER, S. D. (2001). *Soberanía, hipocresía organizada*, Madrid: Paidós.
- LAKE, D. (2013). «Theory is Dead: Long Live Theory: The End of the Great Debates and the Rise of Eclecticism in International Relations», en *European Journal of International Relations*, vol. 19, n.º 3, pp. 567-587.

- LANTIS, J. S. (2002). «Strategic Culture and National Policy», en *International Studies Review*, vol. 4, n.º 3, pp 87-113.
- LAPID, Y. (1989). «The Third Debate: On the Prospects of International Theory in a Post-Positivist Era», en *International Studies Quarterly*, vol. 33, n.º 3, pp. 235-254.
- LEON, D. (2010). «Reductionism, Emergence and Explanation in International Relations Theory», en J. JOSEPH y C. WRIGHT, *Scientific Realism and International Relations*, Londres: Palgrave Macmillan.
- LONGHURST, K. A. (2000). *Strategic Culture. The Key to Understanding German Security Policy?*, Birmingham: University of Birmingham.
- LÓPEZ, E. (ed.) (2007). *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*, Buenos Aires: Altamira.
- MACLEOD, A. y D. O'MEARA (eds.) (2007). *Théories des Relations Internationales. Contestations et Resistences*, Outremont: Athéna-CEPES, Université du Québec.
- MALAN, M. (1998). «Peacekeeping in the New Millennium: Towards "Fourth-Generation" Peace Operations?», en *African Security Review*, vol. 7, n.º 3.
- MARCH, J. y J. OLSEN (1989). *Rediscovering Institutions. Organizational Basis of Politics*. Nueva York: Free Press.
- MEARSHEIMER, J. J. (1995). «The False Promise of International Institutions», en *International Security*, vol. 19, n.º 3, invierno 1994/1995, pp. 5-49.
- MENA SEGARRA, E. (1969). *Frontera y límites*, en D. ALJANATI y M. BENEDETTO (eds.), *Nuestra tierra*, n.º 42, Montevideo: Nuestra Tierra.
- MERCADER, A. (1999). *El año del león*, Montevideo: Aguilar.
- METHOL FERRÉ, A. (1959). *La crisis del Uruguay y el Imperio británico*, Buenos Aires: Peña Lillo. Disponible en <<http://www.metholferre.com/obras/libros/capitulos.php?id=1>> (acceso 08/07/2015).
- (1971). *El Uruguay como problema: geopolítica de la Cuenca del Plata*, 2.ª ed., Montevideo: Banda Oriental.
- (1996). *La integración de América en el pensamiento de Perón*. Disponible en <<http://www.metholferre.com/obras/conferencias/capitulos/detalle.php?id=7>> (acceso 01/06/2015).
- (1997). «MERCOSUR es América del Sur, América del Sur ya es América Latina», en *Cuadernos de Marcha* (Montevideo), n.º 123, enero de 1997. Disponible en <<http://www.metholferre.com/obras/articulos/capitulos.php?id=57>> (acceso 19/05/2015).
- (2009). «MERCOSUR, significado y posibilidades», en *Los estados continentales y el MERCOSUR*, Buenos Aires: Instituto Superior Doctor Arturo Jauretche. Disponible en <<http://www.metholferre.com/obras/libros/capitulos/detalle.php?id=36>> (acceso 03/07/2015).
- Ministerio de Defensa Nacional de Argentina (1997). *Libro blanco de la República Argentina*. Disponible en <<https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/libro%20blanco%20de%20defensa.doc>> (acceso 13/4/2016).
- MORGENTHAU, H. (1973). *Politics Among Nations: the Struggle for Power*, Nueva York: Knopf.
- MOSES, J. (2013). «Sovereignty as Responsibility? A Realist critique of the Responsibility to Protect», en *Review of International Studies*, vol. 39, pp. 113-135.
- MOSKOS, C. (1976). *Peace Soldiers: The Sociology of a United Nations Military Force*, Chicago: University of Chicago Press.

- MOSKOS, C., ALLEN, W. J. y D. R. SEGAL (2000). *The Postmodern Military: Armed Forces after the Cold War*, Nueva York: Oxford University Press.
- NISKANEN, W. A. (1980). *Cara y cruz de la burocracia*, Madrid: Espasa.
- NORTH, D. C., J. J. WALLIS y B. R. WEINGAST (2009). *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Nueva York: Cambridge University Press.
- NOVAK, F. y S. NAMIHAS (2011). *Perú-Colombia: la construcción de una asociación estratégica y un desarrollo fronterizo*, serie Política Exterior Peruana, Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI)-Konrad Adenauer Stiftung. Disponible en <http://www.kas.de/wf/doc/kas_29341-1522-4-30.pdf?111107211659> (acceso 29/11/2014).
- ONUF, N. G. (1989). *World of Our Making. Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, Columbia: University of South Carolina Press.
- (2013). *Making Sense, Making Worlds. Constructivism in social theory and international relations*, Nueva York/Londres: Routledge.
- PALÁ, A. (1998). «Peacekeeping and its Effects on Civil-Military Relations», en J. DOMÍNGUEZ (ed.), *International Security and Democracy. Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp. 130-150.
- PASQUARIELLO, A. (2017). *Marcha forzada: poder civil y poder militar en Uruguay*. Montevideo: Fin de Siglo.
- PELÁEZ, A. (2007). *Administración pública de los recursos de defensa en Uruguay* (tesis de doctorado), Universidad de Deusto, San Sebastián, España.
- PÉREZ ANTÓN, R. (2003). «Un siglo de política exterior», en B. NAHUM y G. CAETANO (coords.), *El Uruguay del siglo XX*, tomo II: *La política*, Montevideo: Banda Oriental.
- PERRY, C. y A. C. SMITH (2012). *Trends in Uniformed Contributions to UN Peacekeeping: A New Dataset, 1991-2012*, serie Providing for Peacekeeping, n.º 3, Nueva York: International Peace Institute.
- PIERSON, P. y T. SKOCPOL (2008). «Institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea», en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (ICP, Montevideo), vol. 17, n.º 1.
- PION-BERLIN, D. (2005). «El manejo político de las fuerzas armadas en Latinoamérica», en *Military Review* (ed. en español), marzo-abril, pp. 52-67.
- (2006). «The Defense Wisdom Deficit in Latin America: A Reply to Thomas Bruneau», en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* (FLACSO, Santiago de Chile), año 20, n.º 1, pp. 54-62.
- (2009). «Defense Organization and Civil-Military Relations in Latin America», en *Armed Forces and Society*, vol. 35, n.º 3, pp. 562-586.
- (2013). «La organización de la defensa y relaciones civiles-militares en América Latina», en D. PION-BERLIN y J. M. UGARTE (comps.), *Organización de la defensa y control civil de las fuerzas armadas en América Latina*, Buenos Aires: Jorge Baudino, pp. 21-53.
- POLANYI, K. (1989). *La gran transformación*, Madrid: La Piqueta.
- PRZEWORSKI, A. (2004). «¿Institutions Matter?», en *Government and Opposition*, vol. 39, n.º 4, pp. 527-540.
- PUTNAM, R. (1998). «Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games», *International Organization*, vol. 42, n.º 2, verano, pp. 427-460.
- REAL DE AZÚA, C. ([1969] 1997). «Ejército y política en el Uruguay», en G. CAETANO y J. RILLA (comps.), *Real de Azúa: escritos políticos*, Montevideo: Cal y Canto, pp. 155-212.

- REGAN, P. (1998). «Choosing to Intervene: Outside Interventions in Internal Conflicts», en *The Journal of Politics*, vol. 60, n.º 3, agosto, pp. 754-779.
- RICHMOND, O. (2002). *Maintaining Order, Making Peace*, Nueva York: Palgrave.
- RIVAS, J. (2010). «Realism. For Real this Time: Scientific Realism is not a Compromise Between Positivism and Interpretivism», en J. JOSEPH y C. WRIGHT, *Scientific Realism and International Relations*, Londres: Palgrave Macmillan.
- RODRÍGUEZ DÍAZ, M. D. R. (2004). «La misión diplomática de Elihu Root en América Latina y el Caribe, 1906», en *Revista Mexicana del Caribe* (Universidad de Quintana Roo, México), vol. IX, n.º 18, pp. 129-148.
- ROGIN, M. P. (1975). *Fathers and Children: Andrew Jackson and the Subjugation of the American Indian*. Nueva York: Alfred A. Knopf.
- ROSENAU, J. N. (1980). *The Scientific Study of Foreign Policy*, Nueva York: Nichols Publishing Co.
- RUMEAU, D. (2012). «El control civil de las políticas públicas de defensa: un modelo de análisis basado en la teoría del principal-agente», en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (Montevideo), n.º 21, especial diciembre, pp. 129-151.
- RUSSELL, R. (1990). «Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas», en R. RUSSELL (ed.), *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- SCARFI, J. P. (2013). «La emergencia de un imaginario latinoamericanista y antiestadounidense del orden hemisférico: de la unión panamericana a la unión latinoamericana (1880-1913)», en *Revista Complutense de Historia de América*, vol. 39, pp. 81-104.
- SCHNABEL, A. y H. G. EHRHART (2005). «Post-conflict societies and the military: Challenges and problems of security sector reform», en A. SCHNABEL y H. G. EHRHART (eds.), *Security Sector Reform and Post-Conflict Peacebuilding*, Tokyo: United Nations University Press, p. 3.
- SERRA, N. (2008). *La transición militar: reflexiones en torno a la reforma democrática de las fuerzas armadas*, Barcelona: Random House Mondadori.
- SHERMAN, J. y B. TORTOLANI (2009). «Implications of Peacebuilding and Statebuilding in United Nations Mandates», en *Robust Peacekeeping, the Politics of Force*, International Forum Challenges of Peace Operations, International Cooperation Institute, Nueva York: New York University, pp. 13-18. Disponible en <<https://gsdrc.org/document-library/implications-of-peacebuilding-and-statebuilding-in-united-nations-mandates/>>, (acceso 31/5/2020).
- SIL, R. y P. J. KATZENSTEIN (2010). *Beyond Paradigms: Analytic Eclecticism in the Study of World Politics*, Nueva York: Palgrave Macmillan.
- SIMMA, B. (ed.) (2002). *The Charter of the United Nations: A Commentary*, vol. I, Oxford: Oxford University Press.
- SMALL, M. y J. D. SINGER (1976). «The War-Proneness of Democratic Regimes, 1816-1975», en *Jerusalem Journal of International Relations*, vol. 1, n.º 1, pp. 57-69.
- SNYDER, J. L. (1977). *The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Operations*, Santa Mónica: Rand Corporation.
- SOTOMAYOR, A. (2010). «Why Some States Participate in Peace Operations While Others Do Not: An Analysis of Civil-Military Relations and Its Effects on Latin America's Contributions to Peacekeeping Operations», en *Security Studies*, n.º 19, pp. 160-195.
- (2013). «Democratization and Commitment to Peace: South America's Motivations», en K. M. KENKEL (ed.), *South America and Peace Operations, Coming of Age*, Nueva York: Routledge, pp. 45-63.

- SOTOMAYOR, A. (2013). «Uruguay», en A. J. BELLAMY y P. D. WILLIAMS (eds.), *Providing Peacekeepers: The Politics, Challenges and Future of United Nations Peacekeeping Operations*, Nueva York: Oxford University Press, pp. 312-331.
- (2014). *The Myth of the Democratic Peacekeeper*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- STEINMO, S., K. THELEN y F. LONGSTRETH (eds.) (1992). *Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- TARDY, T. (2007). «The UN and the Use of Force: A Marriage against Nature», en *Security Dialogue* (PRIO, Oslo), vol. 38, n.º 1, pp. 49-70.
- THAKUR, R. y A. SCHNABEL (2001). «Cascading generations of peacekeeping: Across the Mogadishu line to Kosovo and Timor», en R. THAKUR y A. SCHNABEL (eds.), *United Nations Peacekeeping Operations: Ad Hoc Missions, Permanent Engagement*, Nueva York: United Nations University Press, pp. 3-25.
- TOMUSCHAT, C. (2008). «Unión pro Paz», en *United Nations Audiovisual Library of International Law*. Disponible en <http://legal.un.org/avl/pdf/ha/ufp/ufp_s.pdf> (acceso 25/11/2014).
- TSAGOURIAS, N. y N. D. WHITE (2013). *Collective Security: Theorie, Law and Practice*, Cambridge: Cambridge University Press.
- UGARTE, M. (1922). *Mi campaña hispanoamericana*, Barcelona: Cervantes.
- ([1910] 1953). *El porvenir de América Latina*, Buenos Aires: Indoamericana.
- VALENZUELA, J. S. (1992). «Democratic Consolidation and Post-transitional Settings: Notion, Process and Facilitating Conditions», en S. MAINWARING, G. O'DONNELL y J. S. VALENZUELA (eds.), *Issues in Democratic Consolidation. The New South American Democracies in Comparative Perspective*, <Ciudad>: University of Notre Dame Press.
- VIANNA, L. (2003). «El Brasil restituído de Lope de Vega y la Pérdida y restauración de la Bahía de Todos los Santos de Juan Antonio Correa: historia, emblemática», en L. VIANNA (org.), *Estudios del teatro áureo: texto, espacio y representación*, México: UAM-El Colegio de Mexico-AITENSO.
- WAEVER, O. (1996). «The Rise and Fall of Inter-Paradigm Debate», en S. SMITH, K. BOOTH y M. ZALEWSKY (eds.), *Positivism and Beyond*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 149-185.
- WALKER, T. C. (2012). «The Perils of Paradigm Mentalities: Revisiting Kuhn, Lakatos, and Popper», en P. R. VIOTTI y M. V. KAUPPI, *International Relations Theories*, 5.ª edición, Nueva York: Longman, pp. 27-36.
- WALTZ, K. (1979). *Theory of International Politics*, Reading: Addison-Wesley.
- WEBER, M. ([1922] 2002). *Economía y sociedad*, México: Fondo de Cultura Económica, (14.ª reimpresión de la 2.ª edición en español de la 4.ª en alemán).
- WENDT, A. (1992). «Anarchy is What the States Make of It: the Social Construction of Power Politics», *International Organization*, vol. 46, n.º 2, primavera, pp. 391-425.
- WIGHT, C. (2006). *Agents, Structures and International Relations. Politics as Ontology*, Cambridge: Cambridge University Press.
- y J. JOSEPH (2010). «Scientific Realism and International Relations», en C. WIGHT y J. JOSEPH (eds.), *Scientific Realism and International Relations*, Londres: Palgrave Macmillan, pp. 1-30.
- ZEHFUSS, M. (2002). *Constructivism in International Relations. The Politics of Reality*, Cambridge: Cambridge University Press.

La contribución con las operaciones de paz de Naciones Unidas constituye una de las novedades relevantes de la política exterior uruguaya en el período posterior a la Dictadura. A pesar de ello, la cuestión ha sido muy escasamente estudiada. El texto que se presenta describe y analiza la política uruguaya de contribución con las operaciones de paz de Naciones Unidas entre 1992 y 2017, así como sus impactos, tanto en la política doméstica como en la imagen internacional del país. Sugiere claves explicativas para el fenómeno y pone de relieve su papel en el proceso de reordenamiento de las relaciones entre Fuerzas Armadas, gobiernos y sociedad durante el período de transición y consolidación democrática en las últimas tres décadas.

ISBN: 978-9974-0-1769-6

