

Universidad de la República  
Facultad de Ciencias Sociales  
Licenciatura en Ciencia Política

**Control civil sobre el *micromanagement* de la  
defensa**  
**Un estudio de caso**

Dominique Rumeau  
Monografía de Grado

Tutor: Julián González Guyer



### **Abstract**

*El presente trabajo tiene por objetivo analizar el control civil sobre el micromanagement de la política de defensa en Uruguay y sus efectos sobre el estado democrático de derecho. Para la consecución de dicho objetivo, se presenta, a través de un estudio de caso, el proceso de elaboración y aprobación del marco doctrinario del Ejército Nacional titulado “Procedimientos para enfrentar acciones del terrorismo internacional”. Los aportes teóricos realizados por Peter Feaver, sobre los que se presenta una reformulación teórico-metodológica para la mejor aprehensión del objeto de estudio, sustentan el análisis. A modo de conclusión, se presentan los efectos que los rasgos de larga trayectoria de las relaciones civiles militares nacionales y los resultados del estudio de caso, tienen sobre los principios que constituyen el gobierno democrático de las FF.AA. y sobre el estado democrático de derecho.*

## Indice

<b>I. Presentación</b> .....	<b>5</b>
<b>II. Justificación del tema</b> .....	<b>6</b>
II.1. El estudio del control civil sobre la doctrina de empleo del Ejército Nacional.....	6
<b>I. Bases Teóricas</b> .....	<b>7</b>
III.1. Estado Democrático de Derecho: Accountability & Responsiveness .....	7
III.2. Control Civil y Autonomía Militar: Dos cuerpos teóricos.....	10
III.3 Los problemas en torno a la definición de “terrorismo” .....	14
III.4 La importancia de los posicionamientos sobre los usos de la fuerza .....	16
<b>IV. Marco Metodológico</b> .....	<b>18</b>
IV.1. Objetivo General .....	18
IV.2. Objetivos Específicos.....	18
IV.3. Hipótesis de Investigación .....	19
IV.4. Dimensiones de análisis .....	19
IV.4.1. Comportamiento y Predisposición del agente .....	20
IV.4.2. Comportamiento del principal .....	21
IV.4.3. Configuraciones de control civil.....	23
IV.5. Técnicas de recolección y análisis .....	23
IV.6. Tamaño y selección de la muestra.....	24
IV.8. Variables analizadas.....	24
<b>V. Desarrollo de la investigación (I)</b> .....	<b>25</b>
V.1. Marco Institucional referido al Terrorismo Internacional.....	25
V.1.2. Marco Legal que Habilita la Actuación del E.N. en Operaciones contra el Terrorismo .....	26
V.2. Análisis del Marco Doctrinario del E.N. “Procedimientos para enfrentar acciones del terrorismo Internacional” .....	27
V.2.1. Análisis del Marco Doctrinario: definiciones conceptuales de terrorismo, movimientos insurgentes, diferencias y similitudes según militares entrevistados.....	29
V.2.2 Análisis del Marco Doctrinario: motivos por los que se integró el concepto de movimiento insurgente a la doctrina .....	30
V.2.3. Análisis del Marco Doctrinario: etapas del proceso de elaboración y aprobación de la doctrina ..	32
V.3. Análisis del sistema de monitoreo.....	32
V.3.1 Investigación por parte de las Comisiones parlamentarias.....	33
V.3.2 Grado de inserción de técnicos y funcionarios no militares encargados del control del “micromanagement” de la política de defensa en ámbitos claves del MDN.....	33
V.3.3 Control de las autoridades políticas del MDN y P.E.....	34
V.3.4 Conclusiones sobre el sistema de monitoreo .....	35
V.4. Lineamientos políticos y controles políticos informales .....	35
V.5. Detectando el comportamiento del agente y el principal.....	36
V.5.1. Terrorismo internacional y movimientos insurgentes como definiciones ¿Políticas o técnicas? ..	37
V.5.2. Conocimiento del contenido de la Doctrina por parte de las autoridades del MDN y de los miembros de la CDN .....	38
V.5.3. Concordancia entre el contenido de la doctrina y las opiniones de los políticos sobre el tema.....	39
V.6 Conclusiones: responsabilidad compartida entre el agente y el principal .....	42
<b>V. Desarrollo de la investigación (II)</b> .....	<b>45</b>
V.7. Opiniones sobre la utilización y la efectividad del poder militar.....	45
<b>VI. A modo de conclusión</b> .....	<b>48</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>50</b>

<b>Anexo 1</b> .....	<b>53</b>
<b>Anexo 2</b> .....	<b>59</b>
<b>Anexo 3</b> .....	<b>65</b>
<b>Anexo 4</b> .....	<b>69</b>
<b>Anexo 5</b> .....	<b>72</b>
<b>Anexo 6</b> .....	<b>75</b>
<b>Anexo 7</b> .....	<b>76</b>
<b>Anexo 8</b> .....	<b>100</b>
<b>Anexo 9</b> .....	<b>102</b>
<b>Anexo 10</b> .....	<b>107</b>
<b>Anexo 11</b> .....	<b>119</b>
<b>Anexo 12</b> .....	<b>130</b>
<b>Anexo 13</b> .....	<b>141</b>
<b>Anexo 14</b> .....	<b>146</b>

## I. Presentación

Desde mediados de la década del 60, en el marco de la Guerra Fría, la mayor parte de los países de América latina sufrieron golpes de estado<sup>1</sup>. En ese marco, las FF.AA. se convirtieron en verdaderos “*partido políticos sustitutos*” (Rial, J. 1988)

A fines de la década del 70, principios de los 80, se produjo la “*tercera ola de democratización*” (Diamond 1999; Huntington 1991), alcanzando importantes avances relativos en relación a la calidad democrática (O’Donnell 2004). Sin embargo, tal como afirman Krujit & Koonings (2002); Garzón, J. (2003) y Diamond (1999), el peso político de las FF.AA. continúa vigente en América Latina. En esta línea de pensamiento, Krujit & Koonings afirman que, el grado de control civil sobre los militares es muy heterogéneo en nuestro continente, ubicando a Uruguay entre los países donde, a pesar de que la situación de institucionalización democrática es exitosa<sup>2</sup>, la influencia militar se da “*tras bambalinas*”, particularmente en lo que respecta a la elaboración y aplicación de doctrina, ámbito en el que los militares continúan poseyendo grandes márgenes de autonomía.

A ello, se agrega una de las características de más largo plazo de las relaciones civiles-militares nacionales; a saber, que el manejo político en el nombramiento de las cúpulas militares, encontró su contrapartida en “*el bajo nivel de «intrusividad» de los gobiernos en la esfera de lo que podría definirse como doctrina militar, habilitando el desarrollo de niveles de autonomía significativos por parte de las FFAA*” (González 2002 A: 85).

Ahora bien, luego de los atentados del 11 de setiembre, los temas de seguridad y el terrorismo, se tornaron preponderantes en la agenda internacional.

Con ello, la administración de Bush, puso en práctica la doctrina de la guerra preventiva<sup>3</sup>. Como se constata en los informes del Departamento de Estado Norteamericano, la política antiterrorista desarrollada, se basa en una campaña con múltiples frentes. Los mismos son: a) el diplomático; b) el de inteligencia; c) el reforzamiento del frente legal; d) el económico; y e) el militar<sup>4</sup>. Esta estrategia, ha catalogado al terrorismo dentro de las llamadas “*nuevas amenazas o amenazas no tradicionales*”, y pretende extender la competencia de las instituciones castrenses a dichos ámbitos, lo que ve reflejado en la oferta de programas de entrenamiento y apoyo a los países de la región<sup>5</sup>. Ello, ha provocado, por una parte, “*...la insistencia de algunos funcionarios gubernamentales, dirigentes políticos, jefes castrenses y miembros de gobiernos extranjeros en favor de la «militarización» de la lucha contra las denominadas «nuevas amenazas»...*” (Saín, M. 2003:2). Por otra, han surgido tentativas desde el ámbito político o se han efectivizado, reformulaciones de los marcos normativos, con la finalidad de permitir que las FF.AA. intervengan en materia de terrorismo<sup>6</sup>.

Nuestro país no escapa a tal contexto, como señala González (2002 B) “*...los atentados del 11 de setiembre han impactado y lo han hecho con consecuencias potencialmente graves para la calidad de la democracia uruguaya.*”

En ese sentido, debe destacarse, por una parte, la Resolución del Poder Ejecutivo N° 1519/001, que estableció “*...que la autoridad nacional competente en materia de terrorismo es el Ministerio de Defensa Nacional...*”.

---

<sup>1</sup> En este sentido, las dictaduras de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador, Honduras, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay encontraron su sustento ideológico en la Doctrina de la Seguridad Nacional y la materialización de su enemigo interno en el “comunismo”.

<sup>2</sup> Por ello, se entiende que los gobiernos se suceden a través de elecciones libres, sin tutelajes militares y con masivo apoyo ciudadano a las elecciones como medio reconocido legítimo para la toma del poder.

<sup>3</sup> National Security Strategy of the United States of America (2002/setiembre)

<sup>4</sup> Serie “Patterns of Global Terrorism” (2001); (2002); (2003).

<sup>5</sup> Ver: Haugaard, L., Isacson, A. & Olson, J. (2005)

<sup>6</sup> Se destaca el caso argentino durante el de De la Rúa (1999 -2001) en el que, [el Gral. Mugnolo, jefe del EMCO, informó que se había puesto en funciones la *Dirección de Inteligencia para la Defensa (DID)* creada en mayo de ese año por medio de la *Resolución MD 430/00*, a los fines de producir inteligencia en el nivel estratégico-militar. En la oportunidad, Mugnolo dijo que la *DID* también tendría la obligación de trabajar sobre las “*nuevas amenazas*” como, por ejemplo, el “*terrorismo internacional*” o el “*narcotráfico*” en tanto dichas cuestiones podrían constituir “*una posible agresión al país*”] (Ver: Saín, M. 2003:6)

Por otra parte, cabe destacar la aprobación por el Comando General del Ejército Nacional (C.G.E) del marco doctrinario: “*Procedimientos para enfrentar acciones del terrorismo internacional*”<sup>7</sup>, en el que se define el alcance de los conceptos terrorismo, terrorismo internacional, contraterrorismo, antiterrorismo y otros tales como insurgencia y movimientos insurgentes.

En ese marco, las preguntas orientadoras de la presente investigación son: ¿Cuál es el grado de control civil sobre la doctrina de empleo del Ejército Nacional? ¿Cómo afecta el grado de control civil a la calidad del estado democrático de derecho? ¿Cómo se interrelaciona el “*micromanagement*” de la doctrina del Ejército con las características de las relaciones civiles-militares uruguayas? ¿Cómo afecta ello los principios de la democracia?

Para intentar responder a estas preguntas, el trabajo desarrolla a través de un estudio de caso, el análisis del control civil sobre el proceso de elaboración y aprobación de la doctrina contraterrorista del Ejército Nacional (E.N.), como estrategia para dar cuenta del comportamiento de políticos y militares en relación al manejo del “*micromanagement*” de la política de defensa. Para ello, se comienza presentando en primer lugar, las bases teóricas y metodológicas que sustentan el abordaje del objeto de estudio. En segundo lugar, se presenta el desarrollo del estudio de caso. En tercer lugar, se realiza un análisis de las opiniones de políticos y militares en relación al *uso de la fuerza militar*, para arribar en el último apartado, a las conclusiones del trabajo. En las mismas, se plantea una visión global de los efectos que tienen sobre el estado de derecho democrático y sobre el gobierno democrático de las Fuerzas Armadas, la trayectoria predominante de relaciones civiles-militares nacionales y los resultados del estudio de caso.

## **II. Justificación del tema:**

### **II.1. El estudio del control civil sobre la doctrina de empleo del Ejército Nacional**

La doctrina de las FF.AA. en sentido amplio, rige, orienta y define el pensamiento, conocimiento y pautas de conducta del ámbito castrense. Es por ello, que cada sociedad autodetermina a través de las definiciones doctrinarias, el tipo de institución militar que desea.

Al definir el proceso de formación, especialización y profesionalización militar, las definiciones doctrinarias se convierten en el referente para todas las acciones de la institución. La doctrina militar puede dividirse en dos áreas. Por una parte, la referida al *ethos* de los miembros de las FF.AA.; por otra, la que considera el conjunto de normas institucionales y principios que constituyen la concepción estratégica, operacional, táctica y técnica, que orienta el empleo de las Fuerzas para el cumplimiento de su misión.

El análisis del control civil sobre el proceso de elaboración y aprobación de la doctrina contraterrorista del E.N. se ubica en el marco de ésta última área.

La pertinencia del estudio de la doctrina, se fundamenta en que los elementos para su formulación deben tener origen en la definición de políticas públicas y emisión de directivas políticas en materia de seguridad y defensa por parte de las autoridades de gobierno.

En este sentido, Saín (2006) afirma que las tareas de diseño, formulación y establecimiento de lineamientos básicos de políticas y estrategias defensivo-militares, son “... *una responsabilidad excluyente de las autoridades gubernamentales y, en particular, de aquellas autoridades encargadas de la dirección de la defensa nacional.*”. Dicha responsabilidad, implica que las autoridades de los Ministerios de Defensa Nacional, cuenten con las capacidades institucionales suficientes para llevar adelante el proceso de dirección de reformulación de la política de defensa.

---

<sup>7</sup> De carácter reservado. C.G.E. (2003)

La elección de analizar específicamente la doctrina del E.N. referente a los procedimientos para enfrentar acciones del terrorismo internacional, encuentra su fundamento en el hecho de que los acontecimientos del 11-S generaron un cambio de paradigma doctrinario a nivel mundial, en el cual el concepto de *“preventive defense”*<sup>8</sup>, es el centro de la nueva doctrina militar impulsada desde los EE.UU. para enfrentar las amenazas asimétricas. Tomando en cuenta que la actualización doctrinaria fue un elemento de significativa importancia en los golpes de estado de los 60’, es que la producción de la nueva doctrina, que toma como enemigo central al terrorismo, debe ser analizada a nivel nacional.

Por otra parte, desde el ámbito académico, en particular desde las ciencias sociales, existen múltiples investigaciones sobre el tema del terrorismo, sin embargo, son escasos los abordajes que se pregunten cuál es para nuestro país el grado de amenaza real del terrorismo, cuál es el contenido de la doctrina que prevé el enfrentamiento al terrorismo, cómo ello se articula con las características de largo plazo de las relaciones civiles militares (RCM) uruguayas y qué consecuencias tienen dichos temas sobre la democracia.

## I. Bases Teóricas

### III.1. Estado Democrático de Derecho: Accountability & Responsiveness

O’Donnell (2004:12) define al Estado como *“un conjunto de instituciones y relaciones sociales (casi todas ellas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese estado) que normalmente penetran y controlan la población y el territorio que ese conjunto delimita geográficamente. Esas instituciones tienen como último recurso, para implementar las decisiones que toman, la supremacía que normalmente ejercen sobre el control de los medios de coerción en dicho territorio”*. A diferencia de Max Weber (1988:1056) que sostiene que el Estado moderno *“es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio –el concepto del territorio es esencial a la definición- reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima.”* O’Donnell no incluye en su definición el aspecto de la legitimidad de la coacción que según sostiene puede ser o no atributo de tales estados.<sup>9</sup>

Asimismo, O’Donnell concibe tres dimensiones del estado:

1) *Eficacia* del estado, como conjunto de entes burocráticos. Al respecto señala que las burocracias, *“organizaciones complejas, tienen asignadas responsabilidades formalmente apuntadas para lograr o proteger algún aspecto del bien o interés general”*

2) *Efectividad* del estado, en tanto sistema legal. Refiere a *“un entramado de reglas legales que penetra y co-determina numerosas relaciones sociales”*.

3) *Credibilidad* del estado, como *“... foco de identidad colectiva para todos o casi todos los habitantes del territorio”*.<sup>10</sup>

Tal como lo establece Elías Díaz (1986) no todo estado constituye un estado de derecho. Este último, se caracteriza por el *“imperio de la ley”*. En palabras del autor, *“El Estado de Derecho es el Estado sometido al Derecho, es decir el Estado cuyo poder y actividad vienen regulados y controlados por la ley”*. En ese sentido, es que el Estado de Derecho, *“como Estado con poder regulado y limitado por la ley”* se diferencia de todos los otros tipos históricos de Estado y se caracteriza por los siguientes elementos básicos e imprescindibles:

---

<sup>8</sup> Ver: Dinstein, Y. (2001) y O’Connell (2002)

<sup>9</sup> Se aclara que no se comete el error de no tomar el elemento caracterizador del Estado moderno en la definición de Weber, esto es *“el monopolio de la coacción física legítima”* en la medida en que estemos refiriéndonos a Estado de derecho o Estado democrático de derecho.

<sup>10</sup> O’Donnell aclara que dichas dimensiones del estado constituyen *“tendencias que ningún estado ha logrado alcanzar completamente”*.

1) *“Imperio de la ley”*, como expresión de la voluntad general, entendida como las *“disposiciones emanadas de la Asamblea Nacional...”*. En ese sentido, la ley emana de los órganos de representación popular y se encuentra conectada, controlada y subordinada a la Constitución.

2) *División de poderes en:* Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Al primero de ellos corresponde la función de creación de las normas, mientras los dos restantes velan por el cumplimiento de dichas leyes. Se destaca que la separación de poderes independientes encuentra su fundamento histórico en tanto la trama de *“sistemas y contrapesos”* evita la concentración de poder.

3) *Legalidad de la Administración:* implica la actuación de la misma según la ley y el control judicial. *“El principio de la legalidad de la Administración, la sumisión de ésta a la ley, se manifiesta, sobre todo, a través de un sistema de control que asegure el comportamiento de ésta conforme a Derecho y que sirva de garantía para la seguridad jurídica de los particulares”*.

4) *Derechos y libertades fundamentales:* supone la garantía jurídico-formal y efectiva realización material. Con ello se pretende *“la protección, garantía y realización de los derechos humanos y de las libertades fundamentales...”*.

Ahora bien, desde el punto de vista normativo, O'Donnell (1998) señala que: *“... las democracias contemporáneas son la compleja destilación de tres grandes corrientes históricas, que se han combinado en varios grados en diversos países y períodos históricos”*.

En ese sentido es que las democracias modernas toman de la tradición democrática *“que la autoridad política proviene de todos y cada uno de los miembros del demos: así las cosas, los ciudadanos que temporariamente - por rotación, sorteo o elección- se hallan a cargo de los asuntos públicos deben tomar sus decisiones con la vista puesta en el bien de todos, nunca en sus intereses privados o sectoriales...”*. Como consecuencia si *“... el poder es de todos y si cada ciudadano es, al menos potencialmente, un participante más en la elaboración de las decisiones colectivas, entonces (...) todas las decisiones deben ser públicas, en el doble sentido de que el proceso que conduce a su adopción esté abierto a la participación general, y de que el contenido de esas decisiones deba ser puesto en conocimiento de todos”*.

En segundo lugar, la democracia contemporánea toma como componente republicano la *“idea de que el desempeño de funciones públicas es una actividad dignificante que exige cuidadosa sujeción a la ley y entrega devota al servicio del bien público, por más que ello implique el sacrificio de los intereses privados de los funcionarios”*.

Y en tercer lugar, el componente liberal radica en *“la idea de que existen ciertos derechos que ningún tipo de poder, especialmente el estatal, puede invadir”*.

La democracia entendida como régimen, implica que *“el acceso a las principales posiciones gubernamentales (con la excepción del poder judicial, FF.AA. y eventualmente bancos centrales) se determina mediante elecciones (...) competitivas, libres, igualitarias, decisivas e inclusivas”* (O'Donnell 2004 A: 22.).

Ahora bien, a la definición de Estado de Derecho agregamos - luego de haber definido qué se entiende por régimen democrático - la reflexión de O'Donnell (2001:24) según la cual, concebir al estado de derecho como parte de la teoría de la democracia implica que éste *“debería de concebirse no tan sólo como una característica genérica del sistema legal y de la actuación de los tribunales. Más bien, el estado de derecho debería considerarse la norma basada en la legalidad de un estado democrático”*. Desde esa perspectiva un estado democrático de derecho se constituye como tal, en tanto, el sistema legal del estado sea democrático en los siguientes sentidos:

*“Uno, defiende las libertades políticas y las garantías de la democracia política. Dos, defiende los derechos civiles de todo el conjunto de la población. Y tres, establece redes de responsabilidad y rendición de cuentas que comportan que todos los agentes, privados y públicos, incluyendo los cargos más altos del régimen, estén sujetos a controles apropiados y legalmente establecidos sobre la legalidad de sus actos.”*

El estado democrático de derecho, para cumplir con la provisión de bienes públicos fundamentales y para garantizar las relaciones burocráticas y sociales, somete a todos sus integrantes a la autoridad legal de alguna institución, conformando asimismo un entramado de sistemas de rendición de cuentas.

En este sentido, O'Donnell (2004 A: 38) señala que *“... en una democracia los gobernantes están sometidos a tres tipos de accountability”*:

1) Accountability vertical electoral, “como resultado de elecciones limpias e institucionalizadas”<sup>11</sup>, a través de las cuales los ciudadanos pueden “castigar o premiar a los gobernantes votando a favor o en contra de ellos en la próxima elección”<sup>12</sup> de forma indirecta el control de las políticas llevadas a cabo por el gobierno de turno.

2) Accountability vertical societal, “ejercida por grupos y aún por individuos con el propósito de movilizar el sistema legal para plantear demandas al estado y al gobierno con el fin de prevenir, compensar y/o condenar acciones (o inacciones) presumiblemente ilegales perpetradas por funcionarios públicos”<sup>13</sup>.

3) Accountability horizontal, “resulta cuando algunas instituciones debidamente autorizadas del estado actúan para prevenir, compensar y/o condenar acciones o inacciones presumiblemente ilegales de otras instituciones del estado o funcionarios”<sup>14</sup>.

Por otra parte, tal como señalan Manin, Prezeworski & Stokes (1999) los gobiernos son “responsive” en la medida en que adopten las políticas señaladas como preferidas por los ciudadanos. Los autores destacan que, el concepto de “responsiveness” toma sentido, a partir de la emisión por parte del ciudadano de sus preferencias a través de “mensajes” o “señales”. Éstas pueden provenir directamente del ciudadano, caso en el que el gobernante puede captarlas a través de sondeos de opinión pública, o provenir de los propios partidos políticos en la medida en que durante el período de campaña electoral éstos se comprometan a la realización de determinadas de políticas públicas. En ambos casos señalan los autores, el “mensaje” viene primero; siendo los gobernantes “responsive” en la medida en que sigan las preferencias marcadas por los ciudadanos en el primer caso y “mandate -responsive” en el segundo caso, en tanto los gobernantes realicen las políticas prometidas en su campaña político-electoral.

Al respecto, los autores afirman, que los gobiernos serán representativos en diferentes grados, en la medida en que sean “responsive”, “accountable” o ambas cosas.

Ahora bien, las definiciones hasta aquí expuestas deben comprenderse en articulación con el objeto de estudio de la investigación. En ese sentido, se destaca que el eje central del control civil radica en: “cómo que se produce el control político por parte de la dirigencia cívico-política sobre los militares de una nación”. Sin embargo, también destaca que “una subordinación en algún grado de las instituciones militares a los poderes cívico-políticos es necesaria para que se efective un régimen democrático. De donde se desprende que la problemática del control civil es una condición necesaria aunque no suficiente, de la consolidación democrática”. (López, E. 1999:1-3)

A ello, se agrega que las autoridades políticas deben perseguir la “governabilidad política de la defensa”<sup>15</sup>, haciendo que las FF.AA., como burocracias sean *mandate-responsive* y *accountable* ante las autoridades. Ello implica, por una parte, que los gobernantes estipulen claros lineamientos sobre la política de defensa, de modo tal que las FF.AA. sean responsables de cumplir dichos mandatos. Por otra, implica que mediante sistemas formales de controles, las autoridades sean capaces de detectar posibles acciones de las FF.AA. que contradigan las ordenes políticas, habilitando la posibilidad de sanción. Así la institución castrense es pasible de ser *accountable* ante las autoridades.

---

<sup>11</sup> O'Donnell, G. (2004 A:38)

<sup>12</sup> O'Donnell, G. (1998 A:4)

<sup>13</sup> O'Donnell, G. (2004 A:38)

<sup>14</sup> O'Donnell, G. (2004 B:24)

<sup>15</sup> Saín, M (2006) Dicho concepto, refiere a que la democratización política de Latinoamérica provocó la disminución de la autonomía castrense propia de los periodos dictatoriales, con lo cual ninguna de las FF.AA de la región es capaz de determinar la política institucional castrense, ni obstruir el juego político democrático. Sin embargo, “(...) en la mayoría de los países de la región, no se emprendió un proceso de reformulación de su sistema defensivo y reconversión institucional de sus FF.AA tendiente a ponerlas a tonto con las nuevas tendencias generales y a estructurarlas de acuerdo con el tipo de estado resultante de esos procesos (...)”. En este sentido, Saín afirma que la responsabilidad de las tareas de diseño, implementación y formulación de los modelos de defensa recae sobre los gobernantes e implica poseer las capacidades institucionales para llevar adelante la política de defensa. Allí reside el nudo y principal desafío institucional, en la “(...) construcción y fortalecimiento de la gobernabilidad política en todo lo relativo a la defensa nacional y los asuntos militares”. “Por un lado, el permanente desgobierno político sobre los asuntos de la defensa nacional y los asuntos militares de parte de las autoridades gubernamentales y, como consecuencia de ellos, la recurrente delegación de la dirección y administración de esos asuntos en las fuerzas militares, todo lo cual ha redundado en una sistemática ausencia de políticas y estrategias defensivo-militares apropiadas a los desafíos actuales y en una virtual fragmentación institucional derivada de las tradicionales diferencias entre las distintas fuerzas castrenses. Por el otro lado, el anacronismo y desactualización doctrinal, organizativa y funcional de las Fuerzas Armadas como consecuencia de la falta de adecuación institucional de las mismas a las nuevas tendencias y condiciones dadas en los planos domésticos e internacionales”.

Por lo tanto y concordando en parte con la síntesis realizada por Gonnet (2005:12) las FF.AA. como cuerpo burocrático estarán democráticamente gobernadas cuando: I) estén efectivamente sujetas a un ordenamiento legal ecuaníme y respetuoso de los derechos de los habitantes del país, II) se encuentren sometidas al control político y legal del Poder Ejecutivo y el Parlamento, –y por ende, al del electorado– siendo “accountable” frente a las autoridades, III) no ejerzan coerción de ningún tipo sobre el sistema político para imponer sus puntos de vista, ni sean utilizadas en este sentido por grupos políticos o económicos aliados a ellas y VI) cuando las autoridades hagan *mandate-responsive* a las FF.AA. a través de la conducción política de la defensa, determinando los lineamientos de política, haciendo de dicha institución “una herramienta útil y eficiente en el cumplimiento de las tareas asignadas por el gobierno”.<sup>16</sup>

El logro de unas FF.AA. gobernadas democráticamente debe entenderse como un proceso de construcción histórica que como tal está sujeto a avances y retrocesos en todos o en algunos de los elementos mencionados.

### **III.2. Control Civil y Autonomía Militar: Dos cuerpos teóricos**

En el presente apartado se desarrollan las teorías de RCM y control civil que son utilizadas en la investigación. Dichos cuerpos teóricos fueron desarrollados por Samuel Huntington y Peter Feaver.

La construcción teórica de Huntington se basa en un análisis deductivo de las RCM de Estados Unidos luego de la segunda guerra mundial. Éstos han sido algunos de los motivos por los cuales la teoría huntingtoneana ha sido objeto de críticas relevantes, algunas de las cuales se presentan más adelante.

Sin embargo, la misma ha demostrado ser altamente rendidora en términos analíticos tanto a nivel internacional como nacional.

Huntington, sostiene que existe control civil “... cuando se da una subordinación adecuada de una profesión autónoma a los fines de la política”<sup>17</sup>. Asimismo, el autor afirma que el control civil está asociado al poder relativo de los grupos civiles y militares, alcanzándose dicho control en la medida en que “el poder de los grupos militares se reduce”<sup>18</sup>. En este sentido, es que las diferentes configuraciones en el relacionamiento entre civiles y militares producen diferentes tipos de control civil.

Partiendo de dichas definiciones conceptuales, el autor construye dos categorías de control civil, a saber:

*Control civil subjetivo*: Es aquella situación en la que, el control civil se maximiza en relación a uno o pocos grupos de la sociedad. En este caso el control civil se identifica con los intereses específicos de uno o más grupos civiles, con la consiguiente minimización del poder militar. Este escenario de control civil, es para Huntington el más riesgoso para el régimen democrático, dado que los grupos que ostentan el control de las FF.AA. podrían utilizarlas como “medio para aumentar su poder a costa de otros grupos civiles”<sup>19</sup>.

*Control civil objetivo*: Implica el más alto grado de profesionalización de las Fuerzas, elemento que generará las condiciones para la subordinación voluntaria de las mismas al poder civil. Es la distribución del poder político entre grupos civiles y militares, el elemento que favorece las actitudes profesionales del cuerpo de oficiales<sup>20</sup>.

En este marco de subordinación, es necesario según el autor, que las FF.AA mantengan un cierto grado de autonomía con respecto al manejo de los asuntos internos de su institución, puesto que ello genera unas FF.AA. “políticamente estériles y neutrales”, de tal modo que se disminuyen los riesgos de intervención de las Fuerzas en asuntos políticos. “La esencia del control civil objetivo es el reconocimiento de la profesionalidad militar autónoma.”, convirtiéndose las FF.AA en herramientas del Estado.

---

<sup>16</sup> Lo que no se encuentra en *italicas* es un agregado propio.

<sup>17</sup> Huntington, S. (1985 A: 200)

<sup>18</sup> Huntington, S. (1985 B: 236)

<sup>19</sup> Op.cit.

<sup>20</sup> Op.cit. (1985:239)

En concordancia con la definición según la cual, el control civil se alcanza en la medida que el poder de los grupos militares se reduce, Huntington afirma que el control civil objetivo provoca la esterilidad y neutralidad política de los oficiales, asegurando en virtud de ello, el poder político militar más bajo respecto a todos los grupos civiles.

Bajo la categorización de dichos tipos de control civil, Huntington reconoce una tensión entre la necesidad de maximizar el control civil y la de maximizar la seguridad militar.

La idea fuerza del planteo huntingtoneano radica en que: Si bien a través de ambos tipos de control civil es posible minimizar el poder militar; sólo a través del control objetivo es posible asegurar un equilibrio entre el poder relativo de civiles y militares y lograr la maximización de la seguridad nacional. El control civil objetivo supone una cierta pérdida de control civil respecto de la categoría control subjetivo en la medida en que el primer ideal tipo supone la “*distribución del poder político entre grupos civiles y militares...*” (1985 B: 239).

Ahora bien, la clave del planteo de Huntington sobre el control civil es el concepto de profesionalismo. Éste último, es alcanzado en tanto el poder civil reconozca la autonomía de la profesión militar, respetando por ende un espacio sin interferencias civiles en los asuntos internos de las FF.AA. Es el reconocimiento de dicha autonomía lo que asegura la subordinación voluntaria de las Fuerzas frente a los civiles. Huntington (1964: 20 y ss.) define el profesionalismo a través de tres características distintivas, a saber: capacidad, responsabilidad y corporatividad<sup>21</sup>.

La profesionalidad del cuerpo de oficiales se refleja en el acatamiento de las órdenes de cualquier grupo político gobernante, lo que asegura la legitimidad de la autoridad dentro del Estado. De forma antitética un militar no profesional es aquél que no acata a las autoridades legítimas.

De acuerdo hasta lo aquí expuesto, el control civil objetivo, asegura la protección de la sociedad de enemigos externos y de los militares en sí mismos. En síntesis el tipo de control civil opera en ésta aproximación teórica como variable independiente que explica su variable dependiente: la seguridad militar.

A continuación, se destacan las críticas de Ernesto López y Peter Feaver al desarrollo de Huntington. El primero de los autores, centra su crítica en la no adecuación de la teoría, a los casos latinoamericanos, mientras el segundo se centra en el carácter sociológico de su abordaje y en las deficiencias del mismo como herramienta de proyección de las RCM.

Como destaca López (1999:4), Huntington da por sentada la existencia de la “subordinación” militar, elemento caracterizador del “control civil”. Sin embargo en los países latinoamericanos “*la subordinación de las instituciones militares a los poderes cívico-políticos no es un dato fuerte de la realidad histórica. (...) el problema básico de nuestras sociedades no es el de las deformaciones que pudiera originar un modelo de control civil subjetivo,*

---

<sup>21</sup> Ver: Huntington. (1964) *El soldado y el Estado*. Huntington sostiene que la *capacidad* refiere a los conocimientos especializados sobre un campo de la actividad humana. Dicha capacidad se caracteriza por ser adquirida a través de la educación y experiencia. Asimismo, la educación profesional, supone según el autor, que la misma, se encuentra respaldada por instituciones de investigación y educación que funciona como centros de “*extensión y transmisión del conocimiento profesional*”. Sobre la capacidad militar Huntington sostiene que, a pesar de la existencia de distintos especialistas dentro de la institución, existe una esfera de competencia común entre los oficiales al mismo tiempo que la misma los distingue de todos los civiles, ésta es “el manejo de la violencia”. En este sentido, es que los militares deben “*a) organizar, equipar e instruir a las Fuerzas, b) planificar las actividades y c) la dirección de las operaciones en y fuera del combate. Asimismo se destaca que la función del manejo de la violencia pertenece al cuerpo de oficiales en su «capacidad como organización administrativa del estado, pero no es su capacidad como cuerpo profesional»*” por sí solo (:25). En relación a la segunda característica del profesionalismo, Huntington sostiene que: “*La responsabilidad del oficial es asegurar la seguridad militar a su cliente: la sociedad*” (:29). En este sentido es que el oficial profesional “*no puede imponer a su cliente decisiones que tengan implicaciones más allá del campo especial de su competencia. Sólo puede explicar a su cliente sus necesidades en el ésta área, asesorarlo sobre cómo satisfacerlas, y luego, cuando su cliente ha tomado resolución, auxiliarlo en su ejecución*”. (:30). La *corporatividad*, última característica del profesionalismo destacada por el autor, hace referencia al sentido de unidad orgánica y consciencia de pertenencia al grupo de profesionales del que forma parte. El colectivo profesional posee “ *criterios de disciplina y adiestramiento, elementos necesarios para compartir la misma responsabilidad social*” “(:23). Entre los profesionales se distinguen organizaciones de profesionales asociacionales o burocráticas. Huntington, destaca que éstas últimas, a las cuales pertenecen los militares profesionales, “*tienden a desarrollar un sentido más general de la responsabilidad profesional colectiva y el correcto rol de la progresión en la sociedad*” (:24). Asimismo se destaca que la estructura corporativa del cuerpo de oficiales se refleja también en que existe una “*proporción desusadamente alta de sus actividades*” desarrollada entre sus miembros, dado que no solo comparten la institución castrense sino también, asociaciones, sociedades, escuelas, costumbres y tradiciones.

*son el de la interrupción de la subordinación*". En segundo lugar y al igual que Feaver, sostiene que incrementos en la profesionalidad militar no derivan necesariamente en unas instituciones armadas, políticamente estériles o más subordinadas al poder civil.

Por su parte, Feaver (1996:2) define el problema de las RCM como una simple paradoja: *"because we fear others we create an institution of violence to protect us, but then we fear the very institution we created for protection"*. De ello se derivan dos conflictos en relación al problema civil-militar. Por una parte, las FF.AA. deben estar listas para enfrentar las amenazas o realizar las tareas que desde la esfera política se determinen. Para ello, la institución castrense debe ser fuerte como para asegurar la seguridad del Estado al que protegen; debiendo poseer los recursos, organización y poder bélico suficientes para ganar la guerra frente al enemigo. Por otra, las FF.AA. deben proteger a la sociedad sin volverse contra la misma. Este es, de acuerdo a la teoría de Feaver, el punto neurálgico del problema de las RCM.

A partir de dicha definición, el autor critica el planteo de Huntington y sostiene que "la cadena causal" que establece dicho autor *"no es tanto una relación causal como una definición: un cuerpo de oficiales altamente profesionales queda pronto para cumplir con los deseos de cualquier grupo civil el cual asegura la legitimidad de la autoridad dentro del estado. Un militar profesional obedece a la autoridad civil. Un militar que no obedece no es profesional"* (Feaver 1996:9)<sup>22</sup>. Dicha afirmación es sostenida, sobre la base de que la autonomía militar necesaria –según Huntington– para llegar al profesionalismo, no ha sido respetada en la realidad histórica concreta. Según la teoría de Huntington la derrota en la Guerra de Vietnam que en términos teóricos significa pérdida de seguridad, puede atribuirse a la intervención de civiles en asuntos militares. Sin embargo, objeta Feaver, dicho tipo de *"micromanagement"* sobre cuestiones operacionales, no significó la pérdida de profesionalismo de las FF.AA. norteamericanas según las propias categorías de Huntington –capacidad, responsabilidad y corporatividad. En ese sentido, autor destaca que aún logrando que los militares sean capaces de realizar las tareas ordenadas por los civiles, asegurando niveles adecuados de seguridad contra enemigos externos y asegurando que los militares no den golpes de estado, el problema general del control no queda resuelto, debido a que aquellos, pueden igualmente minar el control civil.

Más concretamente, para Feaver el problema de las RCM es un problema de agencia, que parte de la delegación de responsabilidades desde lo civil a lo militar. Se trata del grado de alcance de la delegación y control o monitoreo del comportamiento militar en el contexto de dicha delegación, así como también del tipo de respuesta de los militares hacia la delegación realizada por los civiles. En este sentido, Feaver sostiene que el modelo de Huntington precisa de una nueva categoría teórica que refleje el control efectivo o *"assertive control"* sobre las Fuerzas y que contemple aquellos casos en los que existe mediación civil y profesionalismo militar simultáneamente. Ello es, una teoría que separe analíticamente las esferas civiles y militares, que explique los factores que modifican cómo los civiles ejercen el control sobre los militares y que trascienda teóricamente el concepto de profesionalismo.

El abordaje teórico propuesto por Feaver (1998) dada la definición del problema de las RCM, está centrado en el modelo de agencia del control civil, en el que, para identificar cómo operan las condiciones, formas y respuestas de la delegación se incorporan factores basados en el comportamiento racional de los actores en juego.

Así los conflictos entre el principal (civil) y el agente (militar) comienzan, según el autor, cuando los civiles "delegan" funciones a un cuerpo especializado. En ese sentido, los civiles buscan lograr un equilibrio del *"trade off"* entre las ventajas de la especialización y las desventajas del problema de agencia.

La principal ventaja de la relación de agencia, desde la óptica de los civiles, reside en que por un lado, el cumplimiento de la necesidad de la seguridad estatal requerida por la sociedad, estará a cargo de expertos y por otro, en que los civiles poseerán más tiempo para dedicarse a otros asuntos. La desventaja, es el principal problema de las relaciones de agencia en una democracia: cómo el principal puede asegurar el comportamiento adecuado del agente; cómo lograr que el agente sirva al principal sin buscar la consecución de sus propios objetivos o intereses.

---

<sup>22</sup> Traducción propia.

Feaver, sostiene que los civiles toman la decisión de monitorear o no monitorear (controlar) basados en expectativas sobre cómo los militares responderían ante la presencia o ausencia de tales controles. Por su parte, los militares decidirán como actuar (*work-shirk*) en base a la expectativa de que su comportamiento sea o no sancionado. Asimismo sostiene el autor, el monitoreo por parte de los civiles introduce el conflicto en las RCM puesto que como toda organización burocrática, las instituciones militares tienden a generar mecanismos para actuar autónomamente. Asimismo, existe conflicto cuando la actitud del agente es sancionada, y aún cuando no es sancionada pero se *desnaturaliza* la relación entre el principal y el agente que debe funcionar en un estado de derecho democrático.

El concepto “monitoreo intrusivo” se traduce, en términos de Feaver, en conducir investigaciones en el parlamento, en la *civilización*<sup>23</sup> de ámbitos claves del ministerio de defensa o secretaria de defensa para la administración a nivel micro, de las decisiones que a nivel de la institución castrense que se configuran como parte del conjunto la política de defensa.

La acción de monitorear, sostiene el autor, tiene costos tales como la dedicación de tiempo que podrían ser volcados a otras actividades o costos tales como errores cometidos por la intromisión de civiles inexpertos en determinadas áreas. Por otra parte, el “no monitorear”, podría significar confiar en otras formas de observar el comportamiento militar tal como a través de la prensa.

Por su parte, el autor define dos tipos posibles de comportamiento por parte del agente: el “*comportamiento work*” que supone que éste “*realiza exactamente lo que los civiles solicitan, de la forma que ellos lo indican, con diligencia, habilidad y de manera tal, que refuerza el rol superior del civil en las decisiones*”.<sup>24</sup> Contrariamente, el “*comportamiento shirk*” del agente supone que éste “*no realiza lo ordenado por el principal, o no lo realiza como le fue ordenado, actuando con insolencia, incompetencia o minando las habilidades de los civiles de tomar futuras decisiones*”.<sup>25</sup> La dinámica del modelo teórico de Feaver, supone que el agente decidirá tener un “*comportamiento work o shirk*” en función, por una parte, de su percepción sobre la probabilidad de que el principal detecte un “*comportamiento shirk*” y por otra sobre la probabilidad de ser castigado. El supuesto que existe detrás de dicha lógica, es que la detección de “*comportamientos shirk*” es función positiva del monitoreo, por lo que no todos los comportamientos referidos son posibles de detectar. Allí radica el principal problema de la relación de agencia.

Ahora bien, Feaver elabora su teoría, al igual que Huntington, tomando en cuenta la realidad norteamericana. Por ello, es que a su modelo teórico también le cabe la crítica “etnocentrista”.

Dicha aproximación no se ajusta a las realidades latinoamericanas en general, ni a la realidad nacional en particular. Ello se evidencia en tres puntos:

1) Feaver, considera que los costos del monitoreo, radican en la dedicación del tiempo del principal que podría ser utilizado en otros asuntos. Sin embargo, no considera que la construcción de capacidades humanas y materiales que permitan un efectivo monitoreo, supone la inversión de recursos financieros. Este punto, puede ser considerado para los estados con bajos niveles de PBI, si no un costo, un elemento decisivo en la construcción de un sistema de monitoreo institucionalizado. Asimismo, ello significa que da por sentada la existencia de unas capacidades institucionales instaladas que permitan controlar el comportamiento del agente.

2) Da por sentado que el principal cumplirá con su responsabilidad de emitir lineamientos políticos sobre los asuntos de la defensa, y que controlará efectivamente al agente a través del sistema de monitoreo. Ello muestra que el modelo de Feaver sólo admite “*desvíos*” en el comportamiento del agente.

3) Por último, supone que el agente tendrá un *comportamiento shirk* a través de la realización inadecuada de lo ordenado por el principal, de la no realización de lo ordenado, o de la realización de lo ordenado minando las habilidades del principal de tomar futuras decisiones. Ésta última forma de *comportamiento shirk* -realización de lo ordenado por el principal minando las habilidades de tomar futuras decisiones- supone que

---

<sup>23</sup> Bañón, R. & Olmeda, J. (1985:317)

<sup>24</sup> Feaver (1998:3). Traducción propia.

<sup>25</sup> Op. cit. Traducción propia.

el agente oculta información o la desvirtúa al tomar una acción. Sin embargo, no toma en consideración la posibilidad de que el agente tome acciones o decisiones que no hayan tenido previamente el mandato del principal y el agente se comporte de tal modo en que traspase el límite de sus responsabilidades minando o haciendo propias las potestades del principal en la toma de decisiones.<sup>26</sup>

A partir de dichos elementos se re-formula parcialmente el modelo teórico de Feaver para construir un marco metodológico adaptado a la realidad uruguaya que permite evaluar el grado de control civil y los conflictos en las RCM en base a las distintas actitudes de civiles y militares detectadas en el estudio de caso que se presenta.

Así, se introducen tres modificaciones al modelo de Feaver: a- los casos de “non assertive control por omisión civil” (correspondiente a la crítica 2); b- el caso en que, en ausencia de lineamientos políticos del principal, el agente traspase el límite de sus potestades, haciendo propias las responsabilidades del principal sobre la toma de decisiones (correspondiente a la crítica 3) y c- tomando en cuenta los comportamientos del principal y el agente se presentan diferentes escenarios de control civil.

Asimismo, se tomará en cuenta el análisis de controles políticos informales y el establecimiento de las responsabilidades del agente a través del marco legal (correspondiente a la crítica 1)

### **III.3 Los problemas en torno a la definición de “terrorismo”**

En el presente apartado, se presentan dos de las más importantes definiciones conceptuales sobre el terrorismo, atendiendo a la influencia mundial de los actores que lo definen. En primer lugar se destaca la definición de terrorismo utilizada por el Departamento de Estado Norteamericano; en segundo lugar la concepción de terrorismo de la ONU, para, por último, presentar una definición académica de los conceptos que tiene su base en los desarrollos teóricos realizados por Saint-Pierre (2002).

El Departamento de Estado Norteamericano en sus informes anuales sobre terrorismo define al mismo como: “*la violencia premeditada, motivada políticamente que es perpetrada contra objetivos no combatientes por grupos subnacionales o agentes clandestinos, intentando generalmente influir sobre una audiencia*”. (Conferencia de Madrid 2001). Los no combatientes son entendidos como civiles y personal militar que al momento del ataque terrorista se encuentran no armados o fuera de servicio.

A pesar de que la definición del Departamento parece ser acotada en una primera lectura, resulta lo suficientemente difusa como para hacer un uso discrecional a la hora de clasificar cuáles actos son terroristas y qué organizaciones son pasibles de efectuar actos de terror.

Así el uso discrecional de la definición posibilita utilizar la misma para un uso político-estratégico a nivel global; generar confusiones conceptuales y dar al mundo el nuevo enemigo del orden social vigente.

Por otra parte, si bien las Naciones Unidas no cuenta con una definición precisa de terrorismo, la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas expresa que actos terroristas son aquellos “... *actos criminales, inclusive contra civiles, cometidos con la intención de causar la muerte o lesiones corporales graves o de tomar rehenes con el propósito de provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en determinada persona, intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto, o abstenerse de realizarlo (...) Estos constituyen delitos definidos en los convenios, convenciones y protocolos internacionales relativos al terrorismo*”. Esta definición se encuentra reforzada en el Discurso ante el Plenario de Clausura de la Cumbre Internacional de Madrid sobre Democracia, Terrorismo y Seguridad<sup>27</sup> (10 de marzo de 2005) a cargo del Secretario General de Naciones Unidas.

En la órbita de la Organización de los Estados Americanos, encontramos la inexistencia de una definición explícita sobre terrorismo, sin embargo en el Tratado Interamericano Contra el Terrorismo se plantean las formas de combate a este fenómeno, concordantes con el concepto planteado por la ONU; al menos

<sup>26</sup> En el marco metodológico, se expone el modelo interpretativo a utilizar para captar el comportamiento del principal.

<sup>27</sup> Disponible en : <http://spanish.safe-democracy.org/conferencias/una-estrategia-munidal-de-lucha-contra-el-terrorismo.html>

normativamente si bien no se desconoce la gran influencia de Norteamérica de imponer su agenda al resto de los países integrantes de la OEA.

A diferencia de la primera definición expuesta y si bien hemos de tener en cuenta la inexistencia de una definición expresa de terrorismo por parte de las Naciones Unidas, -debido a las diferencias políticas que se suscitan en torno al tema- la conceptualización del mismo identifica cuales son los crímenes terroristas a través de los convenios, convenciones y protocolos internacionales relativos al terrorismo.

En este sentido y tal como señalan Krujtit y Koonings (2002:19) *“Si bien queda claro que esta guerra, al menos en parte, no será una guerra con otros instrumentos que los militares, también se hace evidente que va a tener como aliados a regímenes que hasta hace poco no tenían la fama de ser serios defensores de la democracia interna y los derechos humanos, sobre todo con respecto a sus adversarios y enemigos internos. Puede suceder que dichos regímenes encuentren ahora una fuente inesperada de estabilidad externa y una fachada de limpieza. Si eso es así, entonces se podría esperar la revitalización del discurso y las doctrinas «anticomunistas y antiterroristas» y la correspondiente readecuación de los instrumentos usados en las guerras internas a la realidad de la lucha global contra los nuevos enemigos internos. Es de predecir cuáles serán los instrumentos e instituciones de confianza: las instituciones de vigilancia y control, directamente asociados con los ejércitos políticos del período 1970-1990. Los argumentos anticomunistas puedan ser fácilmente incorporados en el «newspeak» antiterrorista y en la retórica de las instituciones armadas, investida esta vez de la legitimidad de la protección de la democracia a escala mundial. De esta manera se hace factible que los instrumentos de la contrainsurgencia, que aparentemente han sido desactivados, pasen ahora a ser readaptados para su uso contra todos los demás «terroristas internos»”.*

Siguiendo a Saint-Pierre (2002) se presenta una definición académica del concepto, que se entiende, comprende los elementos sustantivos del terrorismo, diferenciándolo de otros grupos armados, en tanto las definiciones parten de la propia subjetividad del grupo armado y de su forma de accionar.

Los *grupos terroristas*, tienen como finalidad a través de su accionar, generar un efecto a nivel psicológico engendrando el terror. Debido a ello, la víctima objetivo del grupo terrorista nunca es la víctima directa sino la indirecta, de modo tal de que las personas ausentes en el atentado puedan identificarse con las presentes, generando así gran impacto en la opinión pública. Asimismo, se destaca que no toda acción de grupo terrorista es política y que éstos grupos no tienen por característica principal operar dentro de las fronteras de su propio estado nacional, sino por generar redes a nivel internacional y poseer un núcleo principal desde el cual se toman las decisiones operativas. En ese sentido, los grupos terroristas tampoco se caracterizan por estructurarse organizativamente como ejército regular.

Ahora bien, la táctica terrorista, esto es la acción terrorista puede dividirse en dos categorías:

*Terrorismo indiscriminado o aleatorio*, en la que las víctimas no obedecen a ninguna selección sistemática o política, sino que la característica es la universalidad de la víctima, procurando de ese modo atentar contra víctimas “inocentes” y en gran número. Ello implica que dicha táctica no define el “grupo de riesgo”.

*Terrorismo discriminado o sistemático*, táctica en la cual las víctimas son escogidas por alguna característica que busca delimitar el campo entre grupo de pertenencia y grupo de enemigos.

En ese sentido, Saint-Pierre, destaca que la característica fundamental del terrorismo radica en que no se dirige a personal combatiente sino que busca la afectación del simple ciudadano. Las víctimas pueden clasificarse en tres tipos: a) víctima táctica; b) víctima estratégica; c) víctima política. La primera de ellas refiere a la víctima directa, aquella que sufre la violencia del acto. La segunda refiere a aquellos que sobreviven el acto terrorista, pero que no han sido alcanzados directamente por el acto. A través de estas víctimas es que se infunde el miedo y la sensación de inseguridad de la población. Por último, la víctima política, es el Estado, el cual es responsable por la seguridad ciudadana. El estado, aclara Saint Pierre es la víctima política independientemente de que el acto terrorista tenga objetivos políticos.

Por otra parte, los *movimientos insurgentes*, tienen por objetivo tanto la toma del gobierno como el derrocamiento del mismo, pudiendo ser éste legítimo o ilegítimo. Asimismo, éstos buscan en general la acumulación de fuerzas dentro de la sociedad.

Dependiendo de la táctica utilizada y de la acumulación de fuerzas del movimiento insurgente, éste podrá operar fuera de las fronteras de su estado nacional en el caso de generar “retaguardias”, o dentro de

fronteras de su propio estado nacional con o sin conexiones con el exterior para su financiamiento y/o dotación de armas, pudiendo llegar a estructurarse organizativamente como ejército regular.

Los movimientos insurgentes, realizan indefectiblemente, al contrario que los grupos terroristas, acciones políticas. A dichas características, se agrega que las acciones de los movimientos insurgentes no tienen por finalidad atacar contra víctimas inocentes y que a pesar de que un grupo armado persiga la toma del poder, la táctica terrorista nunca es una operación decisiva.

Ahora bien, tal como mencionamos, a cada tipo de grupo armado le corresponde un tipo de táctica que no le es exclusiva. En este sentido es que al grupo terrorista, le corresponde la táctica terrorista ya sea de carácter aleatorio o selectivo, en cambio, los movimientos insurgentes se caracterizan por utilizar la táctica de sabotaje<sup>28</sup> y la guerrilla<sup>29</sup>. Sin embargo, éstos en caso de hacer uso de la táctica terrorista, llevarán adelante la del tipo selectivo, apuntando por tanto a la víctima táctica<sup>30</sup>. Como se aprecia, la presente definición de los conceptos no admite la definición del fenómeno llamado “terrorismo internacional”, puesto que ello genera aún más confusiones conceptuales<sup>31</sup>.

En el marco de los problemas conceptuales apuntados es que, la definición alternativa propuesta se considera la más ajustada y rendidora analíticamente por lo cual será utilizada para el análisis de la doctrina contraterrorista del E.N.

#### **III.4 La importancia de los posicionamientos sobre los usos de la fuerza**

En el contexto actual de la seguridad y refiriéndose particularmente a los militares norteamericanos, Burk (1998:5) señala siguiendo a Gibson y Snider (1999) que los militares son más proclives, basados en su “expertise”, a influir sobre las políticas de seguridad y defensa, demarcando el debate público sobre los usos de la fuerza. En este sentido, uno de los problemas fundamentales que se detectan para el caso uruguayo en relación al uso de la fuerza, es el de la elaboración de las misiones y doctrina de empleo sin control civil. Asimismo, sostiene Lyon, R. (2003) la fractura en la opinión sobre los usos de la fuerza militar entre los hacedores de política es preocupante. Opiniones políticas divididas, sumadas a un bajo nivel de “expertise” respecto a los asuntos militares dentro de la elite política responsable de la hechura de políticas, han sido identificadas como una precondition para que las preferencias militares sobre el uso de la fuerza prevalezcan sobre las consideraciones políticas.

Tal como señalan Kruijt y Koonings, la situación con respecto al control civil sobre los militares en América latina es muy heterogénea. Sin embargo, el cambiante contexto de la seguridad internacional y de la percepción de amenazas, sumada a las nuevas doctrinas militares para hacer frente a las mismas, hace que, hasta en los contextos más alentadores, como lo es el caso uruguayo, ubicado en la categoría de “retorno a

---

<sup>28</sup> Saint – Pierre (2000:217) “A sabotagem é normalmente um operativo de guerra, isto é, que se inscreve dentro da planificação estratégica geral da guerra, realizado na retaguarda do inimigo, atrás da frente de combate. (...) Ela normalmente se destina a desestabilizar a tropa inimiga (...) quando se trata de uma guerra revolucionária ou guerra civil, o objetivo visado pode ser desestabilizar o governo que está no poder, seja nas suas bases administrativas, impedindo, por meio de atentados, seu funcionamento normal (...)”.

<sup>29</sup> Op. Cit. (2000:201) “O objetivo da tática de guerrilha (...) consiste em criar focos político-militares de resistência que, a partir da propagação e da criação de uma base fixa, consigam se desenvolver e crescer até formar um exército regular que possa buscar a decisão por meio do combate”

<sup>30</sup> Op. cit. (218) citando al “Che” Guevara: “Muito importantes são os atos de sabotagem. É preciso distinguir claramente a sabotagem, medida revolucionária de guerra, geralmente bastante eficaz, e o terrorismo, medida bastante ineficaz, em geral, indiscriminada em suas conseqüências. (...) o terrorismo deve ser considerado como fator valioso quando é utilizado para justificar algum renomado dirigente das forcas opressoras, caracterizado pela sua crueldade, por sua eficiência na repressão...”

<sup>31</sup>. El problema básico del concepto “terrorismo internacional” radica en cómo determinar la internacionalidad del mismo. Uno de los criterios comúnmente encontrados en la literatura, radica en establecer la internacionalidad del terrorismo a partir de la ubicación geográfica del grupo, esto es dentro o fuera de fronteras del estado agredido. En caso de que el grupo o una célula del grupo se encuentre fuera de las fronteras del estado agredido, se considera terrorismo internacional. Otro de los criterios para la clasificación radica en conocer si el grupo armado posee conexiones con grupos radicados en otros estados nacionales. El mayor problema de la aceptación del concepto terrorismo internacional radica en que ello, puede habilitar la intervención de un estado agredido, en temas de seguridad interna del estado nacional donde se ubique el eventual grupo terrorista.

*los cuarteles*”, -según la tipología de “militarismo político”<sup>32</sup> - la influencia militar se de “tras bambalinas”. Ello, refiere fundamentalmente en lo que respecta a la elaboración de doctrina y aplicación de la misma. Es en el ámbito de esa área de políticas, donde se vislumbra para el caso uruguayo una potencial prevalencia de las opiniones militares con respecto al uso de la fuerza.

Lyon, R. (2004:13) sostiene que si los civiles son responsables por la estrategia nacional, recursos, objetivos políticos y los oficiales militares responsables por la táctica, entrenamiento, objetivos militares y la guerra; la tensión fundamental se encontraría en el rol y misión militar y sobre cómo resolver los desacuerdos sobre la estrategia nacional y el uso de la fuerza militar. En este sentido, la guerra contra el terrorismo podría aparejar diferencias entre las visiones civiles y militares en varios niveles; desde la misma definición del fenómeno hasta las estrategias y tácticas para enfrentarlo.

En un estudio realizado por Feaver & Gelpi (2003) sobre las diferencias entre las opiniones respecto del uso de la fuerza militar entre políticos y militares, los autores encuentran que la división de funciones entre civiles y oficiales militares es un área de tensión, debido a que dicha división refiere a áreas donde se superponen responsabilidades que deben ser articuladas.

Ahora bien, el conjunto de tareas o asuntos que son comprendidos dentro de los usos de la fuerza frente a amenazas externas, representa lo que, los autores llaman “*realpolitik bases of national security*”. Dichos asuntos refieren a los conflictos inter-estatales y a aquellas amenazas a la soberanía estatal. Por otra parte, los asuntos o tareas que no entran dentro del paradigma de seguridad tradicional, son llamados “intervencionistas” y suponen el uso de la fuerza militar en la intervención dentro de fronteras del propio estado nacional al que pertenecen las fuerzas de seguridad o dentro de las fronteras de otro estado.

Este estudio muestra para el caso norteamericano la existencia de diferentes opiniones sobre el uso de la fuerza entre políticos y militares.

Mientras la élite política muestra en sus opiniones una tendencia a usar la fuerza en situaciones de seguridad interna o bajo amenazas emergentes, la elite militar muestra una tendencia a no querer hacerlo bajo cualquier amenaza, sino más bien hacia amenazas externas. Asimismo, la élite política tiende a opinar que el uso de la fuerza militar, resulta efectiva en tareas de seguridad interna, mientras los militares la consideran comparativamente menos efectiva. En relación a la efectividad del uso de la fuerza sobre las misiones que hacen a la seguridad externa, militares y políticos opinan que el uso de la fuerza militar es efectiva.

Dicha realidad parece no presentar mayores amenazas a la democracia estadounidense puesto que sus militares no tienden a querer usar la fuerza en misiones interiores. Sin embargo en el contexto latinoamericano, podemos suponer que la tendencia de opinión entre políticos y militares, sobre el uso de la fuerza en tareas *intervencionistas* o de tipo *realpolitik* es inversa al caso norteamericano.<sup>33</sup>

Es a partir de los desarrollos teóricos expuestos que se intentará analizar el caso uruguayo en la presente investigación.

---

<sup>32</sup> Ver Anexo N° 1, pág. 54.

<sup>33</sup> Este supuesto se fundamenta en base al legado histórico y los cambios intra-institucionales de las FF.AA. durante el período dictatorial. (Sobre este punto ver Anexo2, pág 56)

## IV. Marco Metodológico

De lo expuesto hasta aquí se aprecia que, si bien las FF.AA. bajo gobiernos democráticos se encuentran subordinadas a las autoridades legítimamente electas; las características de institución *cerrada y totalizante* (Goffman 1994) –formación, conocimientos especializados, socialización, etc.– puede provocar, sumado al escaso involucramiento y conocimiento de los temas militares por parte de las autoridades civiles, espacios de *autonomía militar y desgobierno civil*. Como expresa Julián González (2001) “... en éste como en todos los temas, aunque los expertos puedan conocer más respecto a un problema sujeto a decisión del gobierno, son los gobernantes quienes deben, asumiendo la representación/delegación de la soberanía popular, discernir cuál es la opción más conveniente/adecuada en cada caso”. Tal y como lo plantea Feaver (1996) “los militares cuantifican el riesgo y los políticos lo juzgan”.

### IV.1. Objetivo General

Es en el campo de esta tensión entre civiles y militares, que el presente trabajo tiene por *objetivo general* analizar el control civil sobre el proceso de elaboración y aprobación del marco doctrinario del Ejército Nacional titulado “Procedimientos para enfrentar acciones del terrorismo internacional” aprobado el 28 de Octubre de 2003 y analizar sus implicancias sobre la calidad de la democracia en términos de “*accountability*” y “*responsiveness*”.

### IV.2. Objetivos Específicos

Los **objetivos específicos** son:

1. Analizar los principales contenidos y lineamientos de la actual doctrina del E.N. sobre el combate al terrorismo internacional. Dicho análisis se complementará con el análisis del documento titulado “Definiciones políticas genéricas referidas a las misiones del componente militar de la defensa en acciones anti y contraterroristas” que fuera presentado por el E.N. en el marco de las mesas temáticas del Debate Nacional sobre Defensa<sup>34</sup>.
2. Dar cuenta del proceso y del papel de los actores involucrados en la elaboración y aprobación de la doctrina en cuestión.
3. Analizar el marco legal, el sistema de monitoreo (controles políticos formales), los controles políticos informales y lineamientos políticos emitidos en relación al proceso de elaboración y aprobación de la doctrina contraterrorista del E.N.
4. Determinar el comportamiento del agente (E.N.), según los “modelos de comportamiento” de Feaver reformulados: *work o shirk*. Asimismo, determinar el comportamiento del principal (autoridades del Ministerio de Defensa Nacional (MDN), P.E. y parlamentarios)<sup>35</sup> en relación al cumplimiento o incumplimiento de sus responsabilidades de dirección política de la defensa y de control legal y político sobre el agente.

---

<sup>34</sup> Realizado en 2006. “Las MTD constituyen el ámbito que el Ministerio de Defensa Nacional (MDN), con el asesoramiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la Universidad de la República (UDELAR), ha concebido para la elaboración de documentos-insumos que alimenten la redacción de los ante-proyectos de Ley de Defensa Nacional y de Ley Orgánica Militar”. “Las MTD se integrarán por representantes de instituciones públicas y privadas que participarán invitados por el MDN, salvo el caso de los legisladores, quienes se consideran miembros natos de las MTD visto el carácter de su investidura” (Documento “Características y normas de funcionamiento” de las MTD realizadas en el marco del Debate Nacional sobre Defensa. Disponible en: <http://www.mdn.gub.uy/pages/docgen.asp>).

<sup>35</sup> Se asume al igual que lo hace Feaver, que los parlamentarios juegan el papel de principal en la medida en que tienen potestades para controlar al agente a través del establecimiento de marcos legales e indirectamente a través del pedido de informes y llamados a sala del Ministro.

5. En base a lo anteriormente analizado, se mostrará el escenario de control civil en el que se ubica la elaboración de la doctrina militar del Ejército, analizando sus efectos sobre el estado de derecho democrático en términos de *responsiveness* y *accountability*.
6. Realizar una aproximación primaria a las opiniones de políticos y militares en relación a los usos de la fuerza militar, para analizar la congruencia entre lo establecido en la doctrina contra terrorista y las opiniones emitidas por los actores<sup>36</sup>.

### **IV.3. Hipótesis de Investigación**

#### **Hipótesis General**

La ausencia de: un marco legal adecuado, un sistema de monitoreo institucionalizado, controles políticos informales y lineamientos políticos sobre los asuntos de la defensa, generan en el agente una predisposición a traspasar el límite de sus responsabilidades, asumiendo potestades sobre la toma de decisiones correspondientes al principal. Ello, explica los déficits de control civil sobre el *micromanagement* de la política de defensa, lo cual, a su vez, afecta negativamente el adecuado funcionamiento de los principios del estado democrático de derecho.

#### **Hipótesis de Trabajo**

La ausencia de: un marco legal adecuado, un sistema de monitoreo institucionalizado, controles políticos informales y lineamientos políticos sobre la doctrina del E.N. “Procedimientos para enfrentar acciones del terrorismo internacional” generó que el agente traspasara el límite de sus responsabilidades asumiendo potestades sobre la toma de decisiones correspondientes al principal. Ello, configuró un escenario de autonomía militar y desgobierno civil sobre el *micromanagement* de la política de defensa, lo cual, a su vez, incide negativamente en el adecuado funcionamiento de los principios de *accountability vertical electoral* y *responsiveness* del estado democrático de derecho.

### **IV.4. Dimensiones de análisis**

Para dar cuenta del tipo de control civil sobre el *micromanagement* de la política de defensa, particularmente del *micromanagement* sobre la doctrina contraterrorista, se tomarán en cuenta las siguientes dimensiones de análisis:

**Marco Institucional:** Contenido de leyes, decretos, directivas y competencias formales de los actores que participan de la elaboración y definición del marco doctrinario para combatir las acciones de terrorismo internacional.

**Sistema de monitoreo:** Refiere a aquellos mecanismos de control formalmente establecidos, que permiten detectar eventuales desajustes entre el mandato del principal y el comportamiento del agente.

Los mecanismos que serán analizados son:

- Investigaciones de por parte de las Comisiones parlamentarias de Defensa Nacional (CDN)
- Grado de inserción de técnicos y funcionarios no militares<sup>37</sup> encargados del control del *micromanagement* de la política de defensa en ámbitos claves del MDN

---

<sup>36</sup> La hipótesis subyacente que sustenta la relevancia de la realización del objetivo específico 6, consiste en que: la tendencia comparativamente más *intervencionista* de los militares que del elenco político en relación a *los usos de la fuerza militar*, sumada a la autonomía de la institución castrense en relación a las definiciones doctrinarias, podría provocar la prevalencia de las preferencias castrenses en dicho campo.

- Control de las autoridades políticas del MDN y Poder Ejecutivo (P.E.)

**Controles políticos informales:** Refiere a aquellos mecanismos de control que se realizan por fuera de lo legalmente establecido y que dependen de la voluntad de las autoridades políticas del momento.

**Lineamientos políticos sobre el contenido del marco doctrinario:** Refiere a los mandatos, ordenes y/o sugerencias realizadas por las autoridades del MDN en relación al contenido de la doctrina estudiada.

**Control civil:** Para el análisis de ésta variable se utilizó el modelo teórico e interpretativo de Feaver con la reformulación que se presenta a continuación:

#### IV.4.1. Comportamiento y Predisposición del agente

##### Reformulación 1

A diferencia de lo planteado por Feaver, en este trabajo se entenderá que el agente tendrá un *comportamiento de tipo shirk* cuando: el agente realice lo solicitado por el principal con insolencia, incompetencia, no haga lo requerido o traspase el límite de sus responsabilidades minando o haciendo propias las potestades del principal en la toma de decisiones.

En ese caso, el comportamiento del agente supone la utilización en beneficio de sus propios intereses el *virtual monopolio de la información* y el *know-how* en los temas de defensa.

El comportamiento de tipo *work*, se constituye como categoría opuesta al comportamiento *shirk*. En ese sentido, el agente tendrá un *comportamiento de tipo work* en tanto: realice exactamente lo solicitado por las autoridades políticas, de la forma que ellos lo indiquen, con diligencia, habilidad y de manera tal que refuerza el rol de las autoridades legítimas en la toma de decisiones, sin traspasar sus potestades y sin utilizar sus conocimientos para su propio beneficio. Asimismo, ésta categoría implica que en caso de que el principal no emita mandatos políticos, el agente no deberá cubrir los eventuales *vacíos*.

Ahora bien, la detección por parte del principal de acciones de tipo *shirk* son una función positiva del sistema de monitoreo. Esto es, cuanto mejor sea el sistema de monitoreo, mayores serán las probabilidades de detectar eventuales comportamientos de tipo *shirk*. Luego de detectado el *shirk*, el principal podrá sancionar o no sancionar al agente. Sin embargo, el sistema de monitoreo, supone que los controles son formales. Por ello de acuerdo a lo planteado en el marco teórico, es que se incluirá el análisis de la dimensión controles políticos informales como posible forma alternativa de detección de eventuales *shirk*.

De lo anterior, y como se observa en el cuadro N° 1, se desprende que:

- El cuadrante A, refiere a aquella situación en la cual, el sistema de monitoreo permite la detección de comportamientos *shirk* por parte del agente, pero el principal decide no sancionar. Ello, generará en el agente una predisposición a tener comportamientos de tipo *shirk*, en tanto que a pesar de haber cometido una falta, el sistema de *premios y castigos* no es aplicado.

- El caso del cuadrante B, es aquel en el que se detecta un comportamiento *shirk* y se sanciona dicha acción, lo cual generará en el agente una mayor predisposición a cumplir los mandatos de las autoridades políticas o a no tomar decisiones en el caso de que aquellas no existan. Ello implica que el sistema de *premios y castigos* funciona adecuadamente.

- El cuadrante C, refiere al caso en el que el agente se ha comportado de modo *shirk*, sin ser detectado, pero ha sido sancionado. Podría argumentarse que dicha situación debería ser catalogada como inexistente; sin embargo, dicha sanción puede responder a una actitud de abuso del poder por parte del principal, en tanto sanciona al agente por motivos que no responderían a eventuales comportamientos *shirk*, sino a motivos tales como predisposición del principal en contra del agente, etc. Evidentemente, en este caso el principal estaría actuando en este caso fuera de los parámetros de una racionalidad legal. Ello, generará en el agente una predisposición indeterminada en tanto que, la sanción podrá existir independientemente de su

---

<sup>37</sup> Ello supone funcionarios no militares, expertos en los temas de defensa, entre los que se incluyen los funcionarios de confianza política. Asimismo, éstos deberán ser autónomos de al menos algunas características de funcionamiento de la institución militar, como por ej. de encontrarse subordinados a cargos militares o bajo los códigos de conducta de la institución. Ello para asegurar en parte, un asesoramiento a las autoridades libre de influencias o presiones por parte de los miembros de la institución castrense.

comportamiento *shirk* o *work*, con lo cual el sistema de premio y castigos (sanción – no sanción) deja de funcionar adecuadamente.

• Por último, el cuadrante D, refiere a aquella situación en la cual, la ausencia o la mala calidad del sistema de monitoreo, provoca la no detección del comportamiento *shirk* por parte del agente, con lo que se invalida la posibilidad de sanción por parte del principal. Ello, generará en el agente una predisposición a tener comportamientos de tipo *shirk*, puesto que se asume que el agente tendrá un comportamiento maximizador para su propio beneficio.

Como puede apreciarse, este modelo interpretativo, podría utilizarse tanto como modelo predictivo como descriptivo.

**Cuadro N° 1 Comportamiento del agente**

	No sanciona	Sanciona
Detección del <i>shirk</i>	(A) Predisposición del agente a acciones del tipo <i>shirk</i>	(B) Predisposición del agente a acciones del tipo <i>work</i>
No Detección del <i>shirk</i>	(D) Predisposición del agente a acciones del tipo <i>shirk</i>	(C) Predisposición Indeterminada

Fuente: Elaboración propia en base al marco teórico de Feaver y reformulaciones realizadas.

#### IV.4.2. Comportamiento del principal

##### **Reformulación 2:**

Para evaluar el comportamiento del principal, se tendrán en cuenta dos factores:

- 1) La capacidad del principal de hacer *accountable* al agente y
- 2) La capacidad de constituir al agente como *responsive* de los lineamientos del principal.

1) El agente será “accountable” si el principal es capaz de controlar la acción del agente y sancionarlo en la medida en que no acate sus órdenes o tome acciones que sobrepasan sus responsabilidades. En ese sentido, tanto el principal, como los parlamentarios son responsables de poner en marcha los mecanismos de control adecuados para lograr detectar comportamientos *shirk* del agente y habilitar la posibilidad de sanción.

## Cuadro N° 2 Comportamiento del Principal

	No Sanciona	Sanciona
Detección de shirk	(A) Incumplimiento del principal en relación a sus deberes accountability	(B) Cumplimiento del principal en relación a sus deberes Accountability
No Detección del shirk	(D) Incumplimiento del principal en relación a sus deberes de Accountability	(C) Abuso de poder por parte del Principal

Fuente: Elaboración propia en base al marco teórico de Feaver y reformulaciones realizadas.

De lo sostenido anteriormente y de la lectura del cuadro N° 2, se desprende que:

- El cuadrante A, responde a la situación en la cual, el principal detecta comportamientos de *shirk* por parte del agente, - debido a la existencia de un buen sistema de monitoreo - pero no es sancionado. Ello, implica que el principal incumple con sus deberes efectivizar la constitución del agente como “accountable”.
- El cuadrante B, refleja aquella situación en la cual se detecta un comportamiento *shirk* del agente - debido a la existencia de un buen sistema de monitoreo – y el agente es sancionado. Ello, implica el cumplimiento del principal en relación a sus deberes de “accountability”.
- El cuadrante C, refleja aquella situación en la cual, el principal sanciona al agente sin motivos que obedezcan a la detección de un comportamiento *shirk* por parte de éste. Ello, implica que el principal se extralimita en el uso de las potestades legales que su cargo de autoridad le confiere. De ese modo, se concluye que el principal abusa del poder de su autoridad.
- Por último, el cuadrante D, responde a la situación en la cual el agente incurre en un comportamiento *shirk* y no es detectado debido a la inexistencia o mala calidad del sistema de monitoreo, inhabilitando la posibilidad de sancionar al agente. Ello refleja el incumplimiento del principal en relación a sus deberes de hacer “accountable” al agente, en tanto que, no cumple con el deber de construcción o mejora del sistema de monitoreo, ni ejerce eventualmente controles informales sobre el agente.

2) En relación al comportamiento del principal: se entenderá que éste cumple con la obligación de la conducción política de la defensa, en la medida en que éste dote a las FF.AA. de lineamientos claros, que llamaremos mandatos.

El agente será *mandate- responsive* en la medida en que cumpla adecuadamente las directivas del principal, lo que mirado desde la teoría de Feaver y desde la perspectiva del agente implica que la acción de éste último se categorice como “*work*”.

Ahora bien, el agente sólo puede ser *mandate – responsive* la medida en que el principal emita directivas políticas formales o informales explícitas. Si no existiera lineamiento el agente debe exigírselo de lo contrario no debería tomar decisiones. Ello, supone que el agente al recibir lineamientos políticos claros, se encontrará a pesar, de no existir sistemas de monitoreo, involucrado en la toma de decisiones, controlando al agente a través de controles informales.

En este sentido, y desde el punto de vista teórico, el agente tendería a tomar acciones del tipo *work* cuando se convierte en *mandate - responsive*, en *accountable* o ambas.

#### IV.4.3. Configuraciones de control civil

##### Reformulación 3:

Ahora bien, las diferentes configuraciones de las dimensiones establecidas anteriormente determinarán diferentes escenarios de control civil.

Así puede observarse en el cuadro N° 3, que:

- El cuadrante A, responde a una situación de *inadecuado control civil* en la medida en que el principal no sanciona al agente frente a un comportamiento *shirk*. En este caso el principal incumple con su responsabilidad de gobernar y ejercer su autoridad, no incentivando al agente a comportarse del modo *work*.
- El cuadrante B, responde a un escenario de *efectivo control civil*, en tanto que el principal sanciona detecta un comportamiento *shirk* y sanciona al agente, cumpliendo con sus responsabilidades de gobernante.
- El cuadrante C, refleja un *escenario de indeterminación*, en tanto que las señales del principal en relación a las sanciones no son claras. Éstas, no responden directamente a acciones *shirk* por parte del agente. Este escenario podría responder a un manejo particularista y fuera de la ley por parte del principal.
- Por último el cuadrante D, responde a un escenario de autonomía militar o desgobierno civil, en la medida en que el principal no detecta comportamientos *shirk*, debido a la ausencia de un sistema de monitoreo. En ese sentido, es que el principal incumple con su deber de contralor, generando en el agente mayor predisposición a comportarse de modo *shirk*.

Es a través de este modelo teórico-interpretativo que se analizará el proceso de elaboración de la doctrina para enfrentar acciones del terrorismo internacional.

**Cuadro N° 3 Configuraciones de control civil de acuerdo a la articulación de los comportamientos del agente y del principal**

	No sanciona	Sanciona
Detección de "Shirk"	(A) Inadecuado Control Civil de acuerdo a los principios del Estado de Derecho Democrático	(B) Efectivo Control Civil sobre el micromanagement de la política de defensa
No Detección del Shirk	(D) Autonomía militar y/o Desgobierno Civil	(C) Escenario de Indeterminación

Elaboración propia en base al marco teórico de Feaver y reformulaciones realizadas.

#### IV.5. Técnicas de recolección y análisis

- Las fuentes de información utilizadas para el estudio de las dimensiones mencionadas correspondientes a los objetivos específicos 1-5, fueron fuentes primarias, exceptuando el análisis de la dimensión marco institucional, para el que fueron utilizadas fuentes secundarias.

Para el relevamiento de las opiniones y actitudes de políticos y militares se realizaron entrevistas en profundidad a las autoridades del MDN (2000-2005), a los miembros de la CDN de ambas cámaras (2003-2005) y (2005-2007) y a los militares involucrados en la elaboración, aprobación de la doctrina y/o

actividades que refieren al combate al terrorismo<sup>38</sup>. Asimismo, se realizaron entrevistas en profundidad a dos autoridades del Ministerio del Interior (2005-2007) y a un ex técnico jurídico de la Dirección General de la Secretaría del MDN.

- Para el relevamiento de las opiniones de políticos y militares sobre los usos de la fuerza militar fue utilizada la encuesta de élite. Ésta fue diseñada a partir de la revisión de los Informes Uruguay<sup>39</sup>, del Observatorio Cono Sur de Defensa y FF.AA. desde el 25 de junio de 2000 al 22 de junio de 2007 y de los documentos que conforman la doctrina de empleo del E.N. Dicha revisión tuvo como objetivo detectar los temas más discutidos y los de mayor conflicto en relación a los usos de la fuerza militar.

#### **IV.6. Tamaño y selección de la muestra**

La muestra es no aleatoria por tratarse de una encuesta de élite. El tamaño de la misma es de  $n = 19$

La selección de la muestra tuvo como criterio el involucramiento de los encuestados en torno a los temas de defensa y terrorismo en particular. Por ello, fueron encuestados ocho miembros de la CDN; cuatro miembros de la Comisión de Asuntos Internacionales; dos técnicos de confianza política del Ministerio del Interior y cinco oficiales militares.

Evidentemente y debido a las características de la muestra, los resultados de las encuestas no son generalizables. A pesar de ello, y en conocimiento de las limitantes que ello nos impone para el análisis, por tratarse de una primera aproximación a los temas de los usos de la fuerza es que los resultados se consideran valiosos. Asimismo, este trabajo servirá como precedente para futuras investigaciones.

#### **IV.8. Variables analizadas**

Para cumplir con el objetivo de analizar las diferencias de opinión en relación al uso de la fuerza militar por una parte, entre políticos y militares, y por otra entre partidos políticos fueron construidas cuatro variables de resumen, a saber:

- Tendencia al Intervencionismo (seguridad interna)
- Grado de acuerdo con el paradigma “realpolitik” (seguridad inter-estatal)
- Efectividad del uso de la fuerza militar en tareas de tipo intervencionista
- Efectividad del uso de la fuerza militar en tareas de seguridad inter-estatal

La construcción de cada variable de resumen se detalla en el Anexo N°9, pág. 99.

---

<sup>38</sup> Se aclara que de las entrevistas realizadas, dos fueron realizada vía correo electrónico y una de ellas telefónicamente. Sin desconocer las desventajas metodológicas de dichas aplicaciones, se consideró que las mismas resultarían igualmente valiosas para los fines de la investigación.

<sup>39</sup> Los mismos consisten en resúmenes de prensa semanales sobre asuntos militares y de defensa nacionales. las fuentes tomadas en cuenta para la realización de dicho informe son: Diario “La República”, “El Observador” y “El País”. Semanario: “Brecha” y “Búsqueda”. Radio “El espectador”. El mismo es elaborado por, Sandra Perdomo, Diego Gonnet, Reinaldo Alonso, Bruno Vera, Fiorella Rabuffetti, y Dominique Rumeau, en el marco del Programa de Investigación sobre Seguridad Regional, Fuerzas Armadas, Política y Sociedad (PRISFAS) del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay, dirigido por Julián González.

## V. Desarrollo de la investigación (I)

A continuación se presenta el análisis del control civil sobre la elaboración y aprobación del marco doctrinario “Procedimientos para enfrentar acciones del terrorismo internacional” del Comando General del Ejército (C.G.E.). Para ello, se presenta en primer lugar, el análisis del marco institucional que habilita al E.N. a actuar en el combate al terrorismo; en segundo lugar se presenta y analiza el contenido del marco doctrinario; en tercer lugar se presenta el análisis de los mecanismos de monitoreo, en cuarto lugar se presenta el análisis de los lineamientos y controles políticos informales; en quinto lugar se analiza el comportamiento del agente y el principal sobre la elaboración y aprobación de la doctrina; para por último presentar las conclusiones del presente apartado.

### V.1. Marco Institucional referido al Terrorismo Internacional

El marco institucional refiere a la *estructura política de tipo formal - legal*<sup>40</sup> que demarca el comportamiento de los agentes a través de la normas. Por ello, se analizarán el conjunto de leyes, decretos, reglamentos, normas administrativas y competencias formales de los organismos involucrados, en este caso, en materia de combate al terrorismo internacional.

A partir del análisis realizado, en primer lugar se constata que las FF.AA. no poseen una doctrina nacional establecida mediante la ley, ni comparten una doctrina conjunta. Cada Fuerza mediante directivas internas elabora y actualiza su doctrina de empleo<sup>41</sup>, en las cuales no sólo se establecen las formas operativas para enfrentar las amenazas definidas, sino también las tareas esenciales y accesorias de las mismas.

En segundo lugar, se constata que ninguna ley establece de manera taxativa las misiones y tareas de cada Fuerza.

Ello se enmarca en un contexto general, en el que, como sostiene González, J. (2008) “... las definiciones políticas referidas a la política de defensa nacional (...) no han sido nunca explicitados formalmente en Uruguay por sus organismos políticos de gobierno. Pese a que los organismos de gobierno competentes nunca emitieron ningún documento de ese tipo –Directiva ó Libro Blanco de Defensa, etc.- debe reconocerse que Uruguay ha tenido –y tiene- una política de defensa nacional. Han sido fundamentalmente las Fuerzas Armadas, ante la necesidad de diseñar sus planes militares, quienes han elaborado dichas definiciones”.

Asimismo, la generalidad de las definiciones normativas, se constata en:

Por una parte, en que el Art. 2° de la Ley Orgánica Militar, N° 14.157<sup>42</sup>, establece como cometido fundamental de las FF.AA. “... defender el honor, la independencia y la paz de la República, la integridad de su territorio, su constitución y sus leyes, debiendo actuar siempre bajo el mando superior del Presidente de la República, en acuerdo con el Ministro respectivo, de conformidad con lo que establece el artículo 168, inciso 2°, de la Constitución”.

Por otra parte el Art. 2° de la Ley Orgánica del Ejército Nacional, N° 15.688<sup>43</sup>, establece como misión fundamental del E.N. “...contribuir a dar la Seguridad Nacional exterior e interior, en el marco de la misión de las

---

<sup>40</sup> Eckstein (1963) citado por Rhodes, R. (1997:54)

<sup>41</sup> La Doctrina de Empleo es definida en la Directiva 29 – 36 “Doctrina de Empleo del Ejército Nacional” (2003:10), a saber: “La doctrina de empleo es el conjunto de principios, normas, definiciones, concepciones y lineamientos que tienen como finalidad establecer patrones o modelos de referencia al momento de disponerse la participación de los Medios de las FF.AA. en cumplimiento de su misión. Debe constituir la guía que permite cumplir las tareas que le pueden ser asignadas a una Organización Militar por el Mando Superior en forma eficiente y eficaz tanto en tiempo de paz como de guerra. Comprende aspectos relacionados con: Concepción General de Empleo; organización; reclutamiento y movilización; asuntos civiles; enseñanza militar; administración militar y comunicaciones e informática”

<sup>42</sup> Dicho Artículo fue modificado por la ley 15.808 del 7 de abril de 1986, debido a que la L.O.FF.AA. aprobada por Decreto- Ley N° 15.738 , el 21 de febrero de 1974, establecía como misión fundamental de las FF.AA. “dar Seguridad Nacional exterior o interior”.

<sup>43</sup> Ley aprobada el 30 de noviembre de 1984.

*Fuerzas Armadas, desarrollando su capacidad en función de las exigencias previstas<sup>44</sup>*. Asimismo, dicha ley en su apartado B) establece entre las tareas fundamentales del E.N.<sup>45</sup>: *“Formular la doctrina, las tácticas, las normas y los procedimientos para la organización, equipamiento, instrucción, entrenamiento, administración y empleo de sus fuerzas en las funciones operacionales y administrativas”*

Como puede apreciarse, el apartado de la mencionada ley, establece como tarea del E.N. la formulación de Doctrina de Empleo, la cual debe realizarse, según lo estipulado en el Art. 16° de la Ley Orgánica de las FF.AA., de acuerdo a las Directivas del Mando Superior.

Sin embargo, el proceso concreto en relación a la elaboración de la Doctrina de Empleo, difiere respecto de lo establecido por dicha norma, tal como se muestra más adelante.

### **V.1.2. Marco Legal que Habilita la Actuación del E.N. en Operaciones contra el Terrorismo**

El marco legal mediante el cual el E.N. tiene asignado el combate al terrorismo está constituido por las siguientes normas:

- El Decreto 103/995, que creó el Sistema Nacional de Emergencias (S.N.E) y aprobó su Reglamento de Organización y Funcionamiento<sup>46</sup>.

Entre las situaciones de emergencias atendidas por el S.N.E, se encuentran contempladas las emergencias por ataques terroristas.

- El Decreto 377/98, que aprobó un proyecto de reformulación de la estructura organizativa de varias Unidades Ejecutoras.

A través de este decreto, se le asignó al E.N. una serie de “Objetivos Estratégicos” dentro de los que se destaca que: *“En situaciones de conflicto violentos limitados, producidas como consecuencia de acciones aisladas de terrorismo en nuestro país...”* El E.N. deberá *“Adoptar las medidas militares tendientes a prevenir una crisis terrorista y estar en condiciones de conducir las operaciones contraterroristas que fueran necesarias”*<sup>47</sup>. Asimismo, se estipuló que el E.N. debe *“... planificar y ejecutar acciones de protección civil necesarias ante desastres provocados por la acción del hombre, que afecten en forma significativa y grave al Estado, sus habitantes...”*<sup>48</sup> en un marco de cooperación con el S.N.E.

- La resolución del Poder Ejecutivo N° 1519, Núm. III, del 23 de octubre de 2001.

Ésta resolución, designó como autoridad competente en materia de terrorismo al MDN, debiendo éste, establecer mecanismos de coordinación con otras entidades nacionales e internacionales. Hasta ese entonces no se encontraba formalmente establecido en qué orbita institucional recaía la responsabilidad de operar en acciones contra el terrorismo. A pesar de ello, en la doctrina de empleo del E.N. del año 1998 preveía la participación dicha Fuerza ante acciones aisladas del terrorismo.

- El Decreto del Poder Ejecutivo N° 489/003, que aprobó el Reglamento de Organización del Ejército (R.O.E) en el que se establecen de forma taxativa las tareas esenciales<sup>49</sup> y accesorias<sup>50</sup> de la Fuerza. En lo que hace al objeto de estudio, las tareas esenciales de la Defensa Militar Interna son:

---

<sup>44</sup> La redacción de la misión fundamental del E.N. demuestra desactualización respecto de las modificaciones legales realizadas luego del período dictatorial a la L.O.FF.AA. Sin embargo, debe aclararse al lector, que en el documento “Doctrina de Empleo” del E.N. la misión fundamental se encuentra actualizada y redactada al modo de la Ley 15.808.

<sup>45</sup> Capítulo III, Art. 4° de la Ley 15.688.

<sup>46</sup> Tal como se establece en el decreto 371/995, dicho organismo tiene por finalidad *“atender coyunturas de emergencias, crisis y desastres de carácter excepcionales, que afecten o puedan afectar en forma significativa o grave al país, sus habitantes o los bienes de los mismos y que excedan la posibilidad de ser resueltos por los organismos u órganos, operando en el ámbito normal de sus competencias”*.

<sup>47</sup> C.G.E. “Procedimientos para enfrentar acciones del terrorismo internacional” 2003:p.12.

<sup>48</sup> Decreto N°466/004, Considerando Num.I. que toma como antecedente el Decreto N°377/998.

<sup>49</sup> El concepto de **tareas esenciales** es definido por el R.O.E de la siguiente manera: *“Son aquellas que la Fuerza desarrolla en forma específica y que conllevan al cumplimiento de su Misión principal, debiendo orientar permanentemente el pensamiento y la acción de todo profesional militar”*. (Decreto 489/003, R.O.E.; Cap. I, Num. 1.5.1)

<sup>50</sup> Op.Cit (Num 1.5.2). **Tareas accesorias** *“Son aquellas que la Fuerza realiza sin menoscabo de las Tareas Esenciales, actuando en beneficio de otros factores del Poder Nacional y que*

1. Participar en Operaciones contra el Terrorismo Internacional.
2. Conducir Operaciones contra Movimientos Insurgentes.

- Por último, el Decreto 466/004 estableció que *“Todo organismo receptor de una denuncia o amenaza de posibles actos de naturaleza terrorista con toma de rehenes, lo comunicará a la Secretaria del C.N.E., quien deberá adoptar las medidas necesarias para el control de la situación. Art. 2º. La Secretaria del C.N.E., comunicará al C.G.E. las denuncia o en su caso las amenazas recibidas de actos terrorista, quien adoptará las medidas necesarias de acuerdo a la situación, con medios especiales que posee dicha Fuerza.”*

## **V.2. Análisis del Marco Doctrinario del E.N. “Procedimientos para enfrentar acciones del terrorismo Internacional”**

Las Fuerzas, al no poseer sus tareas enumeradas taxativamente, las fijan a través de las siguientes normas: Reglamentos aprobados por Decretos del P.E. y directivas, tanto internas como particulares, emanadas del Cte. en Jefe. Estas directivas, son aprobadas luego por el Comando General respectivo, bajo la firma del Cte. en Jefe de la Fuerza que corresponda.

Las tareas, son fijadas taxativamente mediante dichas normativas, y se establecen a través de un proceso deductivo de interpretación de las leyes vigentes. En particular, el E.N. describe explícitamente dicho procedimiento en el R.O.E.: las tareas del E.N. *“Se derivan del marco legal existente, disposiciones del Mando Superior o son deducidas de la Misión asignada al Ejército Nacional. Se clasifican en esenciales y accesorias.”*<sup>51</sup>

Ahora bien, el Marco Doctrinario del E.N. se compone de tres pilares fundamentales:

- a) Del documento titulado “Doctrina de Empleo del Ejército Nacional”<sup>52</sup>(Directiva 29-36), aprobada por el Comando General del Ejército el 10 de febrero de 2003.
- b) Del documento titulado “Concepto Estratégico de Empleo del Ejército Nacional”<sup>53</sup> (Directiva Interna 33-01) aprobada por el Comando General del Ejército el 20 de octubre de 2003; y
- c) Del documento titulado “Procedimientos para enfrentar acciones del terrorismo internacional”<sup>54</sup> (Directiva Interna 12-01) aprobada el 28 de Octubre de 2003 por el Comando General del Ejército<sup>55</sup>. Sobre éste último documento recaerá el análisis<sup>56</sup>.

En primer lugar, se dará cuenta de qué fenómenos son abarcados por la doctrina y cómo son definidos; para en segundo lugar, presentar algunos de los resultados de las entrevistas realizadas en relación a este punto.

En el capítulo I de la doctrina son definidos los conceptos a los que refiere la misma. A continuación se presentan las definiciones más relevantes para la investigación dadas por el E.N.<sup>57</sup>:

---

*normalmente no revisten carácter permanente”*

<sup>51</sup> Op. cit. (Num 1.5)

<sup>52</sup> Dicho documento fue elaborado bajo la consideración de la necesidad de actualizar la Directiva de la “Doctrina de Empleo del Ejército Nacional” de 1998.

<sup>53</sup> Dicho documento fue aprobado en 2003 y no posee precedente. Según se indica en el documento, el mismo fue elaborado con la finalidad de establecer en un documento los aspectos relacionados con las “Estrategias Operativas” para el cumplimiento de las tareas esenciales y accesorias del E.N.

<sup>54</sup> Dicho documento fue aprobado en 2003, es de clasificación reservada y no posee precedentes.

<sup>55</sup> Las tres directivas fueron aprobadas bajo la firma del ex Cte. en Jefe, Tte. Gral. (r) Carlos Daners.

<sup>56</sup> Dado que el marco doctrinario que compete a la presente investigación debe adecuarse a las definiciones del resto de los componentes doctrinarios, es que en Anexo N°4. se desarrollan brevemente las definiciones conceptuales y operacionales de las tareas esenciales y acciones del E.N. que refieren al componente interno de la defensa militar de los documentos enumerados como a) y b) en el párrafo anterior.

<sup>57</sup> Las definiciones presentadas, se encuentran definidas de igual modo en la D.I. “Conceptos Estratégico de Empleo del E.N.”. Dicho documento posee la definición de Contrainsurgencia –a saber: *“Empleo de las Fuerzas Militares en respuesta a grupos armados y*

**Terrorismo:** Amenaza o uso de violencia ilegal dirigida en forma selectiva o indiscriminada contra personas o instalaciones, con la finalidad de generar un estado psicológico de temor e inseguridad en la población y que es ejercida por grupos que pretenden alcanzar sus objetivos atentando contra el orden legítimamente establecido.

**Terrorismo Internacional:** Instrumento mediante el cual, actores directos o indirectos de conflictos existentes a nivel internacional, motivados o tomando como excusas razones políticas, étnicas, religiosos, ideológicas, o de cualquier otra naturaleza canalizan sus tensiones o aspiraciones en forma violenta con fines intimidatorios o propagandísticos, buscando influir en la opinión pública mundial.

Comprende tanto sus manifestaciones violentas, como las actividades preparatorias, de apoyo logístico, financiero, de propaganda, etc.

**Contraterrorismo:** Medidas activas que pueden tomarse para impedir, disuadir o neutralizar acciones terroristas, incluyendo las actividades de combate necesarias a tal fin.

**Insurgencia:** Lucha librada en el interior de un territorio determinado por una parte de sus habitantes (apoyados o no desde el exterior) contra las Autoridades legítimamente establecidas, con la finalidad de paralizar su acción o alterar el orden constituido a través de la toma del Gobierno

**Movimientos Insurgentes:** Grupos organizados con o sin apoyo exterior que mediante acciones generalmente violentas, que por su envergadura pueden llegar a alcanzar la forma de operaciones militares, buscan deliberadamente socavar la moral y los recursos materiales de la Nación, para privar el control de la población y del territorio a la autoridad legítimamente establecida, con el fin de derrocarla y sustituirla.

Están originados en causas internas legítimas o no, y comprenden asimismo las etapas previas de organización, crecimiento e instigación a la “Desobediencia Civil” contra el Gobierno legítimo.

Como corresponde, la doctrina además de definir conceptualmente las amenazas a las que se refiere establece las modalidades de combate a las mismas. En ese sentido, se distinguen tres modalidades de empleo para el combate al terrorismo internacional:

- 1) Antiterrorismo
- 2) Contraterrorismo
- 3) Intervención y evaluación ante hechos consumados

La primera modalidad se caracteriza por un accionar pasivo y por ser una actividad permanente dado que su eje se ubica en las actividades desarrolladas a través de los organismos de inteligencia militar. En ese sentido, el objetivo de dicha modalidad consiste en *“recopilar información dirigida a detectar Grupos terroristas y eventuales acciones que puedan desarrollar de modo de visualizar su motivación y propósitos...”*<sup>58</sup>

La segunda modalidad implica medidas activas y supone el uso de la fuerza para la búsqueda de la *“...eliminación o neutralización de la amenaza terrorista”*.<sup>59</sup> Entre las actividades previstas para este tipo de operaciones se encuentran la *“...liberación de rehenes, la búsqueda, detección neutralización o destrucción de artefactos explosivos o agresivos químicos....neutralización o eliminación de elementos terroristas localizados, en todo lo que ello implica”*<sup>60</sup>.

La tercera modalidad también implica medidas activas, y supone actividades relacionadas con el rescate y evacuación de víctimas de un ataque terrorista<sup>61</sup>.

Dichas modalidades podrán superponerse en la medida que la situación lo amerite.

Asimismo, la doctrina expone las estructuras operacionales que funcionarían ante una eventual emergencia, que amerite la puesta en marcha de las modalidades 2 y 3.

---

*organizados al margen de la ley que pretendan alcanzar el poder por las armas”* (2003:26) - , definición de la D.I. que ocupa la investigación.

<sup>58</sup> C.G.E. D.I.21.01. (2003:16.)

<sup>59</sup> Op.cit. (p. 17)

<sup>60</sup> Op.cit.

<sup>61</sup> Op.cit. (p.18.)

En ese sentido, la doctrina prevé dos tipos de estructuras operacionales, por una parte, una “organización con preponderancia de medios contraterroristas” y por otra una estructura con “preponderancia de medios de defensa civil”. (Ver organigramas N° 1 y 2. Anexo N°5.)

Ahora bien, el título del marco doctrinario “Procedimientos para enfrentar acciones del terrorismo internacional” debería reflejar el contenido del mismo. Sin embargo, como se verá a continuación, la doctrina excede al fenómeno del terrorismo y presenta varias ambigüedades y dificultades.

El propósito del marco doctrinario es el de establecer procedimientos adecuados y eficientes para enfrentar la amenaza del terrorismo internacional.<sup>62</sup> Sin embargo, en el cuerpo de la doctrina se incluye la definición de insurgencia y movimiento insurgente. No obstante, aclara que *“se exceptúa específicamente las acciones que doctrinariamente pudieran realizarse en la conducción de operaciones para enfrentar el accionar de un movimiento insurgente de origen externo o interno que opere en nuestro país o que lo utilice como Base de Operaciones en lo regional o continental...”*<sup>63</sup>.

Análíticamente, esto supone que las modalidades 2 y 3, y las estructuras operacionales previstas en consonancia, no se aplicarían ante eventuales acciones de movimientos insurgentes. De ello se desprende, que sólo se justifica ante dicho fenómeno la modalidad “antiterrorista”, en la que predominan las actividades de inteligencia para la prevención de un eventual ataque.

El motivo que justificaría el combate a los movimientos insurgentes a través de la modalidad “antiterrorista”, es que el E.N. considere, si no a la insurgencia como una forma de terrorismo, a las acciones que dichos movimientos realizan como actos terroristas.

Por otra parte, el concepto de contrainsurgencia –no así el de anti insurgencia- está definido en el marco doctrinario “Conceptos estratégicos del E.N.”. Lo cual, análogamente al término contraterrorismo, implica que deberían existir medidas activas, incluyendo modalidades de combate para enfrentar a la insurgencia. Sin embargo, no existe una doctrina de empleo específica para dicho combate, existiendo sobre este punto, al menos formalmente un vacío doctrinario.

En este apartado se ha constatado una cierta imbricación operativa entre las modalidades de combate sobre ambos fenómenos. Sin embargo, las propias definiciones conceptuales establecidas por la doctrina, en principio, marcan importantes diferencias entre los mismos. Por este motivo, se hace necesario dar cuenta de los resultados arrojados por el trabajo de campo y presentar un análisis de los conceptos.

### **V.2.1. Análisis del Marco Doctrinario: definiciones conceptuales de terrorismo, movimientos insurgentes, diferencias y similitudes según militares entrevistados**<sup>64</sup>

Tomando en cuenta las definiciones conceptuales establecidas en la doctrina y las definiciones dadas por los militares en las entrevistas en profundidad, se detectó que en las respuestas de tres de los cinco militares entrevistados, la caracterización de los movimientos insurgentes coincide con las características establecidas en la doctrina. Ello, en tanto coincidieron en que los movimientos insurgentes tienen carácter nacional, operan dentro de fronteras aunque con nexos en el exterior para su financiamiento y armamento, y persiguen objetivos políticos, tales como la desestabilización o la toma del gobierno.

Asimismo, se detectó que las respuestas de todos militares entrevistados coincidieron con la definición de la doctrina en que, tanto el terrorismo como los movimientos insurgentes utilizan la violencia de forma ilegítima.

Por otro lado, el resto de las consideraciones realizadas por los militares, no coincidió con las definiciones doctrinales. Por último, se quiere destacar uno de los Coroneles que participó en la elaboración del marco doctrinario, manifestó que las ambigüedades conceptuales que la doctrina posee, provienen de la inclusión

---

<sup>62</sup>Op.cit. (p.07.)

<sup>63</sup> Op.cit.

<sup>64</sup> En Anexo N°6, se exponen las opiniones de los militares sobre este punto.

de la definición de movimiento insurgente y que las mismas podrían ser solucionadas excluyendo el fenómeno de insurgencia del marco doctrinario.

Ahora bien, realizando una armonización entre los conceptos definidos en el marco teórico y la doctrina de empleo del E.N. se puede sostener que, al contrario de lo que analíticamente se desprende de la doctrina, el E.N. no debería actuar en relación a los movimientos insurgentes a través de la modalidad “antiterrorista”, debido a que ello implicaría definir a dicho movimiento como terrorista; sin embargo, podría hacerlo a través de las modalidades “contraterroristas” y de “intervención y evaluación ante hechos consumados” en caso de que un movimiento insurgente utilizara una táctica terrorista. Esto último, implicaría únicamente la actuación del E.N. ante la táctica y no su actuación para el desmembramiento del grupo, dado que ello debería sustentarse en una doctrina de empleo que previera medidas contrainsurgentes. Sin embargo, dado el vacío doctrinario formal existente, el riesgo de la inclusión del concepto de insurgencia, radica en que la doctrina para enfrentar al terrorismo abre la posibilidad de habilitar la intervención del E.N. sin un marco apropiado que garantice los derechos de la ciudadanía.

Por ello, para delimitar correctamente los espacios de competencia de los distintos organismos estatales frente a una determinada amenaza, en este caso concreto, terrorismo y movimientos insurgentes, se hace necesario en primer lugar definir a los actores.

Ahora bien, el mayor error conceptual cometido en el marco doctrinario radica en que terrorismo y terrorismo internacional, sean definidos como *modus operandi*. Al mismo tiempo, ello explicaría por qué cuatro de los entrevistados sostuvieron que los movimientos insurgentes luego de cometer un acto terrorista entrarían en la categoría de terrorismo.

Si bien no se desconoce, como fue desarrollado en el marco teórico, que a cada tipo de agrupación armada, le corresponde un tipo predominante de táctica de combate; tampoco se desconoce que éstas últimas no son exclusivas de las primeras. Desde el punto de vista teórico adoptado, las ambigüedades en relación a qué entender por cada fenómeno, se diluyen en tanto se define a los grupos terroristas y a los movimientos insurgentes, siguiendo a Saint-Pierre (2000) en función de la propia subjetividad del grupo armado y a su forma de accionar. Mientras que por otra parte, se define la acción terrorista como táctica.

Ahora bien, a pesar de estas consideraciones conceptuales que intentan interpretar el uso de los términos de la doctrina del E.N., se verá en siguientes apartados que el punto neurálgico de discusión para la delimitación del uso de las FF.AA. ante una determinada amenaza se encuentra en la definición de si ésta afecta la seguridad interior o exterior del Estado<sup>65</sup>. Por ello, la definición de los conceptos y amenazas debe recaer sobre las autoridades políticas.

### **V.2.2 Análisis del Marco Doctrinario: motivos por los que se integró el concepto de movimiento insurgente a la doctrina**

Sobre este punto se presentan las opiniones de militares, autoridades del MDN y políticos miembros de las CDN. Estas consideraciones, reafirman la idea de que el proceso deductivo de formulación de los documentos militares, al no poseer, como se mostrará más adelante, los adecuados controles políticos, conllevan a ambigüedades conceptuales.

Uno de los militares elaboradores de la doctrina, sostuvo que la inclusión del concepto insurgencia tiene su origen en que dicho concepto se encuentra en el marco doctrinario titulado “Conceptos estratégicos del Ejército Nacional”, aclarando que la doctrina no está pensada para enfrentar acciones de movimientos insurgentes.

En cambio, otro militar, también participante en la elaboración del marco doctrinario, manifestó que el concepto de movimiento insurgente fue incluido para diferenciar ese fenómeno de la amenaza que se quiere combatir, aclarando que dicha doctrina no fue realizada pensando en el enfrentamiento a eventuales movimientos insurgentes. Asimismo, el militar agregó que si bien el objetivo era el de establecer

---

<sup>65</sup> Seguridad interior o exterior es aquí entendida tal como se expuso en el marco teórico siguiendo los desarrollos de Feaver (2004)

procedimientos de combate al terrorismo, existen además de las ambigüedades conceptuales, confusiones en las opiniones de las distintas generaciones de militares, esto es, que no existe acuerdo sobre el alcance de los términos, por lo que se intentó contemplar un gran espectro de consideraciones.

El Prof. Yamandú Fau, Ministro de Defensa Nacional durante el período en que se elaboró y aprobó el marco doctrinario analizado, sostuvo que el gobierno discutía estos temas con los Comandantes en Jefe de las tres Fuerzas, con lo cual “*seguramente*” el E.N. percibió una preocupación del gobierno y estableció “*estas normas*”. Asimismo, sostuvo que no considera al terrorismo ni a la insurgencia como una amenaza real, justificando la elaboración de la doctrina contra acciones terroristas en que el E.N. en aquel entonces no se encontraba acosado por temas que hacen a la especificidad de la seguridad nacional y que, por tanto, tenía tiempo de pensar en sí mismo.

El actual Subsecretario de Defensa Nacional, Dr. José Bayardi<sup>66</sup>, sostuvo que para comprender los contenidos de las doctrinas, en primer lugar se debe tomar en cuenta que desde la década del 40, el MDN ha tenido una estructuración militar y que en ese sentido no han existido “*«elementos civiles puros» en la organización interna del Ministerio a nivel de las áreas de asesoramiento jurídico, doctrinario, etc.*”; y que en esa medida los elementos doctrinarios contenidos en el documento analizado responden a los contextos del pasado en el que se les asignó a las FF.AA. la lucha anti insurgente.

Por su parte, el ex Senador e integrante de la Comisión de Defensa Nacional, C/N (r) Carlos Garat, sostuvo que las FF.AA. han carecido siempre de una doctrina nacional sobre su misión. Asimismo, sostuvo que luego de la lucha por la independencia uruguaya, las FF.AA. han cumplido misiones al servicio de caudillos, corporaciones o misiones dictadas desde fuera de fronteras. A ello, agregó que las doctrinas de combate a las guerrillas subversivas también provinieron del extranjero y hoy quedan como resabio.

Por otra parte, como se evidencia de la lectura del siguiente cuadro (N°4) sólo uno de cinco miembros de la CDN consideró al terrorismo y a la insurgencia como una posible amenaza para el Uruguay.

**Cuadro N° 4: Percepción sobre la amenaza real del terrorismo y la insurgencia<sup>67</sup>**

Integrantes de la Comisión de Defensa Nacional (2000-2005) entrevistados	TERRORISMO		TOTAL	INSURGENCIA		TOTAL
	SI	NO		SI	NO	
CDN (Cámara de Senadores)	1	2	3	1	2	3
CDN (Cámara de Diputados)	0	3	3	0	3	3
TOTAL	1	5	6	1	5	6

Fuente: Elaboración propia, en base a los resultados de las entrevistas en profundidad.

A pesar de las consideraciones del cuerpo político nacional, la elaboración de la doctrina analizada debe contextualizarse en la tradicional influencia doctrinaria que los Estados Unidos han ejercido sobre América Latina, influencia a la que no escapa nuestro país<sup>68</sup>.

<sup>66</sup> El 03/03/08 el Dr. José Bayardi asumió el cargo de Ministro de Defensa Nacional.

<sup>67</sup> En Anexo N° 7, se presentan las entrevistas en profundidad. Allí se podrán apreciar las opiniones de los miembros de la CDN (2005-2007) y de las personas con cargos políticos del Ministerio del Interior del actual gobierno, sobre este punto.

<sup>68</sup> Ver Anexos N° 1 y 2.

### **V.2.3. Análisis del Marco Doctrinario: etapas del proceso de elaboración y aprobación de la doctrina**

Presentado brevemente y analizado críticamente el contenido del marco doctrinario, se pasará a continuación al análisis del proceso de elaboración y aprobación del mismo.

El proceso de elaboración y aprobación de los documentos constituyentes del marco doctrinario se compone, al menos de las siguientes etapas<sup>69</sup>:

- i. Iniciativa de la creación, modificación o actualización, de alguno de los componentes de la doctrina de empleo
- ii. Emisión de directiva particular del Cte. en Jefe ordenando la creación de una comisión con miembros designados para la redacción del documento, cuyo título viene predeterminado por la autoridad referida.
- iii. Elaboración del documento
- iv. Controles del Jefe de Estado Mayor del Ejército, en particular se destaca el rol del Departamento Jurídico.
- v. Control y asesoría del Estado Mayor del Cte. en Jefe
- vi. Aprobación del documento redactado por parte del C.G. de la Fuerza a la que el documento corresponda, con la firma del respectivo Cte. en Jefe.
- vii. En caso de existir controles de las autoridades políticas del MDN y el P.E. éstos son de carácter informal<sup>70</sup>.

De las etapas arriba mencionadas, las que ameritan poner en marcha, al menos alguno de los mecanismos de monitoreo, son:

- la emisión de directivas particulares que ordenan la redacción de documentos
- la elaboración del documento
- la aprobación del documento por parte del C.G de la Fuerza

Ello se debe, a que son las autoridades políticas la que deben definir o eventualmente aprobar la necesidad de crear, modificar o actualizar los componentes de la doctrina de empleo, así como también de definir las competencias de las Fuerzas en todos los ámbitos de la seguridad y de responsabilizarse mediante la aprobación expresa de las doctrinas, de los contenidos de las mismas<sup>71</sup>. Asimismo, estas responsabilidades derivan, de uno de los principios del estado democrático de derecho, ello es la generación de “*redes de responsabilidad y rendición de cuentas...*”, lo cual da sentido y habilita a los ciudadanos el ejercicio del mecanismo de *accountability vertical electoral* sobre los gobernantes.

### **V.3. Análisis del sistema de monitoreo**

Ahora bien, retomando el marco metodológico escogido, recordamos, que el control civil sobre el “*micromanagement*” de la política de Defensa, depende del sistema de monitoreo, el cual se constituye a partir de los siguientes mecanismos de control institucionalizados, a saber:

- Investigaciones por parte de las Comisiones parlamentarias de Defensa Nacional

---

<sup>69</sup> Las etapas de elaboración fueron construidas en base a entrevistas debido a la carencia de reglamentación que dé cuenta de los procedimientos concretos. Asimismo cabe aclarar, que este procedimiento, no es exclusivo de los documentos que conforman el marco doctrinario, sino que es utilizado para la creación o modificación de la mayoría de los documentos oficiales de las Fuerzas.

<sup>70</sup> Para los casos de documentos elaborados que tengan por objetivo convertirse en Reglamentos a través de Decretos del Poder Ejecutivo, éste debe pasar por el control de la Asesoría Jurídica de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

<sup>71</sup> Se aclara que dentro de las etapas que ameritan los mecanismos de monitoreo no fue incluida la “iniciativa”, debido a que la misma tomando en cuenta la expertise militar, podría provenir del ámbito castrense, sin embargo las autoridades políticas deberían responsabilizarse y dar legitimidad a dicha iniciativa, mediante la autorización formal al Cte. en Jefe para la emisión de la Directiva particular.

- Grado de inserción de técnicos y funcionarios no militares encargados del control del micromanagement de la política de defensa en ámbitos claves del MDN
- Control de las autoridades políticas del MDN y del P.E. (Presidente de la República, Ministro y Subsecretario de Defensa Nacional)

### **V.3.1 Investigación por parte de las Comisiones parlamentarias**

Las competencias de las Comisiones de Defensa Nacional, se encuentran formalmente establecidas en los reglamentos de las respectivas cámaras. Así, el reglamento de la CDN del Senado establece en el Art. 30 que la misma entenderá en *“Asuntos relacionados con la defensa nacional, leyes orgánicas de las Fuerzas Armadas y venias para ascensos militares”*. Asimismo, las funciones de la CDN de la Cámara de Diputados se encuentran definidas en el Art. 115 del reglamento respectivo y establece que ésta entenderá en los *“Asuntos relativos a la defensa nacional, fijación de efectivos militares, autorización para el ingreso al país de efectivos militares y extranjeros y salida del país de efectivos militares nacionales; convocatorias a milicias; Ley orgánica Militar; Ley Orgánica del Ejército; Ley Orgánica de la Armada y Ley Orgánica de la Fuerza Aérea”*.

Como puede observarse, la definición del ámbito de competencia de ambas cámaras es, amplia y restrictiva a la vez. Por una parte, se dice que las mismas entenderán en *“los asuntos relacionados a la defensa”*, para luego enumerar taxativamente qué asuntos le competen.

Si bien los reglamentos no hacen referencia explícita al control de la doctrina de las FF.AA., los miembros de las comisiones se encuentran habilitados a ejercer su función de fiscalización de la *“... acción (normativa y no normativa) del gobierno (o de otros entes públicos), lleve o no aparejada la posibilidad de sanción o de exigencia de responsabilidad política inmediata”*<sup>72</sup>, haciendo uso de la amplitud de sus competencias y a través de los Arts. 118 y 119 de la Constitución de la República. Estos artículos, habilitan a las Comisiones a solicitar a los Ministros de Estado los datos e informes que estimen necesarios a su cometido y a llamar a Sala los Ministros de Estado para solicitar y recibir informes con fines legislativos o de fiscalización, respectivamente.

De acuerdo a lo analizado, se constató que entre el 2003 y octubre de 2007, ninguna de estas competencias fue ejercida sobre el marco doctrinario estudiado<sup>73</sup>.

Ahora bien, la carencia de control por parte de las comisiones no puede justificarse por la ambigüedad de las competencias establecidas en los reglamentos, ya que son los propios parlamentarios quienes definen el reglamento de cada una de la Comisiones. (Art. 105 Constitución de la República)

### **V.3.2 Grado de inserción de técnicos y funcionarios no militares encargados del control del “micromanagement” de la política de defensa en ámbitos claves del MDN**

Las huellas de las prácticas particularistas y el tipo de gestión patrimonialista a nivel de toda la Administración Central, llevadas adelante durante el S.XX, aún permanecen en la estructura, organización y administración del Estado. Como en la mayor parte de los estados de Latinoamérica, ello, sumado a las reformas estructurales de los 90’, ha sido una de las causas de la debilidad de las capacidades institucionales para el desarrollo de políticas públicas efectivas, eficientes y duraderas.

El MDN no escapa de dicha situación, evidenciando grandes carencias en la conducción política de la defensa nacional. La elaboración y control de dicha política *“ha reposado largamente en las capacidades técnico-profesionales propias de las Fuerzas”*<sup>74</sup>. El hecho de que el MDN se haya constituido a lo largo de la historia en una institución militarizada se reafirma sobre el marco legal existente.

<sup>72</sup> Cecilia Mora-Donatto, citado en: Trabajo Inédito de Mario Latorre (2007).

<sup>73</sup> Base de Datos Legislativa Del ICP – FCS – UdelaR. (Aún no publicada en la web oficial)

<sup>74</sup> González, Julián (2002:88)

Tal como destaca Gonnet (2006) la L.O.FF.AA., establece que son los Comandantes en Jefe de las FF.AA. quienes proponen a los oficiales para ocupar los cargos jerárquicos administrativos y de los servicios dependientes. Asimismo, determinan los grados militares y el criterio de distribución entre las FF.AA..

El Art. 30 de la mencionada ley, establece que los efectivos de dichos organismos “... *son integrados por personal de las distintas Fuerzas, en cantidades proporcionales a sus respectivos efectivos en cada categoría*”. “*De hecho, el ejercicio de los distintos cargos en el MDN constituye un destino dentro de la carrera funcional y profesional del personal superior de las FF.AA. Ellos quedan sujetos, de esta manera, al mecanismo de rotación permanente que caracteriza la carrera de los oficiales.*”

Por otra parte, al Ministro de Defensa Nacional, le compete la conducción política de la defensa, y de él dependen directamente la Junta de Comandantes en Jefes, y los Comandantes en Jefe del Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Ahora bien, como se sostuvo en el marco teórico, las autoridades deben contar con los recursos humanos, financieros y técnicos, para cumplir con la función de elaboración y control de las políticas deseadas.

Sin embargo, si se analizan las áreas claves para la ejecución de las responsabilidades políticas del Ministro de Defensa Nacional, quedan en evidencia las debilidades institucionales.

Por una parte, como se establece en la L.O.FF.AA., el Gabinete del MDN, “... *es el órgano auxiliar de éste (Ministro) en materia legislativa y jurídica, cumpliendo funciones de secretaría*” (Art. 13), lo que posee su correlato en la estructura organizacional. Lo mismo ocurre con la Dirección General de Secretaría, en tanto la ley establece que “*La Dirección General de Secretaría es el órgano coadyuvante del Ministro en materia administrativa*”.

Tal como sostiene Gonnet (2006) “... *se constata rápidamente que no existe un espacio central de elaboración y planificación estratégica global de políticas. Es decir, el Ministro no cuenta con una instancia donde centralizar y procesar información relevante, y elaborar directivas y planes concretos sobre las tareas que pueden corresponderle tanto a las FF.AA. como a otras agencias estatales y al resto de la sociedad en la “producción del bien público defensa nacional”*”<sup>75</sup>.

No fue sino hasta el año 2005, a través de la aprobación de la Ley N° 17.921 y de la Ley de Presupuesto Nacional N° 17.930 que se habilitó al Poder Ejecutivo a designar funcionarios de confianza política, -además de los ya contemplados, Ministro y Subsecretario de Defensa Nacional- para ocupar los cargos de Dir. Gral. Recursos Financieros; Dir. Gral. de Recursos Humanos; Dir. Gral. Servicios Sociales; Asistente de Sanidad; Asistente Letrado Adjunto y Consejero de Institutos de Formación Militar<sup>76</sup>.

En este marco, se inserta el proceso de elaboración y aprobación de la doctrina analizada. En función de ello, es posible afirmar que, al menos formalmente, la misma no fue controlada políticamente por las autoridades del MDN. Asimismo, es posible sostener que lo mismo ocurre con la mayor parte de las doctrinas aprobadas por los respectivos C.G. de las Fuerzas.

### **V.3.3 Control de las autoridades políticas del MDN y P.E.**

Tomando en cuenta las etapas de elaboración de la doctrina – punto V.2.3.- puede apreciarse que ni el control de las autoridades del MDN, ni el Control del Ejecutivo, son contemplados en las mismas.

Asimismo, la obligación de dirigir y controlar la elaboración de la doctrina de empleo no se encuentra estipulada mediante ningún instrumento legal de forma explícita.

Sin embargo, al estar establecido en la L.O.FF.AA. que los Cte. en Jefe deberán asesorar al Mando Superior de las FF.AA. en la elaboración de la doctrina, se deduce lógicamente, que dicho mando debe elaborar la doctrina, o al menos, establecer sus lineamientos políticos doctrinarios.

---

<sup>75</sup> Op.cit (2006:7)

<sup>76</sup> Op. cit.

#### **V.3.4 Conclusiones sobre el sistema de monitoreo**

De acuerdo a lo hasta aquí expuesto, puede apreciarse que la mayor parte de los controles institucionalizados existentes sobre el proceso de elaboración de la doctrina, no son controles políticos, sino que son realizados por organismos de carácter y composición militar. Estos controles, son necesarios pero no suficientes. Necesarios, en tanto la “*expertise*” militar no debe dejar de tenerse en consideración; no suficientes, en tanto que los mismos no pueden sustituir los controles políticos, ni convertirse en ámbitos de decisión política<sup>77</sup>.

Tal como se expuso en el marco metodológico, el sistema de monitoreo es función positiva de las probabilidades de detección del *shirk*, por lo tanto se esperaría para el caso analizado, que la inexistencia de un sistema de monitoreo institucional, determine, la no detección de acciones del tipo *shirk* en caso de que ellas ocurran.

En este sentido, agregamos que, si las eventuales acciones de tipo *shirk* no son detectadas, la posibilidad de que el principal sancione dicha acción es nula. A partir de ello, se visualiza la configuración de un escenario en el cual el agente tendrá una predisposición a realizar acciones de tipo *shirk* (Cuadro N° 1, cuadrante D. Marco metodológico). Asimismo, ello derivará en que el agente actúe de acuerdo a sus propios intereses, a intereses corporativos, tendiendo a imponer sus opiniones sobre el *micromanagement* de la defensa.

#### **V.4. Lineamientos políticos y controles políticos informales**

Tomando en cuenta que el sistema de monitoreo institucional es inexistente, por lo que el control político formal sobre la doctrina analizada también lo fue, en este apartado se describirá el proceso de iniciativa de creación, elaboración y aprobación de la misma, a efectos de detectar la existencia de directivas políticas. Conjuntamente, se dará cuenta de la existencia o inexistencia de controles políticos informales.

Según información obtenida a partir de las entrevistas a militares, la iniciativa de creación del marco doctrinario, provino del S.N.E y surgió, debido a que fue detectado desde el ámbito castrense un vacío doctrinario en materia de terrorismo. Dicha iniciativa fue comunicada al Cte. en Jefe del Ejército, Tte. Gral. Carlos G. Daners, de modo verbal, porque lo que no existe registro probatorio de ello.

Con la anuencia del Cte. en Jefe respecto de la necesidad prever la acción del E.N. en caso de ataque terrorista, éste elevó una directiva particular mediante la cual ordenó la redacción del marco doctrinario. Dicha directiva, como sucede con todas de acuerdo a las tradiciones militares, nombraba expresamente a los miembros de la comisión redactora y establecía el título del documento. A este respecto, se quiere recalcar que para la emisión de directivas particulares, no es necesaria la aprobación de las autoridades del MDN<sup>78</sup>.

En el trabajo concreto de redacción de la doctrina, participaron tres Coroneles del E.N. pertenecientes al Estado Mayor que de diversos modos han estado involucrados con la temática, ya sea por haber estudiado el tema o haber prestado servicio en algunas de las unidades especializadas en contraterrorismo (Batallón de Infantería N° 14, por ej.).

La metodología utilizada para la redacción, radicó en la elaboración de planes operativos que sistemáticamente fueron discutidos con todas las áreas militares involucradas en el tema y que de acuerdo a las observaciones de éstas, iban siendo ajustados. Para la redacción del documento se utilizó información

---

<sup>77</sup> En ese sentido y en concordancia con el marco teórico propuesto, recordamos la frase de Robert Dahl: *Civilian are morally and politically competent to make the decision even if they do not possess the relevant expertise(technical competence*” (citado en : Julián González 20002 A). Sobre este mismo punto Huntignton (El Soldado y El Estado 1964:30) sostiene: “La responsabilidad del oficial es asegurar la seguridad militar a su cliente: la sociedad” (:29). En este sentido se destaca que el oficial profesional “no puede imponer a su cliente decisiones que tengan implicaciones más allá del campo especial de su competencia. Sólo puede explicar a su cliente sus necesidades en el ésta área, asesorarlo sobre cómo satisfacerlas, y luego, cuando su cliente ha tomado resolución, auxiliarlo en su ejecución”

<sup>78</sup> Ello se muestra en Anexo N° 8.

recopilada a través del trabajo de seguimiento realizado por el Departamento de Planificación del Estado de Mayor.

Concomitantemente, el documento se sometió al control y supervisión del Jefe de Estado Mayor del E.N. hasta su aprobación, para luego ser sometido a los controles de la Asesoría Jurídica del Estado Mayor del E.N.

Posteriormente dicho documento pasó por el control y supervisión del Estado Mayor Personal del Cte. en Jefe., para por último, ser firmado por el Cte. en Jefe, adquiriendo el carácter de directiva interna y por tanto, de documento oficial del E.N.

En relación a los controles políticos informales, el Prof. Yamandú Fau, afirmó que, sobre la base de que el Estado deposita las “*garantías*” en los temas de defensa en el E.N., éste debe realizar las actualizaciones que correspondan. En ese sentido, sostuvo que era al E.N. al que le correspondía establecer normas que regularan el tema y que dicha “*circular*” se enmarca en ese contexto.

Asimismo, sostuvo que, ni desde el Ministerio, ni por parte del ex Presidente de la República, Dr. Jorge Batlle, se realizaron modificaciones a la doctrina. Sin embargo, afirmó que cuando el Comando elabora documentos, es porque previamente ha habido intercambios de opiniones sobre los temas involucrados o considerados en ellas.

Por otra parte, dijo que la evaluación política muchas veces no llega a niveles muy profundos debido a los problemas de la cotidianidad del gobierno, agregando: “*La vorágine de los hechos no te permite meterte en todo esto*”. Sin embargo, aclaró que hubo visitas a las unidades que actuarían en caso de ataque terrorista y que en ese sentido existió conocimiento más o menos permanente del tema, con una cuota de confianza en que el Ministro posee la dirección política y a los militares les corresponden los temas militares.

Por último, sostuvo que desde el Parlamento no se requirió información, como tampoco las comisiones de defensa convocaron a las autoridades del MDN para informar al respecto.

Asimismo, uno de los militares encargados de la elaboración de la doctrina sostuvo que ni el Ejecutivo, ni los Parlamentarios se interesaron en el tema y que tampoco solicitaron el documento doctrinario.

Lo anteriormente expuesto, demuestra que no existieron controles políticos informales durante la elaboración de la doctrina; que la iniciativa no provino de las autoridades políticas y que éstas no establecieron lineamientos políticos claros al respecto dejando a las FFAA ámbitos de autonomía para la definición del *micromanagement* de la política de defensa.

## **V.5. Detectando el comportamiento del agente y el principal**

La relación funcional entre autonomía y cooptación -a la que se hizo referencia en la introducción y que se convierte en una *dinámica perversa* - se ve reforzada, en tanto perduran en la realidad uruguaya, la *opacidad* de los temas militares y la debilidad de las capacidades institucionales del MDN.

La *opacidad* de los temas militares, se alimenta por la indiferencia de los políticos hacia los temas de defensa, debido a los bajos rënditos que dicha área brinda. De acuerdo a Vener, W (2003), ello se explica en tanto los temas de defensa no son del interés de la opinión pública<sup>79</sup>.

Asimismo, las CDN se han dedicado al menos durante la mayor parte del período post-dictadura a cuestiones, tales como autorizar salidas de tropas, autorizar contingentes para misiones de paz, etc.. A la vez, su actuación muestra una gran cantidad de “*by pass*”<sup>80</sup> y pedidos de urgente consideración<sup>81</sup>.

---

<sup>79</sup> Actualmente ello parece sufrir una reversión, particularmente en materia de DD.HH. desde que el actual gobierno ha apoyado el enjuiciamiento de los militares acusados de violaciones a los DD.HH. durante el período de la dictadura.

<sup>80</sup> El proceso de elaboración de la ley supone que luego de presentado un proyecto de ley ante cualquiera de las cámaras, dicho proyecto ingresa a la comisión competente en la materia que corresponda otorgando o no su sanción. Cuando las comisiones no estudian el proyecto de ley y por tanto no se pronuncian al respecto se habla de “By pass”. En su mayor parte, para el caso del MDN los “by pass” van acompañados por mociones de urgencia por parte de los legisladores.

<sup>81</sup> Base de Datos Legislativa Del ICP – FCS – UdelaR. (Aún no publicada en la web oficial)

Por su parte, la debilidad de las capacidades institucionales del MDN, ha derivado en el incumplimiento de las responsabilidades políticas de elaboración, control y evaluación de la política pública; quedando dichas tareas bajo responsabilidad de la Oficialidad de las Fuerzas.

Mostrado el proceso concreto de elaboración de la doctrina -recordando que en materia de doctrina de empleo, la L.O.FF.AA. estipula que los Comandantes en Jefe, deberán “establecer la doctrina de empleo de acuerdo a las directivas del Mando Superior” y deberá “asesorar y asistir a éste en materia de comando y empleo de de las FF.AA.”- el comportamiento del agente sólo podrá calificarse como *shirk* si traspasó sus potestades, tomándose atribuciones que corresponden al mando superior de las FF.AA.. Ello es así, en tanto que, el principal no elevó directivas políticas claras al respecto, por lo cual las opciones que suponen que el agente realice con diligencia las órdenes de la autoridad deben ser descartadas.

En esa línea, es que se sostiene que, al definir en la doctrina los conceptos de terrorismo e insurgencia y por tanto, definir el contenido de las amenazas a la seguridad nacional, el E.N. traspasó su función de asesor del mando superior, asumiendo potestades de las autoridades políticas.

Ahora bien, la *auto-atribución* de responsabilidades únicamente se puede demostrar, si:

- el principal -autoridades del MDN, P.E. y cuerpo político miembros de la CDN- considera que la responsabilidad de definir los fenómenos de terrorismo e insurgencia recae en el ámbito político.
- los políticos no estuvieran en conocimiento de la doctrina, (contracara de las responsabilidades de control)<sup>82</sup>; y
- si lo establecido por dicha doctrina, no concuerda con las opiniones de los políticos en esa materia.

A continuación se intentará, en primer lugar, detectar en qué categoría, *shirk o work* debe ubicarse la acción del agente en relación al proceso de elaboración de la doctrina, para en segundo lugar, analizar el cumplimiento o incumplimiento del principal en relación a sus responsabilidades de conducción y control político.

#### V.5.1. Terrorismo internacional y movimientos insurgentes como definiciones ¿Políticas o técnicas?

**Cuadro N° 5: Opiniones de las autoridades del MDN sobre el ámbito de responsabilidad de la definición de terrorismo e insurgencia**

Autoridades políticas del MDN (2000-2007) Ministro o Subsecretario de Defensa Nacional entrevistados	Definiciones de Terrorismo e Insurgencia		Total
	Política	Técnico - militar	
Autoridad política MDN (2000-2005)	1	0	1
Autoridad política MDN (2005 - 2007)	1	0	1
Total	2	0	2

Fuente: Elaboración propia, en base a los resultados de las entrevistas en profundidad.

<sup>82</sup> El conocimiento de la doctrina por parte del cuerpo político fue evaluada: En primer lugar, preguntando explícitamente si conocía el marco doctrinario “Procedimientos para enfrentar acciones del terrorismo internacional”, aprobado por el C.G.E. Si la respuesta a dicha pregunta, resultó afirmativa, fueron realizadas preguntas concretas sobre el contenido del documento analizado. Para considerar que el entrevistado conocía la doctrina, bastaba con que la referencia a los contenidos de la doctrina se ajustara a la misma.

**Cuadro N° 6: Opiniones de los parlamentarios de la CDN sobre el ámbito de la responsabilidad de la definición de terrorismo e insurgencia<sup>83</sup>**

Integrantes de la CDN (2003 – 2005) entrevistados	Definiciones de Terrorismo e Insurgencia		Total
	Política	Técnico - militar	
CDN (cámara de senadores)	3	0	3
CDN (cámara de diputados)	2	0	2
Total	5	0	5

Fuente: Elaboración propia, en base a los resultados de las entrevistas en profundidad.

De la información contenida en los cuadros N° 5 y 6 se desprende que las propias autoridades políticas del MDN, consideraron que la responsabilidad de definir el contenido de la amenaza terrorista debe recaer sobre el poder político. Igualmente, se aprecia que la unanimidad de los integrantes de la CDN entrevistados, opinaron en el mismo sentido.

Asimismo, es necesario resaltar que en las entrevistas realizadas a políticos, varios de ellos sostuvieron que la definición de los fenómenos referidos es una responsabilidad política, y que la definición de las amenazas y estrategias de defensa también se ubican en dicha órbita.

De ello, se desprende que el agente traspasó el límite de sus potestades, ya que el cuerpo político asume como propias las responsabilidades de la definición del contenido de las amenazas.

#### **V.5.2. Conocimiento del contenido de la Doctrina por parte de las autoridades del MDN y de los miembros de la CDN<sup>84</sup>**

Como se muestra en el cuadro N° 7, la autoridad política entrevistada del MDN, actuante al momento de aprobación de la doctrina, desconocía el contenido de la misma. Como se observa, ello no ocurre con la autoridad política del MDN actuante entre 2005 y 2007, que sí demostró conocer su contenido.

Asimismo, de la lectura del cuadro N°8, se desprende que ninguno de los miembros de la CDN tenía conocimiento del contenido sobre la doctrina de empleo contra terrorista.

**Cuadro N° 7: Conocimiento del contenido de la Doctrina - Autoridades MDN (2000-2007)**

	Conocimiento sobre el contenido del Marco Doctrinario		Total
	Si	No	
Autoridad política MDN (2000-2005)	0	1	1
Autoridad política MDN (2005 – 2007)	1	0	1
Total	1	1	2

Fuente: Elaboración propia, en base a los resultados de las entrevistas en profundidad

<sup>83</sup> En Anexo N° 7, se presentan las entrevistas en profundidad. Allí se podrán apreciar las opiniones de: los miembros de la CDN (2005-2007), de las personas con cargos políticos del Ministerio del Interior del actual gobierno, sobre este punto.

<sup>84</sup> Ídem.

**Cuadro N° 8: Conocimiento del Contenido de la Doctrina - CDN (2003 – 2005)**

	Conocimiento sobre el contenido del Marco Doctrinario		Total
	Si	No	
CDN (cámara de senadores)	0	3	3
CDN (cámara de diputados)	0	2	2
Total	0	5	5

Fuente: Elaboración propia, en base a los resultados de las entrevistas en profundidad

### **V.5.3. Concordancia entre el contenido de la doctrina y las opiniones de los políticos sobre el tema**

#### **1) Sobre las definiciones de terrorismo e insurgencia**

A continuación se presentan algunas opiniones de las autoridades políticas del MDN y la CDN en relación a las definiciones de los conceptos terrorismo e insurgencia.

En primer lugar, las consideraciones realizadas por el ex Ministro de Defensa Nacional, Prof. Yamandú Fau, habilitan la confusión entre insurgencia y terrorismo. Ello, en la medida en que no explicitó ningún tipo de diferencia entre los fenómenos y sostuvo que la insurgencia y el terrorismo se encuentran vinculados.

Por el contrario, el Subsecretario de defensa, Dr. José Bayardi, coincidió en parte con el contenido de la doctrina del E.N. en tanto señaló, que en la medida en que un movimiento insurgente utilice la metodología terrorista, podría llegar a catalogárselo como grupo terrorista.

No obstante, marcó diferencias entre ambos fenómenos, ya que sostuvo que se los debe definir a partir de los objetivos programáticos del grupo. En este sentido, dijo que una de las mayores diferencias ente el terrorismo y la insurgencia, reside en que el primero atenta contra víctimas inocentes mientras que el segundo, se caracteriza por realizar acciones mentadas en relación a sus víctimas.

En relación a las opiniones de los miembros de la CDN (2000-2005) puede señalarse que, dos de los entrevistados coinciden con el contenido doctrinario, en tanto sus definiciones habilitan la confusión entre insurgencia y terrorismo. Uno de ellos definió al grupo por la táctica utilizada, mientras que el otro, no estableció diferencias entre ambos fenómenos.

Los restantes miembros de la CDN muestran claras diferencias con el contenido doctrinario, en tanto señalaron que ambos fenómenos se diferencian en función de las características del grupo armado y no a través de la táctica utilizada por éste.

En síntesis, se podría sostener las opiniones de las autoridades del MDN están básicamente divididas sobre el punto, aunque se registran mayores puntos de contacto con las definiciones doctrinarias; contrariamente, la mayor parte de las consideraciones realizadas por los miembros de la CDN difieren con estas definiciones.

#### **2) Sobre la aplicación de las modalidades de combate operativas y ámbitos de competencia del Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Interior**

Tal como se señaló en el apartado (Ver punto. V.2. y Organigramas 1 y 2, Anexo N° 5) el marco doctrinario establece tres modalidades operativas de lucha contra el terrorismo, una pasiva -“antiterrorismo”- y dos activas -“contraterrorismo; e “intervención y evaluación ante hechos consumados”-. A continuación, se

analizan las opiniones de los políticos respecto a estas modalidades. Previo a ello, efectos de enriquecer el análisis, se presentan las unidades y divisiones del MDN y del Ministerio del Interior, que cuentan con capacidades para enfrentar los fenómenos analizados.

Ahora bien, la modalidad pasiva, supone la utilización de medios de inteligencia. Para ello el EN, al igual que el resto de las Fuerzas, cuenta con su propio servicio de inteligencia dependiente del Comando General. Asimismo, dependiendo directamente del MDN se encuentra la DINACIE, cuya misión radica en "*elaborar la inteligencia al más alto nivel, mediante la coordinación y planificación de todas las actividades de información y contra-información que desarrollen los diversos organismos especializados existentes*"<sup>85</sup>.

La existencia de una sección de Inteligencia Interior dentro de la DINACIE habilita la investigación en las cuestiones relativas a la seguridad interna, asunto que fue reforzado por la decisión del ex Presidente, Dr. Jorge Batlle, que como consecuencia del 11-S, resolvió que la DINACIE sería la Oficina de Enlace y Banco de Datos sobre el terrorismo<sup>86</sup>. Asimismo, Batlle decretó que una de las tareas esenciales del E.N. en materia de defensa interna, sería la participación en operaciones contra el terrorismo y la conducción de operaciones contrainsurgentes<sup>87</sup>.

Por su parte, de acuerdo a la división en departamentos de la DNII<sup>88</sup>, es claro que el Ministerio del Interior también realiza actividades de inteligencia orientadas a recolectar y analizar información sobre eventuales ataques terroristas y formación de movimientos insurgentes.

Específicamente en relación a la DINACIE, el Prof. Yamandú Fau, consideró que lo mejor es que exista coordinación de inteligencia policial con inteligencia militar, sin embargo no emitió opinión sobre en qué organismo de inteligencia deberían recaer las actividades relacionadas a la prevención del terrorismo y la insurgencia.

A este respecto, el Dr. José Bayardi, sostuvo que en primer lugar debe existir una ley de inteligencia que divida las tareas de inteligencia exteriores e interiores, para que no se dupliquen las competencias. También dijo que en ese nivel aún existen las inercias de décadas anteriores en las cuales los militares no sólo se encargaron de la inteligencia exterior. Asimismo, sostuvo que existe coordinación entre MDN y MI pero que ello depende de quiénes estén en la jefatura de los ministerios y de quienes realicen las tareas operativas.

Por su parte, los dos entrevistados del MI, coincidieron en que DINACIE no debería tener una división de inteligencia interior y que la DNII debe encargarse de todas las tareas de orden interno tal como son los actos terroristas.

En síntesis, queda en evidencia que existe una duplicación de medios y recursos orientados hacia la misma tarea, una confusión en relación al marco legal y una conducción política ambigua sobre los temas que refieren al uso de la violencia.

Por último, deben destacarse tres problemas que hacen a la tensión entre inteligencia y democracia, y que son agravados a nivel nacional en tanto, no existe normativa que especifique taxativamente las tareas y asuntos que les corresponden a dichos organismos, ni los mecanismos de "*accountability*" para garantizar las libertades individuales en el marco de un estado de derecho democrático. Como sostiene González (2002):

*"El primer problema es que en Uruguay no existe tradición política ni previsiones normativas adecuadas referidas a la supervisión y el control democrático de los organismos de inteligencia. El segundo problema se refiere a la cercana experiencia dictatorial del Uruguay y el papel que los organismos militares de inteligencia cumplieron en ese período como mecanismo de control y represión de la población. El tercer asunto es que la decisión del Presidente de la*

---

<sup>85</sup> Decreto 405/999

<sup>86</sup> Resolución N° 77741

<sup>87</sup> Decreto P.E. 489/003. R.O.E.

<sup>88</sup> La Dirección Nacional de Información e Inteligencia se divide en ocho departamentos, a saber: 1. Administración; 2. Crimen Organizado; 3. Archivo; 4. Interior; 5. Radio comunicaciones; 6. Departamento del interior de la República; 7. Terrorismo; y 8. Capacitación.

*República trasunta y refrenda de hecho el concepto de inteligencia como virtual monopolio militar, algo por otra parte muy extendido en América Latina y que representa una importante prerrogativa que debilita el control civil.”*

Por otra parte, en relación a las modalidades activas, el EN cuenta con fuerzas entrenadas especialmente, tales como la compañía especial antiterrorista y otras unidades del batallón de infantería paracaidista N° 14; el equipo de desactivación de artefactos terroristas del servicio de material y armamento; fracciones de respuesta inmediata; y grupo de perros de trabajo militar.

Por su parte, en el entendido de que las cuestiones de seguridad interna -incluyendo al terrorismo y a la insurgencia- le corresponden, el MI también posee medios preparados para el enfrentamiento de dichas amenazas. Entre ellos, el Grupo Especial de Operaciones (GEO) del Regimiento de Guardia republicana y otras unidades especializadas en desactivación de armamentos, narcóticos, etc. Asimismo, el plan operativo del MI para enfrentar eventuales acciones terroristas o insurgentes, sólo considera la actuación de las FF.AA. en caso de *desborde operativo* de la Guardia Republicana en la fase de neutralización<sup>89</sup>.

Cabe recordar, que si bien por resolución presidencial N°1519 se designó al MDN como la autoridad nacional competente en materia de terrorismo, la Ley Orgánica Policial, N°13.963, establece que “... *el mantenimiento del orden público, y la prevención de los delitos*” le compete a la policía. En la medida que un acto terrorista o un movimiento insurgente afecte a la seguridad interior, es que se entiende que debería ser competencia de este Ministerio, tomar las medidas de prevención y combate frente de dichas acciones.

Ahora bien, es precisamente sobre este punto, donde las opiniones de los políticos difieren más claramente de lo establecido en el documento analizado.

Tal como se observa en el cuadro N° 10, la mayoría de los integrantes de la CDN consideraron que debería ser el MI, a través de sus unidades especializadas, el organismo encargado de tomar las acciones correspondientes para combatir el terrorismo y a eventuales movimientos insurgentes y que, sólo excepcionalmente, las FF.AA. deberían tomar parte en dichos asuntos.

Tomados en su conjunto, la mayor parte de los entrevistados sostuvo que únicamente en caso de desborde del M.I., las FF.AA. a través del MDN deberían tomar parte en materia de terrorismo e insurgencia. Dicha consideración, se realizó sobre la base de la carencia de los recursos del país y sobre la consideración de que las FF.AA. se encuentran mejor capacitadas para enfrentar ese tipo de amenazas.

Respecto a las consideraciones de las autoridades del MDN, el cuadro N° 9 muestra que en materia de terrorismo existen opiniones divididas. Uno de los entrevistados, sostuvo que las FF.AA. deben ser las encargadas de combatir las acciones terroristas; en tanto que el otro entrevistado, sostuvo que las FF.AA. deberían participar en caso de desborde de las unidades del M.I.. Sin embargo, hubo acuerdo en relación a la insurgencia, ya que ambas autoridades sostuvieron que debe ser el M.I. el encargado de accionar ante dicho fenómeno y que las FF.AA. podrían ser utilizadas en casos excepcionales.

**Cuadro N° 9: Opiniones de las autoridades del MDN sobre ámbitos de competencia**

Autoridades del MDN (2000 – 2007) entrevistadas	TERRORISMO			TOTAL	INSURGENCIA			TOTAL
	FF.AA.	POLICI A	FF.AA.*		FF.AA.	POLICI A	FF.AA.*	
Autoridad del MDN (2000-2005)	1	0	0	1	0	0	1	1
Autoridad política del MDN (2005-2007)	0	0	1	1	0	0	1	1
TOTAL	1	0	1	2	0	0	2	2

\*En caso de desborde del M.I., caso excepcional.

<sup>89</sup> MTD 4. Diálogo Nacional Sobre Defensa (2006)

Fuente: Elaboración propia, en base a los resultados de las entrevistas en profundidad.

**Cuadro N° 10: Opiniones de la CDN sobre ámbitos de competencia<sup>90</sup>**

Integrantes de la Comisión de Defensa Nacional (2003-2005) entrevistados	TERRORISMO			TOTAL	INSURGENCIA			TOTAL
	FF.AA.	POLICIA	FF.AA.*		FF.AA.	POLICIA	FF.AA.*	
CDN (Cámara de Senadores)	1	1	1	3	1	1	1	3
CDN (Cámara de Diputados)	1		1	2	1	1	0	2
TOTAL	2	1	2	5	2	2	1	5

\*En caso de desborde del M.I., caso excepcional.

Fuente: Elaboración propia, en base a los resultados de las entrevistas en profundidad.

A continuación se presentan las principales consideraciones realizadas por las autoridades directamente vinculadas al MDN y al MI:

El Prof. Yamandú Fau, consideró que actualmente, las FF.AA. estarían en mejores condiciones que la Policía Nacional para el cumplimiento de las tareas del terrorismo. En tanto que, el Dr. José Bayardi, señaló que no todo el combate al terrorismo, ni a eventuales movimientos insurgentes es de naturaleza militar. En ese sentido, sostuvo que el Estado debe definir cuáles son las tareas de la seguridad interior y cuáles las de seguridad exterior, para luego definir cuáles son los institutos que deberán encargarse de las mismas. Asimismo, señaló que la primera línea de acción debe ser de seguridad interior, que corresponde al MI, no obstante lo cual, ante eventuales “desbordes”, se debe estipular legalmente la forma en que las FF.AA. podrían participar en cooperación con las fuerzas de seguridad interior. Igualmente, recalcó que el MDN actuaría en coordinación con el MI, evitando de esa forma la autonomización del soporte militar.

Por su parte, los dos entrevistados del MI sostuvieron que, en tanto los fenómenos del terrorismo e insurgencia afectan a la seguridad interior, le corresponden a la Policía Nacional.

Análogamente a lo que sucede en el plano de combate pasivo, a las acciones del terrorismo y de los movimientos insurgentes, en materia de combate activo queda en evidencia que existe una duplicación de medios y recursos orientados hacia la misma tarea, una confusión en relación al marco legal y una conducción política ambigua sobre los temas que refieren al uso de la violencia.

## **V.6 Conclusiones: responsabilidad compartida entre el agente y el principal**

Los resultados del apartado (V.5) demuestran que el agente sobrepasó el límite de sus responsabilidades como asesor del mando superior de las FF.AA., definiendo conceptos doctrinarios considerados de carácter político sin la anuencia de las autoridades ministeriales.

Asimismo, se mostró que contrariando la consideración mayoritaria de los miembros de las CDN, el contenido de la doctrina establece que, en caso de ocurrir un ataque terrorista o eventuales acciones de movimientos insurgentes, son las FF.AA. las responsables del control de dicha situación.

Por otra parte, si al criterio de que la actuación del E.N. sólo correspondería en los casos que se deban combatir acciones terroristas<sup>91</sup>, se agrega el de que es el MI el organismo competente en materia de

<sup>90</sup> En Anexo N° 7, se presentan las entrevistas en profundidad. Allí se podrán apreciar las opiniones de: los miembros de la CDN (2005-2007), de las personas con cargos políticos del Ministerio del Interior del actual gobierno, sobre este punto.

<sup>91</sup> Interpretación realizada en el apartado V.2.1

seguridad interna, se deriva que ni las acciones ejecutadas por grupos terroristas dentro de fronteras, ni las eventuales tácticas terroristas utilizadas por movimientos insurgentes deberían de ser combatidas por las FF.AA.

En este sentido se concluye, que en el proceso de elaboración y aprobación de la doctrina el agente accionó de modo “*shirk*” (Cuadrante D, Cuadro N°1, marco metodológico). Este modo de accionar del agente, debe tomarse como la objetivación de lo que tradicionalmente sucede en relación al *micromanagement* de la política de defensa en Uruguay.

Ahora bien, la contraparte del comportamiento del agente se ve reafirmada por el comportamiento del principal. En este caso, se trata de la decisión de “*no hacer*” o “*no ejercer*” la autoridad sobre el agente.

Si como fue analizado, no existe un adecuado sistema de monitoreo, las probabilidades de detectar comportamientos *shirk* del agente son casi nulas y por tanto, las posibilidades de sanción sobre el agente también lo son. Dicho escenario, se convierte en un “*círculo vicioso*”, que deriva en una predisposición constante del agente a actuar de modo *shirk*, de acuerdo a sus propias convicciones o intereses.

De la voluntad de las autoridades políticas, depende la construcción de un sistema efectivo de mecanismos de control, que posibilite el pleno ejercicio del gobierno sobre las FF.AA.. En este sentido, la responsabilidad última de la no detección de comportamientos *shirk* del agente, recae sin lugar a dudas, sobre las autoridades políticas. (Ver Cuadrante D, Cuadro N° 2, marco metodológico)

Por su parte, la inexistencia de directivas políticas en relación a la elaboración y aprobación de la doctrina, genera la imposibilidad de constituir al agente como *mandate-responsive*. Ello sumado a la inexistencia de controles políticos informales por parte del principal, coadyuvan a la reproducción del “*círculo vicioso*”.

Como se observa en el cuadro N°11, el escenario de control civil, que el comportamiento del agente y el principal, configuran es el de “autonomía militar y/o desgobierno civil” (Ver: Cuadrante D, Cuadro N° 3, marco metodológico).

Asimismo, en anexo N°8, se presenta el análisis del proceso de elaboración del documento “*Definiciones políticas genéricas referidas a las misiones del componente militar de la defensa en acciones anti y contraterroristas*”. El mismo, reafirma las conclusiones sobre la tendencia del agente a comportarse de modo *shirk* y la tendencia del principal a incumplir sus deberes de *accountability*, reafirmando comportamientos autonómicos del E.N.<sup>92</sup>.

Sobre el principal, no sólo recae el peso no hacer *mandate-responsive* y *accountable* al E.N., sino también el de afectar negativamente los principios del estado democrático de derecho. Ello, en tanto que los gobernantes no se constituyan en “*responsive*” ni “*accountable*” ante la ciudadanía en materia de defensa, lo cual limita las posibilidades del ejercicio pleno del mecanismo de “*accountability vertical electoral*”.

---

<sup>92</sup> Este caso complementario, se ubica en el cuadrante A del cuadro N° 11, lo cual supone la detección del comportamiento *shirk* del agente que no es sancionado por el principal. Dicha situación, correspondiente a un escenario de “*inadecuado control civil de acuerdo a los principios del estado democrático de derecho*”, supone según la teoría utilizada, que el comportamiento *shirk* es detectado debido a la existencia de un buen sistema de monitoreo, sin embargo dicho comportamiento fue detectado como resultado de factores exógenos al sistema de monitoreo. (Ver Anexo N°9)

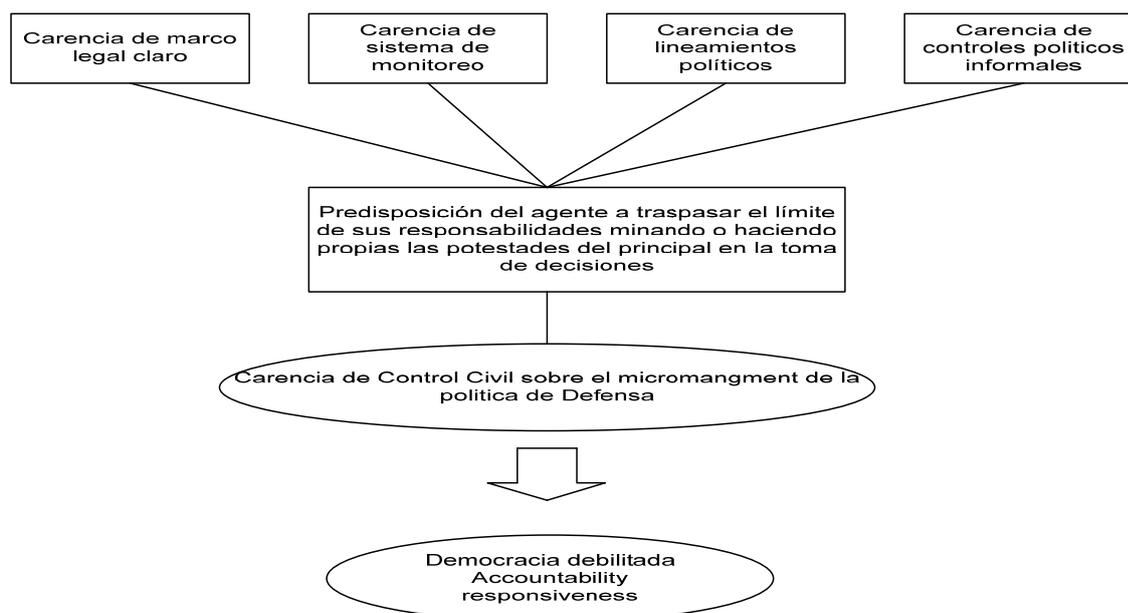
**Cuadro 11: Configuración de control civil de los casos analizados**

	No Sanciona	Sanciona
Detección del Shirk	(A) Documento del E.N. “Definiciones políticas genéricas referidas a las misiones del componente militar de la defensa en acciones anti y contraterroristas”	(B) Agente: Predisposición a “w” Principal: Cumplimiento de Responsabilidades  <b>Control Civil: Efectivo</b> <b>Control Civil</b>
No Detección del Shirk	(D) Proceso de elaboración del marco doctrinario “Procedimientos para enfrentar acciones del terrorismo internacional”	(C) Agente: Predisposición Indeterminada Principal: Abuso de poder  <b>Control Civil: Escenario de indeterminación</b>

Fuente: Elaboración propia.

Los efectos de la inexistencia de control civil sobre los temas de defensa deben ser analizados no sólo desde la perspectiva de la relación entre las autoridades políticas del MDN y los militares, sino desde la perspectiva de los principios del estado de derecho democrático. En tal sentido, se sostiene, que el principio de *accountability vertical electoral*, es negativamente afectado, en tanto las autoridades no ejercen el debido control legal y político sobre los militares.

De acuerdo a lo expuesto, Uruguay a pesar de haber logrado la consolidación de su democracia, presenta aún, déficits democráticos en el diseño, control y evaluación de sus políticas de defensa. La reversión de ésta tendencia, constituye en un desafío insoslayable para el cuerpo político.



## V. Desarrollo de la investigación (II)

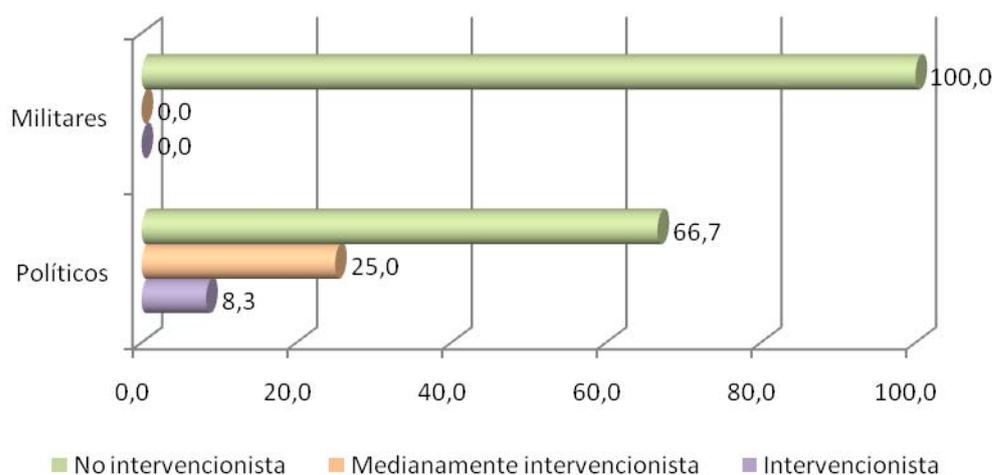
### V.7. Opiniones sobre la utilización y la efectividad del poder militar

A continuación se presentan los resultados agregados de las encuestas realizadas a políticos y militares, que miden el grado de acuerdo con que las FF.AA. uruguayas sean utilizadas en tareas de carácter “intervencionista” y de “realpolitik”. Asimismo, se presentan las opiniones en relación al grado de efectividad del uso de la fuerza militar para cada uno de los grupos de tareas mencionadas.

Se recuerda que, el relevamiento y análisis de las opiniones de políticos y militares, tuvo por objetivo contar con una aproximación primaria al respecto, que permitiera dar sustento a la hipótesis subyacente, según la cual; la tendencia comparativamente más intervencionista de los militares que del elenco político, sumada a la autonomía militar en relación a las definiciones doctrinarias, podría provocar la prevalencia de las preferencias castrenses en dicho campo.

Como se observa en el gráfico 1, más del 66% del elenco político y la totalidad de los militares encuestados, pueden calificarse como “no intervencionistas”; en tanto que, una cuarta parte de los políticos se puede calificar como “medianamente intervencionista” y sólo el 8,3% muestra una clara tendencia “intervencionista”.

**Gráfico 1: Grado de intervencionismo según Políticos/Militares**



Fuente: Elaboración propia a partir de las variables: “Grado de intervencionismo” y la recodificación de la variable “Partido Político” (n=19)

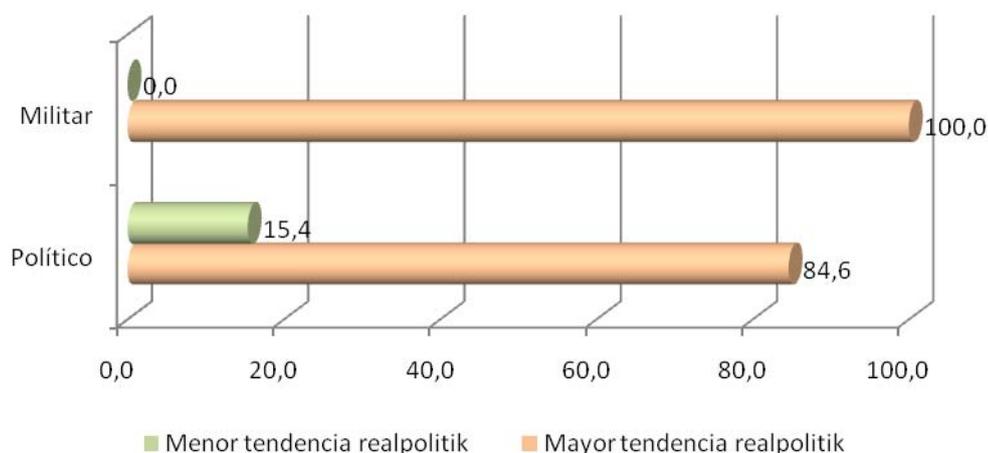
Al discriminar esta variable por partido político (Ver gráfico 1, Anexo13) se observa que en la categoría “no intervencionista”, el porcentaje aumenta de 66 a 80% cuando se trata de integrantes del FA; se mantiene incambiado en el caso de integrantes del PC y disminuye a 50% en el caso del PN.

Asimismo, en relación a la categoría “intervencionista”, se observa que ninguno de los encuestados pertenecientes al FA y al PC puede calificarse como tal, en tanto que una cuarta parte de los encuestados del PN se ubica dentro de esta categoría.

Con respecto a la efectividad en el uso de las FF.AA. en tareas “intervencionistas”, el 60% de los militares consideró que las mismas son “efectivas”, mientras que más del 50% de los políticos encuestados las consideró “no efectivas”.(Ver gráfico 5. Anexo 13).

En una lectura discriminada por partidos políticos (Ver grafico 6. Anexo 13), se observa que el total del PC consideró que las FF.AA. no son efectivas para las tareas intervencionistas; en cambio, en el PN este porcentaje alcanzó a 60% y apenas superó el 30% en el caso de los encuestados del FA.

**Grafico 2. “Tendencia “realpolitik” (seguridad inter-estatal) según políticos/militares**



Fuente: Elaboración propia a partir de las variables: “Tendencia “realpolitik” y la recodificación de la variable “Partido Político” (n=19)

El gráfico 2, muestra que la opinión de políticos y militares sobre la utilización de las FF.AA. en tareas orientadas a la seguridad externa, es bastante coincidente.

Sólo un 15,4% de los políticos manifestó tener menor acuerdo en la utilización de las FF.AA. en dichas tareas. Este porcentaje, aumentó considerablemente al tratarse de integrantes del PN (de 15,4 a 40%) (Ver gráfico 2, Anexo 13). Ello, es congruente con la lectura de la anterior variable de resumen, en el cual el PN se posiciona como el partido con tendencia más intervencionista. (Ver gráfico 1, Anexo 13.)

Con respecto a la efectividad, casi un 40% de los políticos encuestados consideró que las FF.AA. no son efectivas en el cumplimiento de las tareas calificadas por Feaver & Gelpi como “realpolitik”; en tanto que la totalidad de los militares encuestados las consideró efectivas (Ver gráfico 3. Anexo 13).

En una lectura de la misma variable discriminada por partidos políticos (Ver gráfico 4. Anexo 13) se observa que más del 60% de los encuestados del PC consideró que las FF.AA. no son efectivas. Lo mismo ocurrió con la mitad de los entrevistados del PN, mientras que del FA, sólo un 16 % concordó con esta posición.

### **Resultados Primarios, algunas consideraciones:**

Tal como fue explicado en el marco metodológico, los resultados de las encuestas tienen carácter exploratorio y no son generalizables debido al tamaño y método de selección de la muestra.

De acuerdo a los resultados primarios de la encuesta en términos agregados, la hipótesis subyacente a la que se hizo referencia resultaría refutada, puesto que como se mostró la totalidad de los militares encuestados pueden ser calificados como “no intervencionistas”. Sin embargo, esta conclusión tampoco es definitiva ya que existen indicios contrarios a la misma.

En efecto, como se muestra en el gráfico 7 del Anexo 13, el 100% de los militares encuestados opina que las FF.AA. deben participar en la lucha contra el terrorismo internacional. Asimismo, un 40% de los militares está “de acuerdo” en la utilización del poder militar para la neutralización de movimientos insurgentes, mientras el restante 60% respondió que se encontraba “más bien en desacuerdo”. (Ver gráfico 8, Anexo 13)

Ello, es congruente con los resultados obtenidos en el estudio de caso, en tanto la doctrina del E.N. establece su competencia en materia de terrorismo y movimientos insurgentes. Asimismo, es congruente con la efectiva acción antiguerrillera desarrollada durante los 60' y 70' y con la formación y cambios intra-institucionales que las FF.AA. procesaron durante dicho período<sup>93</sup>.

Según sostienen Bryer & Cooper (2006:5) siguiendo a Weber, M., el predominio de la estructura, las reglas, y la cultura organizacional pueden generar inercia burocrática. En ese sentido, las funciones, formación y cambios institucionales acontecidos en las FF.AA. durante la dictadura podrían estar influenciando las opiniones relativamente positivas sobre la utilización de las FF.AA. en tareas contra terroristas y anti insurgentes.

Por otra parte, en relación a los partidos políticos, cabe destacar que el PN fue el único partido en donde se encontró una tendencia “intervencionista” (25%). Puede aventurarse, que ello es congruente con la política de defensa adoptada por el gobierno del Dr. Lacalle, en la que se dio una expansión de las misiones de orden interno de las FF.AA.. Al respecto, López, S. (1995:249) señala que: “... o Ministro da Defesa Dr. Mariano Brito introduz uma concepção que transcende claramente os termos da missão tal como formulados na Constituição vigente, incorporando «segurança interior» e «paz e ordem interna». Tais conceitos encontram sanção legal através da Lei Presupostal 1990-1994”.

Con respecto al FA, es de destacar la alta tendencia “no intervencionista” (80%). Evidentemente es difícil establecer lineamientos sobre la congruencia entre las opiniones de dicho partido y su gestión. Sin embargo, un referente a tomar para dicha evaluación es el nuevo proyecto de ley sobre Defensa Nacional presentado al Parlamento el 18 de febrero de 2008.

En su Art. 5º, este proyecto establece que “La política militar de defensa establecerá las normas que aseguren la integridad territorial del país, la custodia del ejercicio de la soberanía nacional en los espacios terrestres, marítimos y aéreos del Estado uruguayo. Asimismo, determinará la adecuada y eficaz preparación para enfrentar una agresión militar externa”. Como se observa, la definición de la política militar de defensa sólo integra elementos del paradigma de seguridad que hemos llamado “realpolitik”.

Por último, se quiere destacar que este esfuerzo primario responde a un objetivo más general, que es el de comenzar a incurrir en el estudio de las FF.AA. desde las perspectivas teóricas sobre los “usos de la fuerza”.

---

<sup>93</sup> Anexo N°2

## VI. A modo de conclusión:

### Control civil subjetivo y autonomía militar: sus efectos sobre la democracia

Desde la visión teórica de Huntington, la existencia de control civil de tipo subjetivo, supone riesgos para la democracia.

En primer lugar, debido a que la identificación de las FF.AA. con los intereses de un determinado grupo político, pone en riesgo la efectividad de dicho cuerpo burocrático como herramienta del estado, a la vez que supone el peligro de que puedan ser utilizadas contra grupos que no detentan el control de la Institución. Por otra parte, Huntington señala que el control civil subjetivo, implica unas FF.AA. politizadas, lo cual, impide el cumplimiento de la principal función de la institución, esto es, asegurar niveles adecuados de seguridad militar. De esta forma, se diluyen los “...cometidos específicos que justifican su existencia institucional”<sup>94</sup>.

Ahora bien, durante más de la mitad del S.XX, el modelo uruguayo de control civil fue de tipo *subjetivo*, y se caracterizó por lograr la efectiva subordinación de las FF.AA. a las autoridades y por el manejo político partidario de la oficialidad militar. “Tanto fue así y tan asumida estuvo en Uruguay la subordinación militar que ello representó un *dato de la realidad*, una *cuestión básica* en términos de Ernesto López” (González, J 2002 A: 89).

Sin embargo, el golpe de estado del 73’ rompió con el equilibrio construido entre el manejo de las cúpulas militares y la obediencia a los mandos superiores. Ello mostró el mayor déficit del modelo de RCM construidas: su *frágil equilibrio* y la politización de las FF.AA.

Con el retorno a la institucionalidad democrática la cuestión del control civil se plantea para nuestro país, como para gran parte de los países latinoamericanos en los términos de López, E. (1999:4) “: *la subordinación de las instituciones militares a los poderes cívico-políticos no es un dato fuerte de nuestra realidad histórica*” el problema básico es la interrupción de la subordinación y no los efectos de un determinado tipo de control civil. Por ello y debido a que las RCM luego del periodo dictatorial se caracterizan también por el manejo de los ascensos y destinos con algunos rasgos diferenciales, el tipo de control civil subjetivo debe plantearse como sostiene López, E. (1999: 5) como “*aquella tentativa de elaborar la subordinación castrense sobre la base de una adhesión particularista de los uniformados a algún grupo o sector político civil*”. (En Anexo 3, se desarrollan elementos del modelo de RCM en Uruguay)

Como fue mencionado en el correr del trabajo y tal como postula González, J. (2002A:84) luego de realizar un minucioso estudio, la cooptación partidaria de las cúpulas militares encontró su contrapartida en el desarrollo de espacios de autonomía para que las FF.AA. manejaran sus asuntos internos, en particular en los asuntos de doctrina militar. En ese sentido, el autor sostiene: “*Se postula que cooptación y autonomía coexistieron y se complementaron definiendo, explicando y otorgando sentido a la forma asumida por las relaciones entre civiles y militares en el país durante todo el S. XX*”. Así, la autonomía en la administración de los temas considerados como *profesionales* puede considerarse un rasgo estructural de las RCM uruguayas. Por otra parte, en tanto que para el sistema político el patrón de control civil subjetivo y los espacios de autonomía se han convertido en una tradición; para las FF.AA. la dinámica funcional entre cooptación partidaria y autonomía se ha constituido un “*derecho adquirido*”. (Ver Anexo N°3)

Ahora bien, de acuerdo a lo expuesto hasta aquí y tomando en cuenta los resultados del estudio de caso, se muestran a continuación tres continuidades respecto del modelo de RCM construido a lo largo del S. XX. :

En primer lugar, se constata que con la reinstitucionalización de la democracia, el modelo de RCM que predominó durante el S.XX, se puso nuevamente en marcha.

En segundo lugar, el rasgo de autonomía sobre los temas de doctrinarios, también continúa presente. Así lo evidencian los resultados del estudio de caso presentado. Estos resultados son generalizables, ya que dentro

---

<sup>94</sup> González (2002 A: 92)

de las etapas formales para el proceso de elaboración de doctrina no se incluye ninguna que obligue a las autoridades políticas a controlar o emitir aprobación explícita sobre las directivas internas de las Fuerzas, quedando ello a merced de la voluntad política de las autoridades.

En tercer lugar, los déficits institucionales del MDN también pueden considerarse una continuidad con el pasado. La reducción - mediante la normativa legal - del Gabinete del MDN y la Dirección General de Secretaría a meros órganos administrativos y la falta de capacidades técnicas no militares para la elaboración y control de la política de defensa, constituyen dos de los problemas que no se han logrado superar.

Por último y en relación a la actuación del Parlamento en materia doctrinaria, se mostró que no ha cumplido con su función de definición taxativa de las tareas de las FF.AA. y que las CDN no cumplen su función de fiscalización.

### **Una visión global: el estado democrático de derecho y las FF.AA. gobernadas democráticamente**

Como se estableció en el marco teórico, las FF.AA. serán gobernadas democráticamente cuando se cumplan los cuatro principios allí establecidos. A continuación se marcan a modo de conclusión, los efectos de las dimensiones analizadas sobre estos principios.

- El patrón de control civil subjetivo, afecta negativamente el principio por el cual las FF.AA. serán gobernadas democráticamente en tanto la institución castrense no sea utilizada por grupos políticos aliados a ellas.

- Los espacios de autonomía con los que las FF.AA. han contado tradicionalmente en materia doctrinaria, afectan el principio que establece, que las FF.AA. serán democráticamente gobernadas cuando éstas “*se encuentren sometidas al control político y legal del Poder Ejecutivo y el Parlamento*”.

- La carencia de control civil sobre el *micromanagement* de la política de defensa, afecta negativamente el principio según el cual, las FF.AA. serán democráticamente gobernadas, cuando el sistema de monitoreo permita que las FF.AA. sean *accountable* frente a las autoridades. Por otra parte, afecta el principio según el cual las autoridades deben hacer *mandate-responsive* a las FF.AA. a través de la conducción política de la defensa, determinando los lineamientos de política, haciendo de dicha institución *una herramienta útil y eficiente en el cumplimiento de las tareas asignadas por el gobierno*”.

Por último, se postula que los déficits en relación al gobierno democrático sobre las FF.AA. tienen efectos negativos sobre el *estado democrático de derecho* en tanto que:

- Los gobernantes al no cumplir adecuadamente con la conducción política de la defensa, no se constituyen ante la ciudadanía como *responsive* o *mandate-responsive*. Asimismo, al no generar las adecuadas capacidades de control sobre la elaboración y aprobación de la doctrina de empleo de las FF.AA., inhiben el mecanismo de *accountability vertical electoral*, a través del cual los ciudadanos ejercen un control indirecto sobre las políticas generadas por los gobiernos.

- La garantía de la democracia política, según la cual debe asegurarse la igualdad de todos los ciudadanos frente al cuerpo burocrático, se ve negativamente afectada por la existencia de un tipo de control civil subjetivo.

Finalmente, quiere destacarse que el marco teórico y metodológico utilizado para el análisis de caso, no solo es útil para la descripción de la relación entre agente y principal, sino que también puede ser útil para realizar predicciones. En ese sentido, puede postularse que en tanto las dimensiones analizadas se mantengan incambiadas, el agente continuará incurriendo en acciones de tipo *shirk* y el principal continuará incurriendo en el incumplimiento de sus responsabilidades de gobierno.

Estas conclusiones no pretenden sostener la carencia total de un gobierno democrático sobre las FF.AA. sino mostrar algunos puntos neurálgicos sobre cuales los gobiernos deben concentrar sus esfuerzos.

## Bibliografía

- Abrahamsson, B. (1971)** *Military professionalization and political power* Beverly Hills: Sage. Publications.
- Amado, F. (2007)** *Ascensos a la cúpula militar en Uruguay 1990-2007: clave del modelo de relaciones civil-militares de nuestro país*. Monografía de grado, Udelar, FCS.
- Amarillo, M.D. (1987)** “Capítulo IV”. En: *La Caída de la Democracia. Las bases del deterioro institucional 1966-1973*. Ed. Banda Oriental, Montevideo.
- Amarillo, M.H. (1985)** *El ascenso al poder de las FF.AA.* Monografía.
- Amarillo, M.H. (1986)** *El ascenso al poder de las Fuerzas Armadas*. Cuadernos paz y Justicia, (SERPAJ) Uruguay.
- Bañón, R. & Olmeda, J. (1985)** “Las FF.AA. en España”. En: Bañón, R & Olmeda, J. (comps.) *Institución militar en el estado contemporáneo*. Ed. Alianza. Madrid
- Benítez, R. (2005)** “Política Exterior y Seguridad Hemisférica: Diferencias y Desencuentros”. *III Semana Iberoamericana Democracias y Seguridad en Iberoamérica: Los retos de la gobernabilidad*. 12-14 de septiembre. Madrid, España. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Bryer, T. & Cooper, T. (2006)** “Differentiating Design and Implementation Responsiveness of Bureaucracy in a Collaborative Setting”. University of Southern California School of Policy, Planning, and Development. Paper prepared for presentation at the *Academy of Management*, August, Atlanta, GA.
- Burk, J. (1998)** “The logic of crisis and civil-military relations theory: A comment on Desch, Feaver, and Dauber”. En: *Armed Forces & Society*. 1998; 24, 455 – 462.
- C.G.E. (2003)** *Concepto Estratégico de empleo del Ejército Nacional*. R.O.U. C.G.E.
- C.G.E. (2003)** *Doctrina de Empleo del Ejército Nacional*. R.O.U. C.G.E.
- C.G.E. (2003)** *Procedimientos para enfrentar acciones del terrorismo internacional*. R.O.U.
- Comblin, J. (1977)** *Le Pouvoir Militaire en Amerique Latine. L'idéologie de la Sécurité Nationale*. Delarge editor, Paris.
- Conferencia de Madrid. (2001); (2002); (2003)**. Serie: *Patterns of Global Terrorism*
- de Riz, L. (1970)** “Ejército y Política en el Uruguay”. En: *Uruguay: poder, ideología y clases sociales*. Cuadernos de ciencias sociales N°1.
- Desch, M. (1998)** “Soldiers, states, and structures: The end of the Cold War and weakening U.S. civilian control”. En: *Armed Forces & Society*, Vol 24, pp. 389 – 405.
- Diamond, L. (1999)** *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Díaz, E. (1986)** *Estado de Derecho y sociedad democrática*. Ed. Taurus. Madrid.
- Dinstein, Y. (2001)** *War, Aggression, and Self-Defense*. Cambridge University Press. Libro en formato digital disponible en: <http://www.questia.com/library/book/war-aggression-and-self-defense-by-yoram-dinstein.jsp>
- Feaver, P. & Gelpi, C. (2003)** *Choosing your battles*. Princeton University press.
- Feaver, P. (1996)** en “The Civil-Military Problematique; Huntington, Janowitz and the Question of Civilian Control”, *Armed Forces and Society*, Vol.23 N°2, New Brunswick, Winter.

- Feaver, P. (1998)** "Crisis as Shirking: An Agency Theory Explanation of the Souring of American Civil-Military Relations", *Armed Forces and Society* Vol.24 N°3, New Brunswick, Spring.
- Fernández, W. (1986)** *El gran culpable. La responsabilidad de los EE.UU en el proceso militar uruguayo*. Ed. Atentea.
- Finer, S. (1974)** "The man of horseback". En: *Armed Forces & Society*.1974; 1: 5-27. <http://afs.sagepub.com/cgi/reprint/1/1/5>.
- Garzón, J. (2003)** "La Seguridad y las Fuerzas Armadas en América Latina y El Caribe: Nuevos desafíos para la construcción de una democracia". Programa Regional de Becas CLACSO. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2003/mili/garzon.pdf>
- Gibson, C. & Snider, D. (1999)** "Civil-Military Relations and the Potential to Influence: A Look at the National Security Decision-Making Process". En: *Armed Forces & Society*, Vo. 25, N°2, 193-218.
- Goffman, I. (1994)**. *Internados*. Ed. Amorrortu Bs.As.
- Gonnet, D. (2005)** *El desafío camuflado*. Tesis de grado en Ciencia política. Universidad de la República.
- Gonnet, D. (2006)** "Algunas claves para emprender la reestructura del Ministerio de Defensa Nacional – Uruguay". Seminario *Aportes para una Ley de Defensa Nacional*. Ministerio de Defensa Nacional Uruguay – Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- González, J. (2002 A)**. *La Política Exterior del Uruguay en el Ámbito de la Defensa, toma de decisión en un tema opaco. Un avance en la interpretación de las relaciones FFAA y Sociedad en el Uruguay del Siglo XX*. Tesis de Maestría en Ciencia Política, ICP, FCS. Montevideo.
- González, J. (2002 B)** "Relaciones civiles militares: El impacto del 11 de setiembre en Uruguay". REDES, Brasilia, agosto 2002. Seminario de investigación y educación en estudios de defensa y seguridad.
- González, J. (2007)** "Relaciones FF.AA. y sociedad en Uruguay". En: *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Ed. Altamira, Argentina.
- González, J. (2008)** "Encuadre histórico, cultural y valórico que sustenta la política la Defensa en Uruguay". Inédito
- Gutiérrez, C. (2007)** "Política de defensa de Chile. Una mirada desde la transición democrática". En: *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Ed. Altamira, Argentina.
- Heller, C. (1973)** "Las relaciones militares entre Estados Unidos y América Latina: Un intento de evaluación". En: *Revista Nueva Sociedad*, N°27, noviembre-diciembre.
- Huntington, S. (1964)** *El Soldado y El Estado*. Círculo Militar, Bs.As.
- Huntington, S. (1985 A)** "La mentalidad militar" En: Bañón, R & Olmeda, J. (comps.) *Institución militar en el estado contemporáneo*. Ed. Alianza. Madrid
- Huntington, S. (1985 B)** "Poder, ideología y profesionalidad: Las relaciones civiles-militares en teoría" En: Bañón, R & Olmeda, J. (comps.) *Institución militar en el estado contemporáneo*. Ed. Alianza. Madrid
- Huntington, S. (1991)** *La tercer Ola. La democratización a finales del S.XX*. Ed. Paidós. Buenos Aires.
- Koonings, K. & Kruijt, D. (2002)** Fuerzas Armadas y política en América Latina: perspectivas futuras". *Revista Iberoamericana*, II, N° 8, 7-22.

- Krujit, D (2005)** “Fuerzas Armadas y seguridad en América Latina”. Universidad de Utrecht. Centro de Investigación para la Paz y Tribuna Americana.
- Krujit, D. & Tello, M. (2002)** “From military reformists to civilian dictatorship: Peruvian military politics since the 1960s”. En: Koonings y Krujit (eds) *Political armies. The military and nation Building in the age of democracy*. London: Zed Books.
- Krujit, D. (2006)** “Del militarismo de la Seguridad Nacional a una Nueva Agenda de Seguridad Internacional”. En: *Democracia y Fuerzas Armadas*. N°6. Operaciones conjuntas: Civiles y militares en la política de Defensa. Lima.
- López, E. (1995)** “Defensa No Provocativa y Relaciones Cívico-Militares: Reflexiones sobre el Caso Argentino” en CACERES, Gustavo Cnel (r) y Scheetz, Thomas (comp.) *Defensa No Provocativa. Una Propuesta de Reforma Militar para Argentina*, Ed. Buenos Aires, Buenos Aires.
- López, E. (1999)** “La Construcción del Control Civil: Argentina, Brasil, Chile”. Working Paper. Universidad de Quilmes.
- López, E. (2003)** “Control civil y construcción de Régimen legal institucional en América Latina: un examen limitado de la inestabilidad”. Center for Hemispheric Defense Studies. REDES.
- López, E. (2007)** “Argentina: un largo camino hacia el control civil sobre los militares”. En: *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Ed. Altamira, Argentina.
- López, S. (1985)** *Estado y Fuerzas Armadas en el Uruguay del siglo XX*. Ed. Banda Oriental, Montevideo.
- López, S. (1995)** *Uruguai 1985-1993 estratégia e tática da reprodução institucional militar na pós-ditadura*. Tesis Doctora. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidad estadual de Campinas.
- López, S. (S/F)** *Las FF.AA. De la milicia artiguista al Ejército de Seguridad Nacional*. En: Bases de la Historia Uruguaya. Ed. Las Bases, N°23.
- Lyon, R. (2004)** “Civil-Military relations in an age of Terror”. Preparado para: The Australian American Fulbright Symposium, University of Queensland, Brisbane. Disponible en: <http://www.comw.org/tct/homeland3.html>
- Machillanda, J. (2005)** “La remilitarización de la Seguridad en América Latina”. En: Revista *Nueva Sociedad*, N° 198, Julio/Agosto.
- Manin, B; Przeworski, A & Stokes, S. (1999)**. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge studies in the theory of democracy.
- Mario Latorre (2008)** “control cívico parlamentario de los asuntos de defensa. El papel de la comisión de defensa nacional del senado en la construcción de una política militar democrática”. Tesis de grado en preparación
- O’Connell, M. (2002)** “The Myth of Preemptive Self-Defense”. The American Society of International Law. Disponible en: <http://www.asil.org/taskforce/oconnell.pdf>
- O’Donnell, G. (1998 A)** “Horizontal Accountability in New Democracies” En: *Journal of Democracy* 9.3, 112-126. National Endowment for Democracy and the Johns Hopkins.
- O’Donnell, G. (1998 B)** “Accountability Horizontal” *Revista Agora* N° 8/ Verano. 5-34.
- O’Donnell, G. (2001)** “La irrenunciabilidad del Estado de Derecho” *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 8 y 9 págs. 43-82. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España.

**O'Donnell, G. (2004 A)** *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. PNUD

**O'Donnell, G. (2004 B)** "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política" *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 11, Octubre, pp. 11-31.

**Perelli, C. (1990)** "La percepción de la amenaza y el pensamiento político de los militares en América del Sur". En: *Los militares y la democracia . el futura de las realciones cívico-militares en América Latina*. Comp. Goodman, L; Mendelson, J. y Rial, J. ed. PEITHO.

**Rama, G (1987)** *La democracia en Uruguay. Una perspectiva de interpretación*, GEL, Bs.As.

**Real de Azúa, C. (1997)** *Historia y política en el Uruguay*. Cal y Canto, Montevideo.

**Rhodes, W. (1997)** "El Institucionalismo". En: *Teoría y métodos de la ciencia política*. Marsh, D. & Stoker, G. (eds). Ed. Alianza.

**Rial, J (1987)** "Capítulo V". En: *La Caída de la Democracia. Las bases del deterioro institucional 1966-1973*. Ed. Banda Oriental, Montevideo.

**Rial, J. (1988)** "Los militares en tanto «partido político sustituto»". En: **La autonomía militar en América Latina**. Ed. Augusto Varas. Caracas, Nueva Sociedad.

**Roquié, A. (1984)** *El Estado militar en América Latina*. Ed. Emecé. Bs.As.

**Sain, M. (2003)** "Seguridad, militares y terrorismo. La fracasada militarización de la problemática terrorista en la Argentina" Working Paper. Programa de Investigación sobre Fuerzas Armadas, Seguridad y Sociedad (PIFAS). Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.

**Sain, M. (2006)**. "Notas sobre la gobernabilidad política de la defensa nacional y la modernización militar en el Cono Sur". *Debate Nacional Sobre Defensa. Aportes Internacionales*. PNUD-MDN

**Saint-Pierre, H. (2000)** *A política armada. Fundamentos da guerra revolucionária*. Ed. UNESP, São Paulo.

**Saint-Pierre, H. (2002)** "As novas alternativas no âmbito da Segurança Internacional e os seus efeitos sobre as relações entre civis e militares no Brasil". *Panel: Los Nuevos Desafíos a la Defensa y Seguridad: el impacto sobre las relaciones civiles-militares en el cono sur*. Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS) Agosto 7–10, 2002, Brasilia, Brasil.

**Stepan, A. (1973)** "The military in Politics: Changing patterns in Brazil". En: *American Political Science Review*, Vol 67, N°2, 695 – 696.

**Stepan, A. (1988)** *Repensando a los militares en política. Cono Sur: Un análisis comparado*. Ed. Planeta, Bs.As.

**The White House Washington (2002)** *The National Security Strategy of the United States of America*. Disponible en: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>

**Vera, Bruno (2006)** "Los Servicios de Inteligencia en el Uruguay: Un Abordaje del Tema". Trabajo final presentado al Taller FF.AA., política y Sociedad, FCS - UdelaR.

**Verner, C. (2003)** "La Nueva Alianza". Ponencia: *III Simposio Regional sobre Seguridad y Defensa "Nuevas tendencias de la seguridad subregional"*, Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS).

**Weber, M. (1944)** *Economía y Sociedad*. FCE, México.

# Abreviaturas

C.G.E. - Comando General del Ejército

CDN - Comisión de Defensa Nacional

CICTE - Comité Interamericano contra el Terrorismo

Cte. - Comandante

D.G.S. - Dirección General de Secretaría

D.I. - Directiva interna

DINACIE - Dirección Nacional de Inteligencia de Estado

DND - Diálogo Nacional sobre Defensa

DNII - Dirección Nacional de Información e Inteligencia

E.N. - Ejército Nacional

FA - Frente Amplio

FF.AA. - Fuerzas Armadas

GEO - Grupo Especial de Operaciones

L.O.FF.AA. - Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas

MDN - Ministerio de Defensa Nacional

MI - Ministerio del Interior

MLN - T Movimiento de Liberación Nacional - Tupamaros

MPS - Medidas prontas de seguridad

MTD - Mesa temática de debate

PC - Partido Colorado

PE - Poder Ejecutivo

PI - Partido Independiente

PL - Poder Legislativo

PN - Partido Nacional

R.O.E - Reglamento de Organización del Ejército

RCM - Relaciones civiles militares

S.N.E. - Sistema Nacional de Emergencias

# Anexo 1

## *El Cambio de Paradigma*

Stepan, A. (1973; 1988) en sus diversos estudios argumenta que las FF.AA. latinoamericanas realizaron a partir de la década del 60' un pasaje desde un tipo de "profesionalización tradicional" o "vieja profesionalización", orientada a tareas de seguridad externa, hacia un "nuevo profesionalismo", orientado a la seguridad interna y a actividades relacionadas con el desarrollo nacional. Este elemento explica, según el autor, la alta burocratización y el fuerte rol político jugado por las FF.AA. en las sociedades.

El cambio de paradigma de las instituciones castrenses, fue sostenido en parte importante, a través de la "asistencia" militar de los EE.UU. hacia los países de nuestro continente. Desde 1961 EE.UU. capacitó militares de la región, a través programas de enseñanza, que implicaban una doctrina enfocada en actividades de contrainsurgencia, acción cívica y acción de reconstrucción de naciones, coincidiendo este hecho con la guerrilla cubana por la liberación nacional.

En este sentido, cabe mostrar las características de este nuevo profesionalismo en contraposición con el profesionalismo tradicional, ya que los mismos tienen importantes consecuencias, no sólo sobre la teoría de las relaciones civiles – militares, sino sobre las recomendaciones de política en los temas de defensa. Existen semejanzas entre ambos tipos, en especial en relación a la alta estructuración de los programas académicos de las escuelas militares y a las doctrinas bien articuladas y diseminadas dentro de las Fuerzas.

	<i>Old Professionalism</i>	<i>New Professionalism</i>
<i>Function of military</i>	External security	Internal security
<i>Civilian attitudes toward government</i>	Civilians accept legitimacy of government	Segments of society challenge government legitimacy
<i>Military skills required</i>	Highly specialized skills incompatible with political skills	Highly interrelated political and military skills
<i>Scope of military professional action</i>	Restricted	unrestricted
<i>Impact of professional socialization</i>	Renders the military politically neutral	Politicizes the military
<i>Impact on military relations</i>	Contributes to an apolitical military and civilian control	Contributes to military political managerialism and role expansion

Fuente: Stepan, Alfred (1973). Table 2.1. Contrasting Paradigms: The old professionalism of external defense. The new professionalism of internal security and national development.

El cambio de orientación de paradigma, no sólo tuvo lugar en América latina sino que tempranamente se observó en Francia en los años 50, siendo uno de los principales orígenes de la Doctrina de la Seguridad Nacional<sup>95</sup>. Los programas de capacitación norteamericanos se fundamentaron en que los mismos promoverían la profesionalización de las Fuerzas militares, sin embargo, desde las visiones teóricas que abordan el tema del control civil, se sostiene que las características del nuevo profesionalismo, llevan a las Fuerzas a una expansión de sus funciones y a una tendencia por parte de las FF.AA. a asumir *el papel de actor político de gobierno*.

En este sentido, las FF.AA latinoamericanas heredaron de los regímenes autoritarios características institucionales que afectaron y afectan las relaciones civiles militares y el control político sobre las FF.AA.

Stepan destaca tres características “heredadas” potencialmente amenazantes para la democracia, que reconfiguran el escenario de las relaciones civiles militares tradicionales y por sobre todo, generan una reconfiguración de los controles, que el poder político debe ejercer sobre las Fuerzas. En primer lugar, los regímenes militares de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay se autoasignaron *“una expansión de las misiones de las Fuerzas, de su alcance como organización y de su poder relativo”* (1988:10). En segundo lugar, se dio una reestructura de los servicios de inteligencia, orientada a la ampliación de los servicios a cargo de las FF.AA y de sus misiones en la seguridad interna. En tercer lugar se concretó una transformación de la doctrina de las Fuerzas. Ello importa en tanto, *“Dado que el monopolio en el uso de la fuerza es un requisito de la democracia moderna, el fracaso en el desarrollo de las capacidades para controlar a las FF.AA es una abdicación de poder democrático”* (Stepan 1988:13).

En Uruguay, el aparato de inteligencia cumplió durante el periodo dictatorial básicamente funciones contra la “guerrilla tupamara”. Sin embargo, la inteligencia, herramienta fundamental para las actividades de contrainsurgencia se concentraron, dentro de la órbita de las FF.AA, ampliando la estructura organizacional que es mantenida hasta hoy bajo la órbita del Ministerio de Defensa Nacional. Actualmente, la inteligencia uruguaya muestra gran predominancia militar. Asimismo, los militares poseen actualmente alto grado de autonomía en relación a la elaboración de doctrinas de empleo y a la formulación e implementación de los programas de enseñanza en sus diversos centros de estudio.

Las características de las transformaciones acontecidas en las instituciones castrenses y los elementos organizativos y doctrinarios heredados podrían representar una amenaza para la democracia debido al cuasi monopolio técnico sobre dichos elementos.

De entre los desarrollos teóricos sobre control civil, la importancia de la orientación de la doctrina de las FF.AA. para la efectivización del mismo, queda de manifiesto a través del desarrollo teórico propuesto por Michel Desch (1998). Éste analiza las variaciones del control civil en relación al grado de amenazas internas y externas que enfrente una nación. Así, establece que en situaciones de importantes amenazas externas y amenazas internas bajas, existiría un adecuado control civil. Sin embargo en una situación de amenazas internas altas y amenazas externas bajas existiría una imposición de las preferencias militares sobre las civiles. Desch, llama escenarios de *indeterminación estructural* cuando existen altas amenazas internas como externas, y también cuando existen amenazas internas y externas bajas. En estos casos de indeterminación estructural es que Desch introduce la variable doctrina militar como variable “proxy” de las amenazas estructurales. Desch, define la doctrina militar como el conjunto de ideas que *“establece qué recursos militares serán empleados, cómo serán empleados y en qué circunstancias”*, y sostiene que dicha variable será la que en esos contextos de indeterminación, determinen las características del control civil. Por ello, recomienda una doctrina militar orientada a misiones exteriores y que sea elaborada y controlada por las autoridades civiles, legítimamente electas. En palabras del autor (1998:5): *“... Time and resources spent training for one mission are generally not immediately applicable to another. One clear implication of this argument is that internally oriented militaries should be harder to control than*

---

<sup>95</sup> Sobre los orígenes y desarrollo de la Doctrina de la Seguridad Nacional en América Latina. Ver: Comblin, Joseph (1977). “Le Pouvoir Militaire en Amerique Latine. L'idéologie de la Sécurité Nationale”

*externally oriented militaries. Therefore, externally oriented military doctrines should be most conducive to civilian control, while internally oriented doctrines undermine it”.*

En ese sentido, es que consideramos que la propuesta de Desch oficia como nexo teórico que sostiene la importancia del análisis de la orientación doctrinaria, puesto que Uruguay se ubicaría en un marco de indeterminación estructural, con bajas amenazas externas e internas.

### **Relaciones civiles militares post-transiciones democráticas:**

En el marco de lo anteriormente expuesto, Krujit & Koonings (2002:13) afirman que el poder de los regímenes dictatoriales se basó en cuatro pilares: *“el control sobre el sistema nacional de inteligencia, el control sobre las fuerzas policiales, sobre el desarrollo regional y la administración local y sobre el aparato legal y el sistema jurídico que le brindaba a la cúpula militar inmunidad e impunidad”*. Luego de las transiciones hacia la democracia, el poder político ha descuidado el control sobre los aparatos de inteligencia, que en general fueron ubicados en la órbita de los ministerios de defensa y han continuado manteniendo gran preponderancia militar.

En función de la heterogeneidad latinoamericana respecto de las RCM post-dictaduras y de la predominancia militar en el espacio político, Krujit & Koonings (2002) presentan una tipología, en la que se distinguen tres tipos ideales de “militarismo político”:

1) *“Retorno a los cuarteles”*: es la situación en la cual, la institucionalización de la democracia es exitosa. Por ello se entiende, que los gobiernos se suceden a través de elecciones libres, sin tutelajes militares y con masivo apoyo ciudadano a las elecciones. Las mismas son reconocidas como el medio legítimo para la toma del poder. Asimismo, la categoría se supone la erosión - en diferentes grados pero de forma progresiva - de los privilegios y poderes militares establecidos durante las dictaduras o las prerrogativas militares impuestas o acordadas como condición para las transiciones. Otra característica reside en la reorientación militar hacia el fortalecimiento del profesionalismo institucional.

En dicha categoría se ubican, según los autores: Argentina, Brasil, Uruguay, Bolivia y El Salvador.

2) *“Democracia blindada”*: es la situación en la cual los militares preservan ambiciones intervencionistas. Los militares cumplen *“... el rol de guardián o árbitro con respecto a las instituciones democráticas formalmente restauradas”*, a pesar de que los mismos aceptan la legalidad de los gobiernos civiles. Dichas circunstancias se dan en contextos donde existen conflictos políticos permanentes. Asimismo, se incluyen los casos en los cuales *“los líderes militares forman alianzas cívico-militares detrás de una fachada democrática, haciendo uso de su papel de protectores de la democracia y manteniendo su influencia como resultado de su co-gobierno”*.

En dicha categoría los autores ubican los casos de: Guatemala durante las décadas de los 80 y 90 y Chile hasta el año 1998 tras el arresto de Pinochet.

3) *“Los hombres fuertes cívico-militares”*: Los autores la definen como la *“Versión modernizada de una alianza cívico-militar de un régimen político autoritario y plebiscitario, cuyo fuerte son las instituciones armadas”*. Los militares conservan el status de *“guardián nacional”*, se incluyen intervenciones legitimadas constitucionalmente, poseen rol de vigilantes del orden y la estabilidad nacional y la acción cívica.

Los casos que ubicados en esta categoría son: Venezuela bajo la presidencia del ex oficial Chávez, puesto que fortaleció su mandato legítimo por medio de un plebiscito para la renovación de su mandato, al mismo tiempo que se concedieron importantes facultades a los militares en relación a los asuntos de seguridad nacional. Perú luego del autogolpe de Fujimori en 1992 con apoyo explícito de parte importante de la institución castrense. Fujimori gobernó tras ganar las elecciones en 1995, a través de un triunvirato compuesto por él mismo

(Presidente de la República y comandante supremo de las FF.AA), asistido por el jefe de inteligencia, Montesinos y el Cte. del ejército, Gral. Hermoza. En Perú se dio la connivencia de dos sistemas de dominación públicos paralelos: las FF.AA y el Sistema de Inteligencia Nacional (Krujit y Tello 2002).

Cada uno de estos tipos ideales presenta diferentes grados y tipos de conflictos civiles militares y diferentes grados de control político y se asocia con diferentes grados de gobernabilidad democrática sobre las FF.AA.

### **El marco cambiante de la seguridad:**

Luego de los atentados del 11- S, se produce en 2003, la Conferencia Especial de Seguridad de la Organización de los Estados Americanos en México, en la cual se elaboró la “Declaración sobre Seguridad en las Américas”. En dicho documento se presentan como amenazas a la seguridad, las “tradicionales” constituidas por las amenazas militares de origen externo y las “nuevas” entre las que se ubican las debilidades económicas y sociales. Estas últimas a su vez se dividen en otras categorías tales como amenazas “duras” entre las que se ubica el terrorismo en primer lugar. Sin embargo el orden en que las amenazas son enlistadas es el que sigue: 1) Amenazas “duras”: terrorismo, delincuencia organizada transnacional, narcotráfico, corrupción, lavado de dinero, tráfico ilícito de armas. 2) amenazas de origen social: pobreza. 3) amenazas provenientes de la naturaleza y salud: desastres naturales, deterioro del medio ambiente y VIH-SIDA. 4) amenazas contra la integridad de las personas con origen social: crimen organizado y trata de personas. 5) amenazas “on-line”: delitos cibernéticos. 6) Amenazas del transporte de desechos tóxicos, petróleo y material radiactivo. 7) amenaza por la posible posesión de armas de destrucción masiva por parte de personas o grupos terroristas.

Al respecto Raúl Benítez (2005) señala que a diferencia de tiempos anteriores donde solo se consideraba la amenaza tradicional, esto es, la posibilidad de enfrentar fuerzas regulares de otro país, hoy día se perciben para las Américas una gama heterogénea de amenazas que afectan a cada país en muy diferentes grados. Por ello, las amenazas ubicadas en la “Declaración sobre Seguridad en las Américas” no se presentan en orden de importancia. Asimismo, el autor destaca que el conjunto de amenazas acordadas en la Declaración, hacen a la seguridad de los estados, sin embargo la amplitud de las mismas hace que el tema sea multidimensional en el sentido de que la seguridad no debe ser tratada como un asunto exclusivamente militar.

En esta línea y tomando en cuenta los elementos anteriormente señalados, varios autores señalan el riesgo del fenómeno de militarización de la seguridad nacional, en particular refiriéndose al legado institucional e intra-institucional que sobre las FF.AA. dejaron las dictaduras. [Benítez, R. (2005); Garzón, J. (2003); López, E. (2003) Lyon, R. (2004); Machillanda, J. (2005); Burk, J. (1998); Koonings & Krujit (2002); Krujit, D. (2005 y 2006)].

## Anexo 2

### La Doctrina de las FF.AA. uruguayas:

En el presente apartado se mostrará brevemente a partir de un trabajo de revisión bibliográfica, la evolución doctrinaria de las FF.AA. uruguayas desde la primera mitad del S. XX hasta el comienzo de la reinstitucionalización de la democracia.

### La institución castrense en la primera mitad del S.XX

En los tiempos del Uruguay “bárbaro”, como sostiene Real de Azúa (1997:159) “... dos factores concurren a lo que cabe llamar el continuo civil agrario militar que restará al ejército regular el “monopolio de la coacción física (...) borrándose los límites entre «el ejército oficial» y «ejércitos particulares»”. Sólo a partir de 1870 se procesa a través del período llamado “militarismo” (1876 – 1886) el orden de la campaña y el disciplinamiento tanto del gaucho como de los miembros de la institución militar.

Ahora bien, luego del triunfo del ejército oficial sobre la insurrección saravista de 1904 bajo el gobierno de Batlle y Ordoñez, se procesa la primer reestructura de la institución castrense, que a pesar de tener como uno de los objetivos la eliminación de la amenaza contestataria del PN y el control partidario de las FF.AA., delineó la doctrina de las Fuerzas hasta llegada la década del 50’.

En lo que respecta a las reformas procedas por Batlle, con efectos directos sobre la función interna del Ejército, se destaca la continuación del proceso de profesionalismo iniciado con Latorre. Así, las FF.AA. aumentan su contingente, modernizan su equipamiento y se mejora la educación militar. En ese sentido, se destaca en primer lugar, que el ejército durante el período “militarista” era de un contingente de 2.343 militares y 7 unidades. Luego de la guerra civil de 1904, el ejército contaba con 17 unidades y con 6482 hombres, pasando 45 unidades y a 9.300 efectivos en 1912<sup>96</sup>. Ésta reforma conocida como “pulverización” tuvo dos objetivos “fortalecer o Ejército regular desafiado pelas insurreições “blancas” e desconcentrá – lo (...) de acordo a fala da oposição – com a intenção de dificultar os movimentos conspiratórios e pretensas insurreições desde suas bases” (López, S. 1995:10) Por un lado, la dispersión de las unidades militares a lo largo de todo el país, significó la reafirmación de la misión interna del ejército en relación, de evitar eventuales guerras civiles. Por otro, la multiplicación de dichas unidades implicó que éstas fueran más reducidas en número de efectivos, desconcentrando así el poder de los comandantes, ello como forma de asegurar la estabilidad institucional.

El temprano desarrollo de un estado de bienestar, que llevó a la construcción de una sociedad “hiperintegrada”<sup>97</sup> y la consolidación de un sistema político consensual signado por la *coparticipación* de los partidos políticos tradicionales, minimizó la función interna del E.N..

Respecto de los factores y lineamientos que determinaron el rol del ejército en relación a sus funciones externas, debe destacarse en primer lugar, que las disputas en relación a los límites de nuestro país con Argentina y Brasil de inicios del S.XX, fueron solucionados mediante tratados internacionales. Dicho mecanismo solucionador de los conflictos interestatales, se convirtió para nuestro país, en parte de la tradicional política exterior que, apelando al derecho internacional constituyó la columna de su política exterior. En este sentido, González, J. (2008) afirma que “... la política exterior y de defensa del Uruguay fueron concebidas en función de dos grandes variables. Por una parte, las dimensiones geográficas y poblacionales del país en

<sup>96</sup> Datos tomados de López, S (1995:10). Fuentes citadas: Diario “El Día” 11 marzo 1914, Vagner, M. (1991:104, 182, 323, 372) “El país modelo” y Barrán, J y Nahum, B. (1986: 119) “Batelle, los estancieros y el Imperio Británico. Tomo III. El nacimiento del batllismo”.

<sup>97</sup> Rama (1987)

*relación a sus dos grandes vecinos y por otra, las características de su territorio. Ninguna de las dos facilita su defensa ante una invasión de fuerzas militares previsiblemente superiores. Es así que Uruguay nunca ha considerado verosímil la posibilidad de una defensa militar convencional de su territorio”.*

En relación a la definición de misiones y tareas de las FF.AA. mediante normas legales, se destaca que luego del establecimiento de la primer ley orgánica militar (1941) que disponía en su art. 1º que: *“el ejército nacional tiene por misión esencial defender la honra, independencia y la paz de la república, la integridad de su territorio, su constitución y sus leyes debiendo actuar siempre bajo las órdenes superiores del presidente de la república”*, el Parlamento no operó ninguna reforma relevante en relación a dichos asuntos.

Los factores mencionados, se reflejaron por una parte, en el cuestionamiento por parte de la sociedad de la propia existencia de las FF.AA. y por otra en el *“mimetismo civilista”* de los propios miembros de la institución castrense. Esos factores, constituyeron como afirma López, S. (1995:13) *“... el «baixo perfil» que a instituição militar tem no Uruguai democrático prévio a ditadura, e também podem ser considerados com as circunstâncias favoráveis a inserção subordinada das FF.AA. no sistema político”.*

Ahora bien, expuestos brevemente, los rasgos institucionales y doctrinarios predominantes del S.XX puede afirmarse que la institución militar uruguaya no se encuadra en lo que Stepan (1973) ha denominado como *“profesionalismo tradicional”*. Más bien, podría decirse que en el marco descrito las FF.AA. generaron una *“identidad difusa”* provocada por el *“vaciamiento funcional”* que dificultó dentro y fuera de la propia institución la visualización de funciones y objetivos que justificaran su existencia. El tema puede resumirse en la afirmación de Real de Azúa (1997:185) según la cual *“Una estructura reclama tanto una función, como ésta solicita aquélla”*, relación que en este caso, no fue más que nominal.

### **Influencia EE.UU. y cambios doctrinarios: Hacia la definición de un “nuevo profesionalismo”**

Como fue señalado, durante la primera mitad del S.XX, las FF.AA. uruguayas se insertaron adecuadamente a las normas que regían el estado democrático de derecho, ajustándose adecuadamente al control de un sistema político estable.

Sin embargo, la estabilidad del sistema político y las bases productivas del modelo económico comienzan a mostrar claras señales de crisis y agotamiento a fines del período *“neo-batillista”*, profundizándose durante los dos gobiernos consecutivos del Partido Nacional (1959 – 1967).

Para ese entonces, con la primera rotación en el gobierno entre los partidos tradicionales se van divisando cambios en las relaciones civiles militares. Como sostiene Amarillo, M. (1986:24) *“Los intentos golpistas en los dos cambios de gobierno (1959 – 1966), la formación de camarillas «antipolíticas» y de complejas tendencias internas, son los signos de la alteración militar, conflictiva con el sistema político, y el comienzo de una tendencia a autonomizarse de los procesos políticos «externos»”.*

Pese a ello, es sobre todo en el contexto de las políticas de tinte autoritario realizadas por el gobierno del PC, representado en el Ejecutivo por Pacheco Areco (facción conservadora del PC), y en el marco de las coordinadas políticas trazadas por EE.UU. que se comprende el giro doctrinario de las FF.AA.

A continuación se presentan brevemente ambos puntos.

A fines de los 60’, crece la movilización social. El sector sindical organizado a través de la Confederación Nacional de Trabajadores creada en 1964, el sector estudiantil y político, fueron los actores protagonistas de los reclamos económicos y sociales acontecidos por el estancamiento de la producción, exportaciones e inestabilidad social. En ese marco, el sistema político uruguayo se muestra fracturado e incapaz de responder ante las demandas ciudadanas. Es en el mismo período, en el que el Movimiento de Liberación Nacional - Tupamaros *“organización armada, clandestina y contestaría al sistema político”* (Amarillo 1985:19)

se propone como objetivo estratégico a través de la lucha armada la toma del poder. Amarillo, sostiene que dicha “fuerza social armada”, se incluye en un movimiento social más amplio que es la gestación de la coalición política Frente Amplio en 1971. En ese sentido, la autora sostiene siguiendo la tesis de G. de Sierra que *“Si bien el MLN mantuvo una autonomía organizacional de los grupos institucionalizados de izquierda nunca hubo de hecho una ruptura antagónica de trascendencia pública”*.

En el marco de la crisis económica y de la agitación social, el Poder Ejecutivo a partir de 1968 utilizó las Medidas Prontas de Seguridad (MPS) como marco legal para el establecimiento de un estado de excepción permanente, que con la asunción de Bordaberry culminó en 1972 con la declaración de “estado de guerra interno” y la suspensión de las garantías individuales. De tal modo, las FF.AA. sostiene Amarillo (1987:77) *“... son «llamadas» inicialmente por el P.E. para asumir un rol instrumental en la represión de los conflictos, huelgas y paralización de los servicios públicos, una vez decretadas las MPS”*.

En ese sentido, debe destacarse el decreto 566/971, en el que se establece que los mandos militares de las FF.AA. serán responsables de la conducción de la lucha antisubversiva. En setiembre de 1972 el Ministro del Interior de aquel entonces, declara que *“desde el punto de vista militar, la sedición tiene su espina dorsal quebrada (...) pero quedan aún sedimentos, por lo que es indispensable (...) mantener las medidas de excepción”*.

Para ese entonces, sostiene Rial, J (1987:87) los conflictos entre la élite política y las FF.AA. eran públicamente notorios, a la vez que, éstas se posicionan claramente, como actor político en febrero de 1973, a partir del Pacto de Boiso Lanza. Dicho pacto, Amarillo cierra el largo proceso de “autonomización de las FF.AA.” que culmina en junio del mismo año, con la disolución del Parlamento. En ese marco, sostiene López, S (1995: 33) el MLN – T y el movimiento obrero, *“... materializaram para as FFAA influenciadas por una forte ideologizaçãõ prévia, ao «inimigo interno» de suas doutrinas”*.

Ahora bien, los cambios doctrinarios y la influencia de EEUU sobre los países latinoamericanos cobran fuerza en el marco de la Guerra Fría. Al respecto, Fernández, W. (1986:38), señala que, George Kennan, quien implementó el diseño de la política exterior de EE.UU. en ese período, señaló, respecto del comunismo en la región, que : *“las actividades de los comunistas representan nuestro mayor problema en el área (ya que) ellas han progresado hasta un punto en que deben ser miradas como un problema mayor y urgente”*, planteándose así que en aquellos países donde los gobiernos y la sociedad no pudiesen resistir las presiones comunistas, los EE.UU deberían *“conceder que desagradables medidas gubernamentales de represión pueden ser la única respuesta”* a dicho desafío.

Asimismo, en el reporte del Consejo Nacional de Seguridad NSC-56/1 norteamericano, se planteaba como un gran problema, el hecho de que los países de la región, no se encontraran en condiciones de realizar aportes efectivos sobre un programa de defensa hemisférica contra el enemigo comunista. Entre los motivos que marcaban dicha falta de condiciones, se destacó, la influencia de métodos militares anticuados provenientes de Europa durante la segunda guerra y la carencia de equipos modernos y livianos. (Fernández, W. 1986:39). En ese marco, es que a partir de 1945 se visualizan claramente los esfuerzos de EE.UU. por integrar a las FF.AA. de la región en una estrategia continental de contención al comunismo.

Heller, sostiene que *“La ayuda militar latinoamericana está justificada por el hecho de que la seguridad de EE.UU. (se visualiza desde dicho país como) interdependiente de la seguridad y bienestar del resto del mundo”*. De tal modo, la ayuda militar hacia Latinoamérica se divide en tres partidas: *“1) aprovisionamiento y donación de material militar, 2) la posibilidad de vender armamento norteamericano a precios reducidos y 3) la preparación y el entrenamiento de oficiales latinoamericanos en EE.UU o en el extranjero”* (Heller, C. 1973:9). En ese marco, es que deben interpretarse el Mutual Defense Assistance Act (1949), el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR - 1947), la Junta Interamericana de Defensa (JID - 1960).

Tal como señala el mismo autor, no es sino hasta el triunfo de la revolución cubana que la noción de seguridad hemisférica se sustituye por la de seguridad intercontinental, poniendo el acento en la posibilidad de que la agresión proviniera del interior de algún país de la región. De ese modo, los programas de ayuda militar se orientaron hacia las nociones de “seguridad interna” y a hipótesis de conflicto “contrainsurgentes”, para las cuales, las instituciones armadas debían encontrarse preparadas “adaptando su potencial para eventuales “guerras internas”. Concretamente el apoyo estuvo dirigido a las acciones de “contrainsurgencia y acción cívica”. Los primeros funcionaron a partir de 1962, especialmente a través de la enseñanza a oficiales superiores latinoamericanos de métodos antiguerrilla, guerra urbana, guerra psicológica, propaganda, inteligencia y contrainteligencia. Dichos cursos no solo fueron impartidos a miembros de las instituciones castrenses, desde el colegio interamericano de defensa, bases operativas norteamericanas y bases en la zona del Canal de Panamá, sino también a las fuerzas policiales a través de la Academia interamericana de policía. Con respecto a los programas de acción cívica Heller (1973:26) destaca que “...los militares no constituían únicamente una fuerza que garantizaba el mantenimiento del orden frente a la subversión sino que también podrían ser estimulados a participar en la transformación económica y social” al tiempo que las FF.AA. podrían cambiar la imagen poco popular de la institución.

En este contexto, tanto Heller como Perelli sostienen que si bien los países adherentes a la OTAN, tenían un enemigo demarcado, el comunismo, representado por la URSS y sus satélites, la amenaza percibida por las FF.AA. latinoamericanas resultó a la vez “más difusa y más estricta” (Perelli,C.1990 B:144) que los países del centro, en tanto que “... la amenaza no está circunscrita (...) sino en potencia, en cada ámbito de la acción humana, a todos los niveles, y bajo todas las formas” y es definida en términos doctrinarios como la “subversión del orden establecido”. De este modo, sostiene López, S. (1995:43) “As FF.AA. (...) desde a plataforma da segurança nacional e seu ponto doutrinário, a guerra total (...) estratigiza todos os níveis da sociedade, em círculos concêntricos de progressiva periculosidade de acordo com uma gradação dos atores sociais, individuais e coletivos, em função da clivagem amigo – inimigo”.

A ello, evidentemente no escaparon las FF.AA. uruguayas, las cuales a través de la Junta de Cte. en Jefe definieron subversión como “*todos aquellos los actos y situaciones ajenos al derecho público, al estilo de vida autóctono y a la básica escala de valores morales que deterioran el ordenamiento institucional, social, moral y económico nacional*”. En tanto la sedición se constituía “... *exclusivamente, por la parte de la subversión que pretende alterar el mencionado ordenamiento empleando medios violento o bien por la lucha armada*”. De este modo, la guerra antisubversiva define al “enemigo interno” de moto tal que integra a todo acto de movilización social.

### ***Los cambios intra - institucionales de las FF.AA. uruguayas en el período de la dictadura***

En el período que comprende el gobierno dictatorial de nuestro país 1973-1985 y durante el período de ascenso de las FF.AA. al poder, se suscitaron importante cambios en relación a la doctrina de la institución que se reflejó en alteraciones de los parámetros intra – institucionales. A continuación se desarrollan brevemente los cambios más relevantes.

El comienzo de la influencia doctrinaria directa de EE.UU. en las FF.AA. uruguayas se evidencia claramente a partir de la investigación realizada González, J. (2002 A) en la que se desarrolla el contenido y proceso de aprobación del Convenio de Asistencia Militar con dicho país. Como sostiene el autor al respecto,. “...los servicios de entrenamiento y el equipamiento que EEUU se comprometió a brindar a Uruguay a través del Convenio estuvieron en función de poner al Uruguay en condiciones de participar en la defensa colectiva contra el enemigo comunista de la forma que el Plan establece concretamente” “Establecido con el objetivo de dotar a las FFAA de Uruguay del equipo y las capacidades necesarias para cumplimentar sus misiones y tareas en el marco del Plan Militar de Defensa del hemisferio, la cooperación militar norteamericana va manifestando con claridad creciente

*sus motivaciones más estratégicas y derivando paulatinamente sus objetivos más inmediatos hacia el enemigo interno como expresión principal de la amenaza comunista”.*

En lo que respecta a la formación y actualización doctrinaria de militares uruguayos en EE.UU. se destaca que en el marco del programa “International Military Education and Training Program” (IMET) integrado al Programa de Asistencia Militar (MAP) que suministró asistencia y entrenamiento militar a los países latinoamericanos, fueron entrenados un promedio de 176 militares por año durante los años de mayor conflictividad social. (Fernández, W. 1986)

Entre los cursos dictados por la Escuela de las Américas en la zona del Canal de Panamá en el marco del IMET, sostiene Fernández, que entre 1970 y 1979, 279 de un total de 382 militares uruguayos optaron por el curso de “operaciones de Seguridad Interna”, 29 optaron por el curso de Oficial Básico de Infantería que tenía por objetivo dotar a los militares de las herramientas para desempeñarse como jefes de unidades pequeñas y entrenarlos en operaciones de contrainsurgencia e inteligencia militar, y 19 optaron por el curso de Contrainsurgencia urbana.

En relación a la formación militar a nivel nacional, se destaca que a nivel del Estado Mayor y a través de la Escuela de Seguridad y Defensa (ESEDENA) se integran cursos con materias sobre el empleo de técnicas contrainsurgentes<sup>98</sup>. Asimismo, destaca López, S. (1995:32) en la Escuela de Armas y Servicios se estableció que entre los objetivos de instrucción se busca *“Proporcionar a los alumnos orientación sobre técnicas y tácticas de guerra irregular y adiestramiento para desempeñarse en pequeñas unidades en misiones de contrasubversión (...) adiestrar en técnicas y principios de Policía militar, incluyendo patrulla de poblados, control de disturbios civiles (...)”*.<sup>99</sup>

Comenzada la dictadura, otro de los reflejos del cambio hacia un “nuevo profesionalismo” es la modificación en 1974 de la L.O.FF.AA., que en su art. 2º establece que la misión fundamental de las FF.AA. “...consiste en dar Seguridad Nacional exterior e interior”<sup>100</sup>. En ese sentido, López, S. (1995:31) sostiene *“a Defesa Nacional passa a ser um só dos meios para obter a Segurança Nacional, muito mais extensa e cuja manutenção é de total responsabilidade das FF.AA. A amplitude do conceito corresponde ao do inimigo, cujo campo de ação é a totalidade do espaço social [...]”*.

La nueva orientación doctrinaria de las FF.AA. implicó el aumento de los servicios de inteligencia militar. Es en 1965 que se da creación al Servicio de Inteligencia de la Defensa dependiente del MDN y concentrado en tareas de contra insurgentes. Stepan, A (1985:38) señala que *“El aparato de inteligencia cumplió un rol importante en la campaña contra la guerrilla tupamara, pero la acción de inteligencia fue definida fundamentalmente en términos operacionales, y fue desarrollada y controlada por unidades de combate de las FF.AA, quienes intercambiaban información entre ellas dentro de un esquema horizontal”*. Ello se evidencia como describe López, S. (1995:37) en que *“as próprias FF.AA. descrevem o lugar que ocupam as unidades de inteligência na «organização adotada para a campanha antissubversiva» (...) os «Órgãos coordenadores de operações Antissubversivas» (O.C.O.A.) se distribuem territorialmente conforme as regiões militares que cobre o Exército, do qual passam a depender as unidades das forças de mar e ar, assim como os policiais”*.

Como sostiene González (2002 B: 14) *“la amplitud que adquirió la inteligencia militar durante la dictadura, pueden citarse dos hechos. En primer lugar, el aparato estatal uruguayo fue virtualmente ocupado por las FF.AA. Prácticamente todas las dependencias públicas tuvieron destacado al menos un oficial militar con fines de “enlace”*. Pero lo más sintomático fue que las FF.AA construyeron un registro completo de la población donde cada

---

<sup>98</sup> Decreto. 683/71

<sup>99</sup> Decreto 396/71.

<sup>100</sup> Se recuerda que la misión fundamental de las FF.AA. establecida en la L.O.FF.AA. de 1941 consistía en: “[...] defender el honor, la independencia y la paz de la República, la integridad de su territorio, su Constitución y sus leyes, debiendo actuar siempre bajo el mando superior del Presidente de la República [...]” (Art. 1º)

residente en el país fue clasificado como “A”, “B” o “C”. Quienes cayeron en la tercera categoría<sup>101</sup>, perdieron el derecho a trabajar en cualquier función pública, así como en la mayoría de las empresas privadas.

Por otra parte, con respecto al crecimiento de efectivos militares, López, S. (1995:47) destaca que a partir del gobierno de Pacheco Areco y hasta el fin de la dictadura los efectivos militares aumentan a un promedio anual de 8,6%. Ello, significó en perspectiva comparada con el resto de los países del Cono Sur, que Uruguay contaba con 14 militares por cada 1000 habitantes, mientras Chile posea 10, Argentina 6 y Brasil 4.

Asimismo, fueron creadas nuevas unidades dentro de las Armas tal como el Batallón de Infantería de Paracaidistas N°14<sup>102</sup> (mantenido hasta hoy, con funciones contrainsurgentes), tres batallones de ingenieros y tres grupos de artillería.

En este marco, las FF.AA. también realizaron un proceso de homogeneización y depuración entre sus integrantes consolidando la cohesión corporativa de la institución. Rial (1986) destaca que las FF.AA. comenzaron un lento proceso de depuración que *“se institucionalizó con la ley orgánica militar que permitía el retiro de oficiales desafectos por parte de los mandos superiores”*. La ley en su art. 192 contemplaba la posibilidad de imponer por votación mayoritaria de las Juntas de Oficiales de cada Arma el retiro de Coroneles y Generales. López (S/F: 41) estima que los retiros a través de este proceso no bajó de 600 casos.

De lo expuesto hasta ahora, se evidencia el giro doctrinario de las FF.AA. uruguayas hacia misiones de seguridad interna, con lo cual se puede afirmar que al igual los países del Cono Sur nuestra institución castrense procesó un cambio hacia lo que Stepan, A llama “nuevo profesionalismo”.

---

<sup>101</sup> González sostiene *“Para caer en la fatídica categoría “C” no hacía falta haber estado detenido por sospechas de vinculación con alguna organización política de izquierda o con algún sindicato. Bastaba con haber firmado alguna vez una declaración pública de simpatías comunistas como ser: repudio a la guerra de Vietnam, apoyo a Cuba, etc.”*

<sup>102</sup> decreto del P.E. No.45.146

## Anexo 3

### ***El modelo uruguayo de RCM:***

#### ***La larga trayectoria de control civil subjetivo***

A continuación se muestran, las características predominantes de las RCM en el Uruguay desde el S.XX, hasta la actualidad. Ello, se realizará a través de una breve revisión de los principales estudios sobre el tema a nivel nacional.

#### ***Del comienzo de profesionalismo de las FF.AA. al “blanqueo” de la oficialidad***

En los inicios de la vida independiente del Uruguay, el Ejército regular convivía con las “*milicias rústicas*” articuladas en torno la épica de los caudillos y a las divisas blanco-coloradas. Se puede decir, que no fue sino hasta la insurrección saravista de 1904, que la institución castrense evidenció la consolidación de su profesionalización y su supremacía sobre las milicias rurales, marcando así el efectivo monopolio de la violencia legítima. El proceso de profesionalización del Ejército – que tal como sostiene López, S. (S/F: 198) en ese entonces se vuelve sinónimo de FF.AA. – comenzado durante el gobierno de Latorre y continuado por Santos, se conjugó con la *partidización* de los miembros de la institución<sup>103</sup>. Tal como sostiene Real de Azúa (1997:179), hacia el primer gobierno de Batlle y Ordoñez (1903 – 1907) “...*el ser el ejército tan abrumadoramente colorado y la situación política centrarse en torno al Partido colorado como « partido predominante» hizo fluido el paso a un ejército técnico, profesional y obediente a la autoridad.*”

Sin embargo, con la llegada del radicalismo del proyecto batllista - segundo gobierno de Batlle – ante los rumores golpistas provenientes tanto desde las filas coloradas opositoras al batllismo, como desde el partido nacional, y frente a la constatación, como señala López, S. (1985:43) de que “...*los oficiales y subalternos del ejército (...)son en su gran mayoría riveristas, sosistas y aún nacionalistas*”, Batlle procesó la “pulverización de las unidades armadas”<sup>104</sup> y recurrió al mecanismo de rotación de los mandos, con el objetivo de “*esterilizar*” a los militares “...*como factor de amenaza a la estabilidad institucional*” (González, J 2002 A:76). Esos mecanismos de control instaurados por Batlle y Ordoñez, continuaron siendo utilizados por los gobiernos venideros, inclusive durante el golpe de Terra y su sucesor Baldomir, en los que se realizaron prácticas tendientes a la “*neutralización del poder militar*”<sup>105</sup>, utilizando como contraparte a las fuerzas policiales para la efectivización de los golpes.

Con la llegada del gobierno de Luis Batlle Berres, se profundizan los mecanismos patrimonialistas de control de las FF.AA., a los que se sumaron las bajas remuneraciones de los miembros de la institución y la no renovación de equipos militares. Asimismo, González (2002 A: 78) sostiene que desde el gobierno batllista se “...*se promovió muy activamente a quienes se habían opuesto al golpe de 1933, generando graves descontentos*” dentro de las FF.AA.

Ahora bien, las elecciones de noviembre de 1958, reavivaron al interior del Partido Nacional (PN) las inquietudes que habían signado las primeras décadas del S. XX, respecto de un eventual golpe de estado que le impidiera la asunción del gobierno. Ello, producto del manejo político-partidario de los ascensos y destinos de los miembros de las FF.AA., que había sido dominado por el Partido Colorado.

En ese marco, y tras el triunfo de la alianza herrero- ruralista (PN), comienza lo que se ha llamado desde la historiografía uruguayaya como “*blanqueo*” de las FF.AA., reproduciendo el patrón de control de los miembros de la institución castrense, instaurado a inicios del S. XX por el PC. Llegado este punto, el PN, puso en marcha varios de los mecanismos por los que había abogado, durante el predominio del PC en el gobierno, que le

<sup>103</sup> Al respecto López, S. (S/F: 11) sostiene: “*La figura del Gral. Máximo Santos, en el poder desde 1882 a 1886, habría de incorporar un rasgo peculiar a la institución armada del país: su intensa partidización, haciendo del ejército un apéndice el Partido Colorado*”.

<sup>104</sup> Ver: anexo2, pág. 56.La Institución castrense en la primera mitad del S. XX.

<sup>105</sup> Liliana de Riz (1970:116)

permitirían asegurar los niveles de confianza y lealtad de las FF.AA. Entre ellos se destacan la “...defensa del - «profesionalismo» militar y (...) la promoción de proyectos de ley dirigidos a mejorar salarios, modernizar equipos, etc” (González 2002 A: 77). Como documenta el mismo autor, surgen desde el *Plenario de Comisiones Directivas de Centros Sociales Militares* importantes propuestas, de carácter corporativo, referidas a aumentos salariales, beneficios sociales y “...a normas que facilitaban los ascensos” (González 2002 A: 83). Posteriormente, se establecieron medidas para mejorar los ingresos de las FF.AA. a través de la Ley de Presupuesto de 1959. Asimismo, a partir de la adhesión de los países americanos al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y de la puesta en marcha de la Junta Interamericana de Defensa, EE.UU. se comprometía a suministrar tanto equipos militares como programas de capacitación. Si bien Uruguay tomó parte del mencionado Tratado hacia 1952, la cooperación militar entre EE.UU. y nuestro país se consolidaría durante el gobierno del PN, equipando, capacitando y delineando la doctrina de las FF.AA. hacia hipótesis de conflicto interno. De este modo, el PN daba paso al “blanqueo” de la institución castrense.

De este brevísimo repaso de las RCM antes del golpe de estado del 73, y tomando en cuenta la propuesta teórica de Huntington, se desprende que el tipo de control civil que caracteriza las RCM a lo largo del S.XX, corresponde al control de tipo subjetivo. Recordamos que el control civil subjetivo implica la maximización del control de las FF.AA. en relación a uno o pocos grupos de la sociedad, instrumentalizando el uso de las FF.AA. en tanto son utilizadas como “medio para aumentar su poder en relación a otros grupos de la sociedad”. (Huntington 1985 B)

Asimismo, se evidencia que tanto el PC, como el PN, utilizaron diversos mecanismos de control, que buscaron generar fidelidades y lazos de confianza político-partidarias dentro de las filas militares, ejerciendo sobre las FF.AA. “...políticas de gobierno en lugar de políticas de estado” (González 2002 A: 89).

### ***Las RCM desde la reinstitucionalización democrática al gobierno del Frente Amplio<sup>106</sup>***

Luego de 12 años de dictadura y de una serie de negociaciones entre representantes del PC y del FA con los Cte. en Jefe de las FF.AA. que se objetivan en el llamado “Pacto del Club Naval”, se efectiviza en 1985 la reinstitucionalización de la democracia uruguaya. Al respecto López, S. (S/F:90) sostiene “*O que surpreende na recuperação democrática uruguia é a rapidez com que o sistema retomou suas práticas e características mais evidentes*”.

En ese sentido, debemos destacar algunos de los resultados del estudio realizado por Amado (2007) cuyo objeto son los ascensos a la cúpula militar en el Uruguay entre 1990-2007.

Tal como documenta dicho autor, debe destacarse que:

Durante el gobierno del PN presidido por el Dr. Lacalle (1990-1995), fueron realizados 3 nombramientos a Cte. en Jefe del Ejército. En dos de ellos, se evidencia una correspondencia entre la “presunta ascendencia político – partidaria”<sup>107</sup> (PAPP) de los jefes militares y el partido de gobierno. En el mismo sentido, de los 14 ascensos efectuados al grado de General, 6 evidencian correlación positiva entre la PAPP y el partido de gobierno.

Durante el gobierno del Dr. Sanguinetti (PC), se realizaron 4 nombramientos a Cte. en Jefe del Ejército, de los cuales todos muestran correlación positiva entre la PAPP y el partido de gobierno. Asimismo, de los 12 ascensos al grado de General 9 muestran correlación positiva entre las variables señaladas.

Durante el gobierno del Dr. Batlle (PC) de los 3 nombramientos a Cte. en Jefe del Ejército, todos mostraron correlación positiva. Sin embargo, no se posee información completa que permita concluir sobre la relación entre la PAPP y el partido de gobierno para el caso de los ascensos a Generales.

<sup>106</sup> Evidentemente el análisis del control civil sobre las FF.AA. implica necesariamente la existencia de un régimen democrático. Ese es el motivo por el que el período dictatorial no se trata en el presente apartado.

<sup>107</sup> La PAPP, refiere a la “[...] la posible correlación política-partidaria de los ascensos” para determinar la PAPP, el autor referido realizó “un cruzamiento entre las PAPP del oficial ascendido y la condición partidaria del jefe que le confirió dicho ascenso” (Amado 2007:12)

Una característica que cabe para los tres períodos mencionados, es la negociación y cooperación para el nombramiento de los jefes militares entre el PC y el PN.

Lo que comenzó en 1990 por ser una negociación entre Lacalle y Sanguinetti, con el objetivo de consolidar la subordinación militar a las autoridades de gobierno y el respeto de la institución castrense al régimen democrático, continuó pasada la etapa considerada de reinstitucionalización democrática.

Ahora bien, la llegada en 2005 de la fuerza de izquierda - Frente Amplio - al gobierno., significó para dicho partido, un importante desafío en cuanto a la comandancia de las FF.AA. En palabras de la Ministra de Defensa Nacional del Frente Amplio, Dra. Azucena Berruti *“Las FF.AA: ha sido una institución muy alejada de nuestra fuerza política, no tenemos relacionamiento como para saber quién es quién y qué debilidades tiene”*<sup>108</sup>.

En ese marco, sostiene Amado (2007:24) *“El análisis del gobierno del Dr. Vázquez presenta una dificultad notoria en torno a la variable de PAPP del oficial”*, por lo que no existen datos suficientes para definir la relación entre las variables PAPP y el partido de gobierno.

Sin embargo, el estudio detecta que en los nombramientos realizados influyó *“el factor confianza personal”*<sup>109</sup>.

En conclusión, el manejo de los ascensos y nombramientos de la oficialidad del Ejército Nacional con criterios político-partidarios, ha sido como a largo de la historia uruguaya, reeditando luego del advenimiento de la democracia, la configuración de RCM signada por el control civil subjetivo de las FF.AA.

### ***Control civil subjetivo y autonomía militar***

La relación funcional entre cooptación partidaria y autonomía a la que hizo referencia en el cuerpo del presente trabajo, puede explicarse al menos por tres elementos duraderos en el largo plazo:

1) Por el bajo el perfil de la institución militar y la consideración desde el poder político de unas FF.AA. carentes de funciones vitales para las necesidades del Estado Uruguayo. *“En última instancia su verdadera función fue percibida en términos de fuerza de reserva al servicio del gobierno para garantizar el control social y cumplir ciertas tareas de emergencia”* (González 2002 A: 86)

Este *vaciamiento funcional*, se reflejó por una parte, en el cuestionamiento por parte de la sociedad de la propia existencia de las FF.AA. y en el bajo perfil de la institución.

2) La debilidad en relación a las capacidades institucionales del MDN a lo largo del S.XX provocó que las responsabilidades del Mando Superior en lo concerniente a la elaboración, ejecución y control de la política de defensa nacional, se basaran en las *“capacidades técnico-profesionales”* de las FF.AA.

Si bien el problema de la existencia de déficit institucional para la elaboración, ejecución, control y evaluación de políticas públicas, constituyó una de las características de toda la Administración Central, durante el período referido, la institución armada al poseer el monopolio de la violencia maneja un importante recurso de poder. Al respecto, Abrahamsson (1971:155) señala que la profesionalización militar se constituye por una parte, a través del proceso histórico de construcción de la institución que lleva al desarrollo de la *“expertise y poder organizacional”* de las FF.AA, y por otro, al desarrollo de mecanismos que dan lugar a la formación de profesionales, cuyo resultado es *“the pure, crystallized, and coherent set of values called the «military mind»”*, que generan a través de la expertise y el poder, una organización corporativa. En ese marco, dicho autor define (1971:140) el *“poder político militar”* como *“the overcoming of resistance in the making of decisions concerning objectives that have (perceived or actual) consequence for the military establishment”*. Así, el autor recomienda la creación de *“una institución dotada de un poder suficiente como para contrapesar el poder militar; el desarrollo de una institución especializada, integrada por expertos, con un sistema de valores alternativo al de la*

---

<sup>108</sup> Citado en Amado, F. (2007:24)

<sup>109</sup> Definida como *“aquel conocimiento entre jerarca y oficial que excede el relacionamiento meramente profesional”* (Op. cit :39)

profesión militar, con capacidad de asesoramiento al sistema político y al gobierno y posibilidad real de influencia en la sociedad”<sup>110</sup>.

Si bien, estos factores no fueron preocupación del poder político durante la primer mitad del S.XX, el proceso de autonomización de las FF.AA. durante la década del 60’ que culminó en el golpe de estado de 1973 y cambió el paradigma doctrinario de las FF.AA. hacia lo que Stepan, A(1973) llama “nuevo profesionalismo”, orientando las funciones de la institución hacia tareas de seguridad interna, demostró que el ejercicio de un efectivo control civil no debe basarse en la generación de lealtades partidarias dentro de las cúpulas militares, sino en la efectiva conducción de la política pública de defensa.

3) Por último se destaca que rol del Parlamento en relación a los temas de defensa ha sido muy marginal. Por una parte, puede afirmarse la existencia de carencias de normas legales en relación a la definición de una orientación clara de los cometidos, misiones y doctrina de las FF.AA., con lo cual, éstas han manejado la definición doctrinaria con relativa autonomía del poder político. Por otra parte, se destaca que las comisiones de defensa del parlamento fueron y continúan siendo de las más reducidas en número de miembros. Al respecto Vener, W. <sup>111</sup> (2002:3) sostiene: *“Los Diputados que se interesan en el tema Defensa apenas llegan a la decena en un total de 99 y no tiene mayor éxito de presencia de Legisladores los eventos que promociona la cámara en el tema militar para provocar interés”*. Y destaca en términos generales que: *“Los Militares nos señalan que debemos indicarles que pretendemos de ellos como Institución al servicio de la Nación, cual es la planificación estratégicas, los objetivos a perseguir. Tal vez los civiles tengamos recaudo en cuanto a decirles «queremos que Uds. hagan esto» y recibamos como respuesta «pues bien, necesitamos tal cantidad de recursos para cumplir con lo que se nos pide»*. Ésta afirmación demuestra claramente que otro de los puntos por los cuales se han evitado importantes reformas en relación a la defensa nacional se debe a la carencia de recursos financieros, o al menos al establecimiento de prioridades en otras áreas de políticas públicas.

---

<sup>110</sup> Tomado de González, J. (2002 A: 18, Anexo Teórico) en referencia al desarrollo teórico de Abrahamsson.

<sup>111</sup> Walter Vener Carboni, pertenece al Partido Colorado y ha sido durante 10 años miembro de la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados. (1995-2005).

## Anexo 4

### ***Definiciones conceptuales y operacionales de las tareas esenciales y acciones del E.N. que refieren al componente interno de la Defensa Militar***

Tal como se establece en el R.O.E., la *Doctrina de Empleo del E.N.* establece como “Tareas Esenciales de la Defensa Militar Interna”, la participación en operaciones contra el terrorismo internacional y la conducción de operaciones contra movimientos insurgentes. A partir de ello, se establecen las acciones a tomar para cada tarea.

#### *Acciones relacionadas con la participación en operaciones contra el terrorismo internacional:*

- formular la doctrina, las tácticas, las normas y los procedimientos para la organización, equipamiento, instrucción y entrenamiento contra actividades terroristas.
- Formular y ejecutar los procedimientos necesarios para el equipamiento, instrucción y empleo de medios especializados en la detección y desactivación de artefactos terroristas.
- Planificar y ejecutar actividades antiterrorista (particularmente de inteligencia y contrainteligencia) sólo o en cooperación con las demás ramas de las FF.AA; u otros organismos del Estado.
- Planificar y ejecutar las Operaciones de Defensa Civil del Territorio necesarias a estas operaciones
- Promocionar una mayor cooperación con otros países, particularmente en el ámbito continental

Dichas acciones son justificadas por la doctrina sobre la base de que:

*“los actos del Terrorismo Internacional o Global constituyen una de las amenazas más graves a la paz y la seguridad del siglo XXI, debido a que el mismo ponen en peligro vidas humanas, amenaza el desarrollo social y económico de los Estados y menoscaba la estabilidad y prosperidad de las Naciones”.* Y se agrega: *“en cumplimiento de la misión de “defensa de la Constitución y las leyes y la paz de la República”* prevista en la L.O.FF.AA. y en el contexto del S.N.E. el E.N. actuara contra acciones del terrorismo internacional en nuestro países.

#### *Acciones relacionadas con la conducción de operaciones contra movimientos insurgentes:*

- Fortalecer el frente interno reafirmando los valores republicano-democráticos
- Formular la doctrina, las tácticas, las normas y los procedimientos para la organización, equipamientos, instrucción y entrenamiento en este tipo de operaciones.
- Conducir las acciones militares necesarias para la neutralización del movimiento insurgente, solo o en cooperaciones con las demás ramas de las FF.AA. o Instituciones del Estado.
- Planificar y ejecutar las Operaciones de Defensa Civil del Territorio necesarias a estas operaciones
- Cooperar en evitar la internacionalización del conflicto.

La conducción de operaciones contra movimientos insurgentes se justifica en la doctrina en base a que: *“En cumplimiento de su Misión Fundamental de “defensa de la paz de la República, su constitución y sus leyes...”* el Ejército asimismo actuará por disposición del Mando Superior de las FF.AA. ante una agresión armada, producida por movimientos insurgentes de origen interno o externo , que operen en nuestro país o que lo utilicen como base de operaciones en lo regional o continental, cuando la violencia en contra del Estado tome la forma de operaciones militares organizadas.

Por otra parte, en el documento doctrinario titulado *“Concepto Estratégico de empleo del E.N.”* se definen taxativamente las amenazas para el escenario mundial y hemisférico, a saber:

Acciones en contra de la soberanía territorial de un estado; intervencionismo en los asuntos internos de otro Estado; inestabilidad política y acentuación de los conflictos sociales; guerra cibernética; movimientos insurgentes; terrorismo internacional (o global); agresiones al medio ambiente; escasez de recursos

naturales; desastres naturales; fundamentalismo religioso; nacionalismos irracionales; problemas étnicos; asuntos indígenas; migraciones masivas; crimen organizado y corrupción; narcotráfico y sus derivaciones; proliferación de armas de destrucción masiva y tráfico de armas.

Sobre dichas amenazas el E.N. puede tener incidencia directa o indirecta.

A pesar de no definir qué se entiende por *incidencia directa*, las amenazas sobre las que ésta existiría son:

Acciones en contra de la soberanía de nuestro Estado nación; intervencionismos en nuestros asuntos internos por otros Estados; acciones del terrorismo internacional o Global *en nuestro territorio*; movimientos insurgentes internos o externos que operen en nuestro país o que lo utilicen como base de operaciones en lo regional o continental; desastres naturales; guerra cibernética.

Las amenazas sobre las que el E.N. tendría *incidencia indirecta*, entendida ésta como la acción en caso de que los órganos o instituciones responsables sean “sobrepasados”, son:

Inestabilidad política y acentuación de los conflictos sociales.

Asimismo, la estrategia para la defensa militar interna, implica que la prevención y combate del terrorismo y de los movimientos insurgentes en nuestro territorio “*mediante la adopción de medidas que no sólo alcancen el plano de su manifestación violenta, sino que también actúen sobre aquellas actividades que se desarrollan con fines de reclutamiento, entrenamiento, financiamiento y/o soporte logístico*”.

Ahora bien, los **objetivos estratégicos** para el empleo del ejército contra el terrorismo internacional son:

- Evitar la actuación del terrorismo internacional en nuestro territorio, o que éste sea utilizado para el reclutamiento de adeptos o como base logística o financiera de actividades terroristas en otros países.
- Neutralizar la amenaza con máxima rapidez y mínimo de daños
- Minimizar los efectos que la crisis terrorista pueda tener sobre la población y sus repercusiones en el ámbito regional e internacional.
- Evitar la internacionalización del conflicto.

En el mismo sentido, las **acciones estratégicas** a seguir son:

- Propiciar a nivel nacional, el establecimiento de un marco legal apropiado que permita al E.N. adoptar las medidas necesarias para hacer frente a las distintas manifestaciones del terrorismo internacional
- Planificar, ejecutar y conducir las acciones necesarias para detectar a tiempo acciones terroristas
- Planificar y ejecutar actividades antiterroristas y contraterroristas en cooperación con las demás ramas de las FF.A., u otros organismos del Estado según corresponda
- Propiciar la coordinación de inteligencia con otros países particularmente los de la región, a efectos de realizar un adecuado seguimiento de las actividades terroristas que permitan prever, con la necesaria antelación su actuación dentro de nuestro territorio
- Mantener medios instruidos, equipados y entrenados para ser empleados eficiente y eficazmente contra actividades terroristas
- Propiciar el desarrollo de un plan de defensa civil que contemple la situación derivada de una crisis terrorista
- Coordinar y reforzar la cooperación en las zonas fronterizas adaptando, sin afectar la soberanía de los estados, las medidas más eficaces para detectar, neutralizar e impedir actividades terroristas o que se relacionen con ellas.

Los **objetivos estratégicos** en relación a los movimientos insurgentes son:

- Obtener información precisa y oportuna que permita alertar al Mando Superior sobre el accionar de un Movimiento insurgente en nuestro territorio
- Disociar al movimiento de la población
- Neutralizar militarmente al movimiento insurgente en sus primeras etapas, evitando que adquiera dimensiones de significación
- Evitar la internacionalización del conflicto

En ese sentido, las **acciones estratégicas** a seguir son:

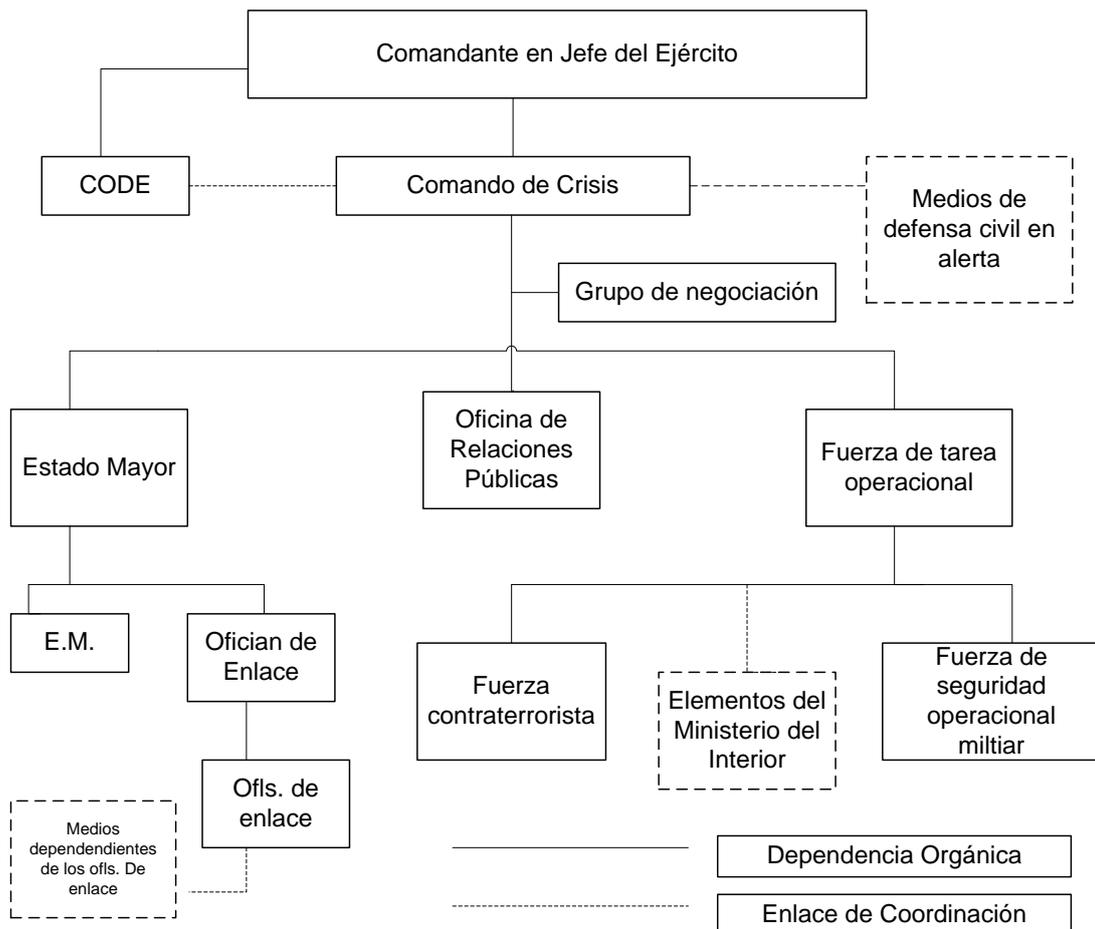
- Propiciar la coordinación de las actividades de inteligencia al más alto nivel, para conocer en forma precisa y oportuna la eventual organización de un movimiento insurgente interno o en países de la región que pueda actuar en nuestro territorio
- Organizar, equipar, instruir y entrenar una fuerza adecuada en condiciones de enfrentar un movimiento insurgente
- Promover y desarrollar una eficaz campaña informativa, que permita reafirmar los valores republicano-democráticos en la población y desmoralizar al movimiento insurgente, con el propósito de aislar al éste de la población civil.
- Conducir las acciones militares necesarias para la neutralización del movimiento insurgente, evitando la formación de bases en nuestro territorio y la posibilidad de que reciba ayuda del exterior.
- Fortalecer la moral de los integrantes del ejército de forma de poder enfrentar en forma eficaz a un enemigo que actúa fundamentalmente en el plano psicológico
- Realizar a través de los organismos competentes, las coordinaciones necesarias con países vecinos, para establecer un efectivo control de fronteras
- Asesorar sobre la conveniencia de llevar adelante una firme acción diplomática ante gobiernos y organizaciones internacionales tendientes a evitar la internacionalización del conflicto.

# Anexo 5

Se presentan los organigramas, con las estructuras operaciones previstas que serían activadas en caso de una eventual emergencia terrorista. El organigrama N° 1, corresponde a la estructura operacional de la modalidad de combate “contraterrorista”, en tanto el organigrama N° 2, corresponde a la estructura operacional de la modalidad de combate “Intervención y evaluación ante hechos consumados”.

## Organigrama N°1

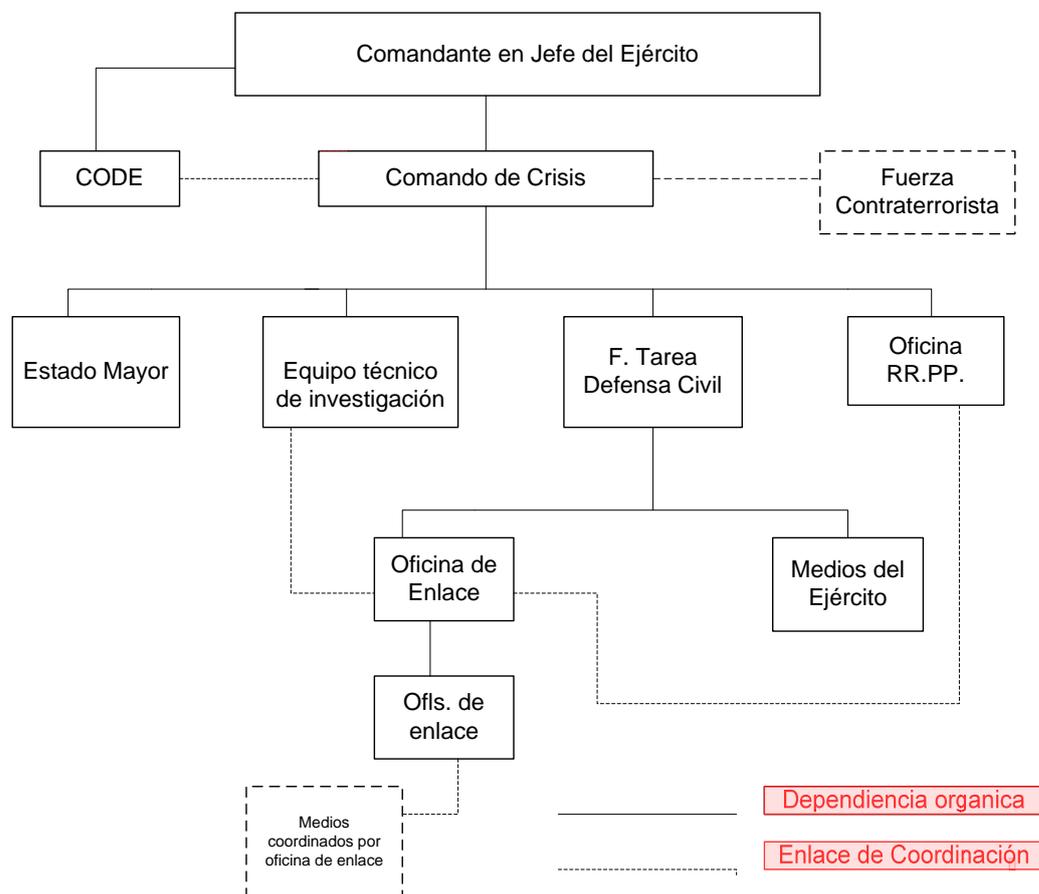
### Organización con preponderancia de Medios Contraterroristas



Fuente: D.I. 12-01. “Procedimientos para enfrentar acciones del terrorismo internacional”

## Organigrama N°2

### Organización con preponderancia de Medios de Defensa Civil



Fuente: D.I. 12-01. "Procedimientos para enfrentar acciones del terrorismo internacional"

A continuación se destacan algunas consideraciones sobre la aplicación y diseño de las modalidades de combate al terrorismo realizadas por un militar, que en su momento fue Cte. de la Brigada N° 5, dentro de la que existe una compañía de operaciones especiales, dedicada expresamente al rescate de rehenes en situaciones de crisis terrorista. Al respecto de la estructura diseñada en los organigramas N° 1 y 2, el militar sostuvo que cuanto se intenta ensayar específicamente las estructuras de combate, previstas en la doctrina, se evidencian muchas falencias operacionales. Afirmó que algunas estructuras previstas son casi inaplicables y muy riesgosas desde el punto de vista técnico. Al respecto, dijo en primer lugar, que en caso de que exista una respuesta a una crisis terrorista ésta debe necesariamente estar bajo dirección política. Sobre ello, el militar apuntó que la oficina de relaciones públicas (RR.PP.) no las debe manejar el factor militar sino el factor político en función de los intereses de ese momento. Sostuvo que desde el punto de vista técnico, se le pueda comunicar al Presidente de la República, lo que desde el factor militar, se considera más conveniente de realizar, por ej. en función de que se encuentre estudiando la sicología del grupo, sin embargo las últimas decisiones sobre cómo operar son políticas. Asimismo, se dijo que el grupo de

negociación previsto en el organigrama N°1, debe estar bajo dirección política y no bajo el factor militar tal como se presenta en el Diagrama 1. Ello se justificó en que, en primer lugar el factor militar no debe manejar los intereses políticos del Estado y en segundo lugar, en que el factor militar será el que responda con violencia hacia el grupo terrorista y en que ello determina que sea incorrecto que el grupo de negociadores se encuentre bajo dirección del factor militar, debido a que los negociadores inconscientemente estarán en conocimiento de la respuesta militar. Por otra parte, el militar crítico el esquema de Fuerza de tarea operacional, debido a que dentro de ella existe una fuerza de seguridad operacional militar que podría llegar a entrar en contradicción con los medios del Ministerio del Interior. Consideró que el Ministerio del Interior en caso de emergencia entraría en el esquema al mismo nivel que la Fuerza de respuesta (fuerza contraterrorista) debido a que serán los encargados de cerrar el área, realizar el control de población, de tránsito, etc. Sin embargo la fuerza contraterrorista es una fuerza muy específica por su entrenamiento, equipamiento y su misión que radica en ingresar al predio que ha sido blanco de ataque, rescatar rehenes y salir.

## Anexo 6

### **Definiciones conceptuales de terrorismo, movimientos insurgentes, diferencias y similitudes según militares entrevistados<sup>112</sup>**

- La totalidad de los militares entrevistados coincidieron en que tanto las agrupaciones terroristas como los movimientos insurgentes utilizan la violencia de forma ilegítima dado que se niegan a aceptar el orden legítimamente establecido.
- Dos de los cinco militares entrevistados coincidieron en que el terrorismo supone el uso de la violencia fuera de los parámetros de la guerra, esto es, que el grupo terrorista no opera como ejército regular, y que el terrorismo internacional se encuentra integrado por facciones que no son de carácter nacional.
- Uno de los cinco militares sostuvo que el terrorismo es un instrumento, una forma de proceder, que puede ser utilizado por cualquiera, tanto por grupos terroristas, por movimientos insurgentes o personas.
- Tres de los cinco militares concordaron en que los grupos terroristas buscan a través del uso de la violencia, provocar terror en la población para dañar a un Estado.
- Asimismo, tres de los cinco militares, coincidieron en que los movimientos insurgentes tienen carácter nacional, operan dentro de fronteras aunque con nexos en el exterior para su financiamiento y armamento, y persiguen objetivos políticos, tales como la desestabilización o la toma del gobierno.
- Uno de los cinco militares sostuvo que los movimientos insurgentes, en función de distintas variables, como la geográfica, podría llegar a operar como un ejército regular.
- Uno de los cinco militares sostuvo que no es posible diferenciar a los grupos terroristas de los movimientos insurgentes por su objetivo, debido a que ambos en última instancia persiguen la consecución de un objetivo político.
- Uno de los cinco militares sostuvo que una diferenciación posible entre las agrupaciones terroristas y los movimientos insurgentes radica en que las primeras se caracterizan por perseguir objetivos políticos inalcanzables y utilizan la violencia indiscriminada; mientras los segundos persiguen objetivos políticos alcanzables y grados de violencia menores en los cuales muchas veces se divisan ámbitos posibles de negociación.
- Cuatro de los militares entrevistados, sostuvieron que los movimientos insurgentes pasarían a la categoría de terrorismo en la medida en que cometan un acto terrorista.
- Uno de los cinco militares sostuvo que los movimientos insurgentes podrían derivar en grupos terroristas en la medida en que el primero perdiera su capacidad de movilizar a la sociedad y culminara por ser un grupo pequeño y aislado, perdiendo la búsqueda de su objetivo primario y quedándole únicamente el ejercicio de la violencia por sí misma.

---

<sup>112</sup> La presentación de las opiniones de los oficiales militares, se presenta de este modo puesto que, no se anexan las entrevistas realizadas en profundidad. Ello con el objetivo de mantener la confidencialidad de las fuentes. Se agradece la amabilidad y disposición de los militares entrevistados.

## Anexo 7<sup>113</sup>

**Dr. José Bayardi**

**Subsecretario de Defensa Nacional, (2005 – 2007)<sup>114</sup>, Integrante de la Comisión de Defensa de Diputados (2000-2005)**

**-¿Qué tipos de controles se realizan sobre los documentos doctrinarios elaborados por el Comando General del Ejército (C.G.E.) por parte del Jefe del Estado Mayor del mismo? ¿Existe a través de esos organismos un tipo de control político?**

Se supone que la doctrina debe ser construida, elaborada, sobre la base de lo que son las definiciones constitucionales y legales que un país determinado tenga. En lo legal, se incluyen los acuerdos internacionales en los cuales el país participa y en esa medida se hacen ley o tienen fuerza de ley, una vez que los acuerdos son ratificados.

Ese debe ser el punto de partida, a partir de esos elementos es que debe desprenderse la doctrina en todo lo que tiene que ver con las definiciones, con la parte operativa y el accionar de las propias FF.AA.. Este tema es un tema que recién está tornándose de modo real en un punto de discusión.

En el pasado, excluyendo el periodo de la dictadura, no existía ninguna posibilidad de que hubiera ningún nivel de control ni de participación política en la misma, sino que en términos históricos, los militares tendieron a la elaboración de los elementos doctrinarios cuando el estado tomaba definiciones y cuando el estado, o el sistema político no tomaba definiciones, los militares también elaboraban elementos doctrinarios. Eso no debería ser así. El vacío doctrinario no debería ser cubierto por acciones o por definiciones tomadas por los militares. En todo caso, debería exigirse al sistema político, ante la constatación de determinados vacíos, que se tomaran las definiciones y luego ser aplicadas en lo que tiene a la doctrina.

Hasta el momento, yo diría que el control de los elementos doctrinarios o de empleo, es relativamente mínimo, recién estamos en la etapa de definiciones grandes desde el punto de vista legal, y a partir de ello habrá que ir ajustando los elementos que fueron consagrados como doctrina anterior.

**-¿Formalmente, existe la obligación de que los Comandos Generales de las Fuerzas eleven a las autoridades del Ministerio de Defensa Nacional (MDN) los documentos oficiales que allí se elaboran?**

No existía, sin embargo está empezando a existir, en particular en aquellos asuntos que se consagran en documentos oficiales.

Lo que realmente no debe suceder es que dichos documentos, estén en contraposición con las opiniones de quienes son responsables de la definición política. Si se diera esa situación, realmente sería muy complicado para el Cte. en Jefe, o para quienes dentro de la Fuerza asuman definiciones doctrinarias contrarias a lo que se sostenga desde el sistema político.

**-En su opinión, ¿cuáles son los motivos por los cuales tradicionalmente, no se ha dado un efectivo control sobre los temas doctrinarios?**

Considero que a lo largo de la historia, hubo prescindencia del sistema político sobre la definición de los asuntos militares. Históricamente en el Uruguay se dio un manejo utilitario de las FF.AA. en particular desde la segunda mitad del S. XIX y parte del S.XX. El Partido Colorado que dominó la escena política durante muchas décadas, configuró unas relaciones con las FF.AA. muy particulares. Creo que llevó adelante más una política partidaria que una política de estado. Esto lo estoy diciendo en términos generales. Además también se dio un desinterés por parte de la ciudadanía sobre este tema. Sin embargo, a la ciudadanía le importó el tema cuando los militares salieron de los cuarteles y arrasaron con la institucionalidad democrática. Concretamente estoy hablando de la década del 60 y de la dictadura.

---

<sup>113</sup> Selección de fragmentos de las entrevistas realizadas.

<sup>114</sup> El 03/03/08 el Dr. José Bayardi asumió el cargo de Ministro de Defensa Nacional.

**-¿Cuáles son los motivos por los que considera que el control político sobre la doctrina es importante?**

Todas las responsabilidades de lo que se hace o deja de hacer, desde el punto de vista institucional son de la conducción política.

La legitimación en el sistema democrático para la conducción de las FF.AA. se le da al Presidente de la República, a través del voto. Ello, está consagrado en la Constitución, el Mando Superior de las FF.AA. es el Presidente y el Ministro, es un mando bicéfalo en este país.

Considero que la doctrina, que es lo que definirá lo que las FF.AA. van a realizar, debe necesariamente ser definida y aprobada al máximo nivel de decisión política.

**-A través de un decreto del Poder Ejecutivo, fue aprobado el Reglamento de Organización del Ejército en el año 2003 en el cual se establece que dicha Fuerza tiene como *tareas esenciales de la defensa militar interna*, el combate a ataques terroristas y movimientos insurgentes. Mi percepción, a través de las entrevistas que he realizado, es que el Poder Ejecutivo, en general, aprueba los reglamentos sin mayores controles previos. ¿Qué opina sobre ello?**

El problema es que la estructuración del propio Ministerio en el Uruguay ha sido muy militar, desde la década del cuarenta. No se contaba con elementos civiles puros en la organización interna del Ministerio a nivel de las áreas de asesoramiento, de asesoramiento jurídico, doctrinario. La estructura era sustantivamente militar, también adentro del Ministerio. Con respecto a esto, puedo afirmar que es voluntad del actual gobierno, ir cambiando esa situación. Este gobierno ha ido introduciendo cuadros civiles en la gestión. Es necesario contar con capacidades humanas para el asesoramiento del Ministro y es necesario que existan los grados de libertad suficiente para dicho análisis, por lo que debe haber más personal no militar que rompa en parte las dependencias de carácter jerárquico y disciplinario. Esa estructuración militar puede haber impedido *tamizar* los elementos de definición política del gobierno. Ahora bien, los elementos doctrinarios a los que tú hacías referencia, son tareas que también emanaron de los contextos del pasado, en los cuales se les asignó a las FF.AA. la lucha anti insurgente o anti insurreccional. Esos elementos también tendrán que ser revisados en el marco de un proyecto de reformulación general de la defensa.

**-¿Hasta qué punto considera legítimo que el Cte. en Jefe posea libertad de solicitar la elaboración de documentos sobre los temas que entienda pertinente a través de directivas particulares?**

Considero que es legítimo desde el punto de vista de contar con un adecuado asesoramiento, o de tener una base documental sobre un fenómeno determinado. Está dentro de sus potestades solicitar la elaboración de documentos, por eso tienen sus Estados Mayores, Estados Mayores Generales, Estados Mayores personales. Ahora, cuando el Cte. en Jefe va a emitir una directiva, ya no estamos hablando de un documento teórico, estamos diciendo que la directiva va a llegar a las últimas de las Fuerzas, transformándose en orden, sea ésta operativa o de otro tipo. En ese caso, como en cualquier otro cargo que tiene responsabilidades de gestión, pone en juego su responsabilidad y también la responsabilidad de quién lo colocó en dicho cargo. Si el Cte. en Jefe esbozara un documento que va en contra de lo que piensa la conducción política, él va a tener que asumir en ese momento las responsabilidades, entre las cuales existe la posibilidad de ser relevado del mando. Por lo cual, en síntesis, yo creo que es legítimo que solicite los documentos que quiera, sobre el tema que quiera, sin embargo, cuando firma una orden que comprometerá al conjunto de las Fuerzas, debería tener certeza de que el poder político está de acuerdo con ello, de lo contrario debería preguntarle al Mando Superior.

**-¿Qué entiende por terrorismo y qué por insurgencia?**

A pesar de que la definición de terrorismo no la ha dado la O.N.U., por las dificultades que ello implica, yo creo que el terrorismo puede ser catalogado por el método que aplica para la consecución de un objetivo, es decir impartir el terror en un colectivo determinado.

La acción del terrorismo está dirigida a forzar a una sociedad, a un gobierno, a una situación o a tomar una decisión determinada. Se operativiza, en términos generales, sobre civiles, para cambiar e impactar sobre la opinión pública. En general, se desarrolla y se lleva adelante sobre inocentes, sobre no combatientes y sobre quienes no tienen ni siquiera la posibilidad de defenderse. Es un método, que ha recorrido la historia, pero parece que hubiera empezado el 11 de setiembre de 2001, y no es así.

Personalmente, considero que el terrorismo es una metodología éticamente rechazable o negativa porque, en realidad, se aplica sobre quienes no son parte de un escenario de combate, quiere decir que lo catalogo, lo defino por el método y por la búsqueda a través de dicho método, de sus objetivos.

Por otra parte, no todo movimiento insurgente es un movimiento terrorista, aunque pueda haber movimientos insurgentes que han utilizado la metodología terrorista y a partir de allí podrían caer en la categoría de terroristas. A lo largo de la historia hemos visto movimientos insurgentes que usaron métodos terroristas, y movimientos insurgentes que nunca usaron métodos terroristas.

Tampoco creo en esa definición del terrorismo internacional y las categorizaciones del terrorismo internacional, en realidad los movimientos quedan definidos por los objetivos que se propongan desde el punto de vista programático, como organización política, por cuáles son las definiciones.

**¿Considera que para el Uruguay el terrorismo y los movimientos insurgentes son una amenaza real?**

No como amenaza real para que este punto sea priorizado en la agenda. Lo que sí creo es que un estado, cualquier estado, tiene que estar permanentemente haciendo las categorizaciones de sus amenazas, cotidianamente, a través de analistas capacitados para ello.

**¿Considera que las FF.AA. son la institución armada que debería combatir al terrorismo y a los movimientos insurgentes?**

Primero, no todo el combate al terrorismo ni a eventuales movimientos insurgentes es un proceso de naturaleza militar, tiene una parte que es de naturaleza militar, que es la parte del enfrentamiento directo, del combate.

Voy a responder esa pregunta en el marco del análisis del contexto del Uruguay. En ese contexto, creo que la primera línea de acción es la de seguridad interior de país que corresponde al Ministerio del Interior (MI), quiere decir que es el MI el que está en la primera línea en esas situaciones. No obstante ello, voy a entender que ante eventuales desbordes a los que pudieran quedar sujetos, tienen la responsabilidad de llevar adelante un combate en el cual las FF.AA. puedan participar en cooperación con los ámbitos que serían naturales de la seguridad interior como son esos casos. Claro que siempre esa cooperación debe estar adecuadamente regulada.

**-Cuando se refiere a la cooperación de las FF.AA., ¿está pensando en un esquema en el cual las FF.AA. se encuentren subordinadas al Ministerio del Interior?**

Sí, a la conducción política, que en ese caso la tiene que tener el Presidente de la República o el Ministro del Interior y no el Presidente con el Ministro de Defensa. Eventualmente la conducción la tendrán el Presidente, el Ministro del Interior y el Ministro de Defensa. Lo que nunca debe darse es la autonomización del soporte de las FF.AA.

Esto siempre es una discusión interesante, esta de quién toma o quién no toma el comando. Los Argentinos sostienen que la seguridad interior le corresponde solo al MI y, a las FF.AA. solo actividades relacionadas con el exterior.

Si entre las FF.AA. y la policía civil, tuviera una estructura casi militarizada, como puede ser la gendarmería, bueno se puede discutir el papel de las Fuerzas. Pero en Uruguay no existe un aparato armada entre la Policía y las FF.AA.

**-Es un ámbito de disputa, ¿no? Porque la Policía cuenta con el grupo GEO para el enfrentamiento al terrorismo y a la insurgencia**

Muy bien, y lo usa. El MI tienen una primera línea que es la policía, y para esos casos tiene el grupo GEO que lo mueve para todos lados. Pero, en algún momento de desborde se llama a las FF.AA. a cooperar.

Si se tuvieran los recursos suficientes para contar con un grupo GEO operando en cada departamento estaría bien, pero no lo tengo, por eso te decía que la respuesta viene dada por el contexto nacional.

**-¿Y si contara con los recursos lo cambiaría?**

Si tuviera los recursos para cambiarlo profesionalizaría mucho más los espacios exterior e interior.

Actualmente las FF.AA. se capacitan en misiones duales. Si contara con muchos recursos, quizá no se utilizarían para rescate y búsqueda en el mar.

**-Una de las actividades más relevantes, en relación a estas tareas esenciales de las FF.AA. - terrorismo e insurgencia – se ubica en el ámbito de inteligencia, ¿esa es otra área en la que existe superposición de funciones?**

En realidad el país carece también de una ley nacional de inteligencia.

Eso quiere decir que también el país debe registrar que le falta una ley nacional de inteligencia donde quede claro lo que se puede hacer, a quién le corresponde hacer la inteligencia exterior, a quién le corresponde hacer la inteligencia interior, en qué se divide la inteligencia interior, qué es lo que debe analizar la inteligencia interior, qué es lo que hay que analizar desde el punto exterior. Con respecto a ese tema, actualmente nos encontramos en una época donde las inercias perduran.

**-¿Existe coordinación entre la Dirección Nacional de Inteligencia del Estado (DINACIE) y la Dirección Nacional de Inteligencia (DNII)?**

Hay coordinaciones y esas coordinaciones se van procesando muchas veces dependiendo de quién está en la jefatura de cada agencia y de quién está en la parte operativa.

**-¿Sobre quién considera, recae la responsabilidad de definir los conceptos de terrorismo e insurgencia?**

La definición es política, pero la construcción de la misma es un trabajo de elaboración técnico – político.

**-¿Conoce el marco doctrinario “Procedimientos para enfrentar acciones del terrorismo internacional?”**

Sí.

**-¿Por qué cree que se incluyó en dicha doctrina el concepto de movimiento insurgente?**

Eso es residual a lo que fue la experiencia del pasado.

**-El esquema operativo planteado en la doctrina para enfrentar acciones del terrorismo establece que los “elementos del Ministerio del Interior” estarían subordinados al Cte. en Jefe., lo mismo sucede con la oficina de RR.PP. y el grupo de negociación.<sup>115</sup>**

Ese esquema pasa a depender del organismo al que se le asigne la misión. Por ejemplo, si un rescate de rehenes se le asigna al MI., el que va a llevar adelante todos los componentes operativos es el MI.

**-Entiendo, pero en el marco doctrinario ello no se encuentra así establecido<sup>116</sup>**

Claro, yo sostengo que este esquema está concebido para que desde los negociadores hasta la última unidad operativa debe depender de la misma unidad, de lo contrario sería un esquema esquizofrénico. Quien tome la dirección del comando de crisis, será de quien dependa el resto del trabajo. En relación a este esquema se han realizado pocos ensayos operativos.

**-En el marco de la mesa temática 4 del Debate Nacional sobre Defensa realizado en 2006, el Ejército Nacional presentó un documento titulado “Definiciones políticas genéricas referidas a las misiones del componente militar de la defensa en acciones anti y contraterroristas”. Ese documento fue elaborado a pedido del Cte. en Jefe a través de una directiva particular. ¿Ésta fue emitida por iniciativa del Ministerio de Defensa?**

Sí, ese documento se realizó a instancia del Ejército, fue puesto en consideración pero no se ha tomado resolución al respecto.

---

<sup>115</sup> Para una mejor comprensión, remitirse al Organigrama N° 1, Anexo N°5.

<sup>116</sup> Ídem

## **Es decir que no es documento oficial**

Exacto

### **Retomando una de las preguntas que le realicé al principio de la entrevista, pero ahora referidas a ese documento concretamente. ¿Considera legítimo que el Cte. en Jefe solicite la elaboración de un documento al Ejército Nacional que refiere a “definiciones políticas”?**

Considero que el Ejército puede escribir los documentos que desee siempre que sean solicitados por el Cte. en Jefe. Lo que está mal es que se haga oficial un documento contra la voluntad de quienes tienen la responsabilidad del proceso de toma de decisión política.

### **-¿Ese documento sigue en consideración o quedó como letra muerta?**

La verdad, es que no sé cuál es la propia situación interna del Ejército en relación a ello. Lo que es cierto es que se están tomando otras definiciones políticas que tendrán impactos legales sobre todo lo que está escrito.

## **Prof. Yamandú Fau**

### **Ministro de Defensa Nacional (2000-2005), Partido Colorado**

### **-¿Conoce el marco doctrinario titulado “Procedimientos para enfrentar acciones del terrorismo internacional” aprobado en 2003 por el Comando General del Ejército (C.G.E)?**

Bueno, yo creo que siendo un tema de interés permanente (el terrorismo), los hechos del 11 de setiembre fueron un sacudón muy fuerte y lo que uno pudo apreciar desde el gobierno es que la sociedad, pese a lo tremendo que había sido lo del atentado, lo seguía viendo como una cosa lejana y extraña. La sociedad no lo asumía, y creo que en cierta medida no lo sigue asumiendo como un hecho realmente grave.

En más de una intervención pública, cuando sentía esta falta de interés, decía que el atentado a la AMIA en Buenos Aires, no era un fenómeno que estuviera a miles y miles de kilómetros, estaba a veinte minutos de vuelo y ahí hubo un acto terrorista muy fuerte, digamos entre los que puede considerarse a nivel internacional como de los atentados más importantes.

De manera entonces que, la prédica desde el gobierno era preparar a la sociedad Uruguaya con respecto al terrorismo. Sin embargo esto no era comprendido, o todavía existía un elemento de desconfianza, en cuanto a que si se hablaba de este tema, se pensaba más en el terrorismo que el país había vivido. Se evocaba al pasado del cual todavía todos, de una manera u otra estamos impregnados, y entonces, cuando alguna unidad especializada trascendía lo que estaba haciendo, la duda que se planteaba muchas veces era, para qué se estaba haciendo eso, en un país que había superado esa realidad.

Desde el gobierno, se tenía claro que el problema del terrorismo no era un problema de los Estados Unidos, o no era un tema exclusivo de naciones que pudieran estar en conflicto o pre conflicto, sino que era un peligro para todos. En función de eso se empezó a actuar, de ahí que se le diera una enorme importancia a los trabajos del CICTE, que es el Comité Internacional contra el Terrorismo, que tiene su sede en Washington. Uruguay allí trabajó enormemente, trabajó muchísimo, recuerdo que yo le encargué al Subsecretario que tomara específicamente esa tarea y Uruguay marcó una presencia muy importante. El Estado uruguayo no fue indiferente a esa realidad, y dentro de carencias y dificultades, se comenzó a actuar.

El hecho de que el gobierno, en Mando Superior, manifestara un interés marcado por estos temas, repercutía naturalmente en las Fuerzas, y de ahí que el Ejército sintió la necesidad de instrumentar normas que a las maneras tradicionales para combatir el terrorismo, incorporara nuevos relacionamientos, nuevas fuentes informativas.

### **-¿Desde las Comisiones de Defensa del parlamento, fue solicitado algún informe sobre la doctrina contraterrorista?**

No, que yo recuerde no. El parlamento de la legislatura pasada, tuvo cierta indiferencia a los temas de la política de defensa, salvo cuando aparecían temas de los cuales pudiera haber un rédito político. A título de ejemplo, creo que a finales de 2002 el Poder Ejecutivo remite los proyectos de ley de reforma de la Ley

Orgánica militar y de la Ley Orgánica de cada una de las Fuerzas y, el parlamento que hasta ese entonces era un receptáculo de pedidos, de reclamos, de reivindicaciones sobre la adecuación de la legislación militar, cumplió toda la legislatura y jamás se ocupó de tratar ese tema.

Ello fue una contradicción grave, porque el Ejecutivo sentía que estaba obligado por vocación propia, por presión política, a presentar el proyecto luego de un enorme trabajo las iniciativas se remiten y el parlamento no le dio importancia.

**-¿Cree que el C.G.E. elaboró dicha doctrina por considerar que existía un vacío sobre esa materia?**

No creo que el Ejército haya percibido que había un vacío. Nuestro Ejército era y es muy profesional, sin embargo, éste no estaba acosado por temas que no hacen a su especificidad, y por tanto tenía más tiempo de pensar en sí mismo. De ahí entonces que el Ejército entiende, que él, en quien el estado deposita en definitiva las garantías, debe tener un proceso de actualización que lo lleva a establecer normas que regulen. En definitiva era al Ejército al que le correspondía realizar eso. Esos eran temas de conversación permanentes con los Ctes., donde el gobierno le transmitía, no a través de directivas estrictas, pero sí en las reuniones de evaluación que periódicamente se hacen. Seguramente que el Ejército ahí percibió una preocupación del Poder Ejecutivo y pasa a establecer estas normas.

**-El C.G.E. elaboró y aprobó la doctrina contraterrorista. En ese sentido ¿Ud. como Ministro, pidió algún informe sobre la elaboración, estableció lineamientos o modificó algún pasaje de dicha doctrina?**

No. Cuando el C.G.E. elabora es porque previamente ha habido un intercambio de ideas y de opiniones con el Mando Superior. No nos olvidemos que la estructura del Ministerio de Defensa Nacional (MDN) es toda militar, entonces el nexo entre el Ministerio y las Fuerzas era natural. Todo lo que era la responsabilidad del funcionamiento del Ministerio recaía en oficiales superiores de la tres Fuerzas y por lo tanto el Ministerio participaba directamente en estos trabajos.

Lo que sí existieron fueron jornadas explicativas, donde se informó, se detalló, el alcance de *esto*. Hubo visitas a las unidades que estaban especialmente preparadas, se hicieron al Ministro demostraciones de cómo se actuaría en determinadas circunstancias, y por tanto hubo un conocimiento más o menos permanente, con una cuota de confianza, obvia, desde el punto de vista profesional, en cuanto a que el Ministro tiene la dirección política, pero la profesional, la tienen las propias Fuerzas.

**-¿Qué entiende por terrorismo y qué por movimiento insurgente?**

Es una pregunta quizás demasiado técnica para que yo te la pueda explicar. Sobre lo que es el terrorismo internacional se ha escrito enormemente.

Me parece que no es pensable un movimiento de insurgencia nacional que carezca de todo vínculo con organizaciones terroristas internacionales, y en tanto que los enemigos de los movimientos terroristas internacionales pueden estar en cualquier parte del mundo me parece que eso es una relación que es muy difícil rodearla. Sin embargo, hace poco quedó en evidencia que movimientos Uruguayos recibían apoyo de la ETA, de organizaciones sudamericanas, que no recuerdo ahora cuáles eran, pero no vislumbro movimientos insurgentes absolutamente desligados, desvinculados de movimientos internacionales. Muchos movimientos insurgentes tienen algo terrorista, tuvieron instrucción fuera del país, recibieron armas de fuera del país, obtuvieron financiación de fuera del país.

**-En su opinión ¿sobre quién considera que deberían recaer la responsabilidad de definir los conceptos de terrorismo e insurgencia?**

Es una definición política que claro debe acompañarse en algún sentido por los elementos técnicos que aporten los militares.

**-¿Considera que el terrorismo y la insurgencia son una amenaza real para nuestro país?**

El terrorismo podría ser, no creo que Uruguay sea un blanco pero sí un teatro de operaciones. Con respecto a la insurgencia, no creo que existan en el país condiciones para que se desarrolle un movimiento autóctono.

**-¿Cuál cree que es la institución que debe encargarse del enfrentamiento al terrorismo y a la insurgencia?**

Eso también. El hecho de haber ejercido en el gobierno te hace ver las cosas de ángulos distintos.

Con respecto a ello caben dos posibilidades, una discusión teórica doctrinaria sobre dónde deberían estar los elementos de lucha contra el terrorismo y por otro lado, lo que el país está en condiciones de poder instrumentar como lucha contra el terrorismo. Desde este segundo punto de vista, hoy las FF.AA. estarían en mejores condiciones que la policía para el cumplimiento de estas tareas, no estoy diciendo un concepto doctrinario, ni conceptual e ideológico. Hoy disponen de mayor tecnología, recursos humanos, y hasta si se quiere de tiempo, del que podría tener la policía, agobiada hoy por un tema de seguridad interna.

Sin embargo, sobre la insurgencia, bueno, compete al Ministerio del Interior y debe, claro, estar coordinada su acción con las FF.AA. Me parece que también habría que establecer ámbitos de coordinación permanente entre la inteligencia policial y la inteligencia militar.

### **Otras consideraciones del entrevistado**

Lo que considero es que el análisis académico de este documento doctrinario, no se compadece con lo que es el análisis político de ese documento. Es decir el análisis académico va a una investigación tan profunda, que a veces llega a niveles que no ha llegado la evaluación política.

Ese rigor, a veces, no te lo permite la cotidianeidad de lo que estás elaborando, cuatro años después, lo agarro al documento, fríamente en un laboratorio y tengo para divertirme. No es la dinámica de la acción de gobierno, cuando tu único tema no es el terrorismo. Entonces a mí esto me llegaba cuando tenía Generales citados a declarar, cuando los abastecedores del ejército me decían que dejaban de entregar carne porque no le pagaban, y quedaban las tropas sin comer.

No quiero con esto relativizar ni quitar la importancia del trabajo que estas realizando, lo que digo es que, cuando uno se pone a estudiar y su tema es entre otros esta *circular*, hay un microscopio allí, que permite profundizar y que me parece bien. Por ejemplo este documento habla de la moral ¿no?, ¿quién puede determinar lo que es la moral?. Ese punto lo conversé muchísimo con el E.N.

### **Walter Vener Carboni**

**Ex Diputado del Partido Colorado, Integrante de la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados (1995 y 2005)**

**-En primer lugar, quisiera saber cuál fue su motivación para ser miembro de la Comisión de Defensa (CDN) de la Cámara de Diputados durante 10 años**

Primero fue por decantación, perdí en el sorteo las comisiones de transporte y obras públicas y educación, que eran las que me interesaban. Me prometieron que me iban a renovar al año, pero a los seis meses ya planteé que quedaba definitivo en defensa y volví a ser reelecto y volví a tomar el cargo en defensa.

A partir de allí comencé a estudiar en profundidad por distintos medios el tema, en función de que no existía un nivel académico privado en donde especializarse en defensa para ejercer los controles correspondientes en la materia. Luego, fundamentalmente en el segundo período, junto con Bayardi hicimos mucha escuela en materia de aprendizaje y me gustó de abajo, y después que entré, quedé prendido.

**-Algunos reglamentos del Ejército son aprobados a través de decretos del Poder Ejecutivo y otros documentos doctrinarios son aprobados por los Comandos Generales de las Fuerzas. Al respecto, ¿en qué medida los parlamentarios que integran la Comisión de Defensa, llevan un control de los reglamentos que se aprueban por decreto y de las directivas internas?**

La posibilidad de hacerlo es absoluta en cuanto a pedir informes y a requerir información. Generalmente ese tipo de temas de reglamentos o directivas internas interesan al legislador cuando aparece algún punto de conflicto, algún soldado que fue objeto de algún destrato o maltrato, de alguna situación de procedimiento inapropiado. Si no aparece conflicto hay poco interés en esas áreas.

**-¿Conoce el marco doctrinario del Ejército Nacional, “Procedimientos para enfrentar acciones del terrorismo internacional”, aprobado en 2003 por el Comando General del Ejército (C.G.E.)?**

No conozco su contenido, sin embargo, esos documentos son generalmente letra muerta, porque están concebidos sobre una teoría y una doctrina operativa para los cuales se necesitan medios que no se tienen. Por ejemplo el batallón 14, que era el más afín al tema de lucha antiterrorista, tiene una carencia de medios escandalosa.

Ese documento fue una forma de mostrar alguna conducta frente a un fenómeno de terrorismo que demandaba, desde los EE.UU., adhesión, solidaridad, presencia. Todos en alguna medida hicieron algo, más allá de que era letra muerta. Fundamentalmente toda la doctrina era letra muerta porque no había medios para aplicarla y no había, en aquellos tiempos de crisis, posibilidades de asumirla. Incluso se cortaron los víveres de las Fuerzas militares que estaban en ese tiempo, porque no votamos la cláusula de la impunidad o inmunidad de los soldados norteamericanos. Ahora se terminó esa clausura sin necesidad de votar.

**-¿Considera que el terrorismo y los movimientos insurgentes son una amenaza real para el Uruguay?**

Cuando sucedieron los atentados del 11-S y en los años sucesivos hubo mucha conversación, mucha cháchara sobre la comunidad Palestina en el Chuy. Pero los informes que yo tenía de la Secretaría de Inteligencia decían que no había absolutamente nada allí. A veces los teóricos en defensa les encanta encontrar cosas donde nadie encuentra, potenciales enemigos o hipótesis de conflicto, como por ejemplo los sin tierra, que a Lacalle le encantaba decir que eran una hipótesis de conflicto.

No creo que los movimientos insurgentes sean un peligro para Uruguay, los movimientos terroristas tampoco, en la medida en que Uruguay inteligentemente no se ha involucrado demasiado en la solidaridades y en los afectos con quienes son enemigos directos de ese movimiento, no hemos enviado ninguna nave al Golfo Pérsico.

**-¿Qué entiende por terrorismo y qué por movimientos insurgentes?**

El movimiento insurgente tradicional, no el que está vinculado con operaciones comerciales como las FARC, trata de hacer el daño mínimo posible al inocente. Entonces, para empezar, cuida a la víctima inocente. Para continuar, tiene un propósito netamente ideológico de acuerdo a lo que, no somete la religión, no es fundamentalista en cuanto a lo religioso, puede ser fundamentalista en cuanto a lo político, pero la diversidad del movimiento insurgente hace que las opiniones puedan ser variadas respecto a las diferencias que pueda tener con el fundamentalismo terrorista que es el principal.

En el pasado, los movimientos insurgentes tenían un carácter mundial, toda la guerrilla latinoamericana era un solo proceso de llegar al poder, con fundamento ideológico. Pero por ejemplo, hay movimientos insurgentes que más allá de que tengan expresiones locales tienen un carácter casi continental como es el indígena, porque el tema indígena en Bolivia, ahora apoyando al Presidente Evo Morales quien está defendiendo su causa en Chiapas, la revolución de la mujer indígena que nació de Chiapas, trató de ser una revolución continental y mundial.

**-¿Cuál es su consideración sobre que el Ejército Nacional tenga establecidas como *tareas esenciales de la defensa militar interna* el combate a ataques terroristas y el combate a movimientos insurgentes?**

No son hipótesis para Uruguay, pero instalémosla. Hay una doble teoría, la teoría de inteligencia y la teoría militar en sí. Con respecto a la teoría de inteligencia, tenemos que participar todos, Policía, FF.AA., Ministerio de Relaciones Exteriores, la identificación real del peligro, la tarea de inteligencia es una tarea de todos, que está mal manejada en todos los casos. La inteligencia uruguaya es un desastre.

En el caso de un ataque terrorista, el rol del Ministerio del Interior (MI) consistiría en preservar la seguridad interna a partir de todos los desmanes que suceden a un ataque terrorista, porque el terrorismo golpea y se retira, por eso es fundamental la tarea de inteligencia, lo que no pueda prevenir en materia de terrorismo luego hay que enfrentarlo de forma operativa.

Si el terrorista viene a invadir el país, el problema es cómo enfrentamos con un aparato armado, preparado tradicionalmente para una guerra tradicional, a un fenómeno militar totalmente nuevo que pega y se retira,

que si bien ha sido anteriormente la táctica de guerrilla, nunca era tan fuerte en la obtención de objetivos, es decir nunca era tan dañino ni tan generador de impacto en la comunidad donde golpeaba.

**-¿Cuál es su apreciación sobre la coordinación que existe entre las agencias de inteligencia?**

No hay, *cada maestrillo con su librillo*. Son chacras brutales.

**-¿Sobre quién considera que debe recaer la responsabilidad de definir los conceptos de terrorismo e insurgencia?**

El que tiene que definir cuáles son los fenómenos es el jefe civil, sea el Ministro, sean los parlamentarios por ley. Los militares tienen que cumplir las órdenes civiles y hay que tener una muy superior participación de los civiles si queremos empezar un verdadero proceso de transformación a los efectos de generar una conciencia pública del bien público que es la defensa.

**-¿Cuáles son los temas que más se tratan en la Comisión de Defensa?**

Los temas más tratados por la Comisión eran los temas que generaban conflictos públicos y las salidas de buques y misiones de paz. Cada misión planteaba un dictamen ideológico, con en el Frente Amplio en la oposición. Ahora es el Presidente quien impulsa las misiones, y lo otro que se hacía mucho cuando yo era Presidente era visitar unidades militares.

**-¿Sucedía habitualmente tener que saltarse la sanción en la comisión por la urgencia del tema?**

Es que no podían salir. Sí, a veces hacíamos como que nos reuníamos, uno elaboraba el informe y la secretaria hacía el acta de la reunión que no se hizo. Eso por el apuro.

**-¿Considera que los marcos doctrinarios deberían aprobarse por ley?**

Sí. La doctrina incluso, define el eje fundamental, cuál es la característica bélica de nuestras FF.AA., si hay una fuerza ofensiva, si hay una fuerza defensiva, por ahí empieza la doctrina, y después se implementa con los medios ordinarios para lo que es el objetivo estratégico.

**Juan Adolfo Singer**

**Ex Senador del Partido Colorado, Integrante de la Comisión de Defensa del Senado (2000-2005)**

**-En el marco de la realización de mi monografía de grado, estoy analizando la doctrina del Ejército Nacional llamada “procedimientos para enfrentar acciones del terrorismo internacional” aprobada en 2003 a través de una directiva interna del Comando General del Ejército (C.G.E.). ¿Ud. desde su actividad como parlamentario, tiene conocimiento de ese marco doctrinario?**

No, nosotros no nos enteramos. No hay control político sobre la doctrina de las FF.AA., esa ha sido una regla que ha existido en América Latina. Cuando las FF.AA. tienen una doctrina entonces es porque se han adueñado del poder, acá en el Uruguay, doctrina contra el terrorismo no conozco ninguna.

**-Simplificando, el C.G.E. aprueba su doctrina de empleo mediante directivas internas, que no necesitan de la aprobación formal de las autoridades del Ministerio de Defensa Nacional (MDN), ni del Poder Ejecutivo.**

¿Y ellos lo toman como doctrina? ¿No precisa ratificación?

**-¿Considera que los movimientos insurgentes y el terrorismo son una amenaza real para la seguridad del Uruguay?**

Francamente no lo veo como tal, lo cual no quiere decir que no estemos prevenidos, en fin, acá hemos leído, oído, que hay ciertos movimientos por ejemplo los que están relacionados con Al Qaeda vinculados a algunos grupos Palestinos que están en el Chuy. No percibo que Uruguay sea un blanco de atentados, no tendría ningún sentido.

**-¿Qué entiende por terrorismo y qué por movimiento insurgente?**

A mi juicio no tienen nada que ver una cosa con la otra. La insurgencia se supone que es con el propósito de derrocar al gobierno, puede ser una insurgencia contra un gobierno democrático y puede ser una insurgencia contra un gobierno dictatorial y generalmente son luchas al interior de un país.

Las características que el terrorismo ha tenido en los últimos tiempos, tiene todas las trazas de ser un movimiento que trasciende fronteras, que va más allá del espacio del estado nacional.

**-En ese sentido, ¿qué organismo del estado debería ser el competente en materia de terrorismo e insurgencia?**

El Ministerio del Interior (MI), eventualmente podrían actuar coordinadamente con las FF.AA. Si es un tema de tomar armas, entonces lamentablemente tenemos que participar las FF.AA.

**-En su opinión, ¿sobre quiénes debe recaer la responsabilidad de definir qué se entenderá por terrorismo y por insurgencia?**

Esas definiciones son inevitablemente políticas. Desde luego que también en parte son técnicas, pero por más técnicas que sean involucran decisión política. Dichas definiciones deben responder a una política del país, del estado, del gobierno.

En todas las burocracias pasa un poco lo mismo, es una realidad mundial, el burócrata siempre tiene una esfera, un espacio de independencia, los canales de comunicación y de consulta no son perfectos ni mucho menos, eso es un hecho. Ahora bien, usted está hablando de dos temas que tienen notoria significación política, hablar de terrorismo y movimientos insurgentes exige revisar causas, son fenómenos complejos.

Por lo tanto parecería apropiado que la actividad de las FF.AA. respecto de estos temas sea especialmente de consulta con la superioridad civil.

**-En ese sentido, ¿por qué considera que no existe el control adecuado sobre estos temas?**

Creo que con respecto a las FF.AA. quizá ha habido una extroversión. Durante todo el periodo en que éstas estuvieron manejando el gobierno del país, se fueron acostumbrando seguramente, a adoptar una serie de resoluciones, no era que necesitaran consultar a nadie porque eran los dueños del poder. Y algo de eso debe de haber quedado.

Mire yo acabo de leer las memorias de Churchill sobre la segunda guerra mundial, claro usted me dirá "pero estaban en guerra", sin embargo, a veces las FF.AA., los generales, tomaban resoluciones que implicaban, no decisiones políticas pero si consecuencias políticas, parecía lo apropiado que fueran consultadas, a veces se podía y a veces no, y no era con ningún propósito de desconocer al gobierno, creo que acá está ocurriendo quizá algo muy parecido. No hay un propósito de desconocimiento y al mismo tiempo han seguido actuando de forma inconsulta.

Quizá todavía exista lo que podríamos denominar cierta inercia en algunas áreas. Pero si usted me pregunta a mí, "¿usted cree que sería conveniente y que sería lo adecuado en este tipo de temas, que antes de fijar una resolución de esa naturaleza el Cte. en Jefe consulte con el Ministro?", yo le digo que sí.

**Dr. Luis Alberto Lacalle Pou**

**Diputado del Partido Nacional, integrante de la Comisión de Defensa Nacional del la Cámara de Diputados (2003)<sup>117</sup>**

**-Como integrante de la Comisión de Defensa Nacional (CDN), ¿tomó conocimiento de que el Ejército Nacional haya elaborado algún documento doctrinario para combatir eventuales acciones terroristas en el Uruguay? En caso de responder sí, ¿podría comentar de qué se trata y si tomó contacto directo con el documento?**

No

**-¿Considera que el terrorismo y la insurgencia son una amenaza real para la seguridad del Uruguay?**

No

**-En su opinión, ¿sobre quiénes debe recaer la responsabilidad de definir qué se entenderá por terrorismo y por insurgencia?**

Es una responsabilidad política, que debe ser complementada por el asesoramiento militar.

**-¿Qué entiende por terrorismo y qué por movimientos insurgentes?**

Gente que se rebela contra las instituciones, por ejemplo guerra civil y no necesariamente deben ser terroristas, ya que a estos últimos se los define de acuerdo al modus operandi.

**En su opinión, ¿qué Institución/es deberían ser responsables de la lucha contra eventuales acciones terroristas?**

La Policía Nacional y las FF.AA.

**En su opinión, ¿qué Institución/es deberían ser responsables de luchar contra eventuales movimientos insurgentes?**

Las FF.AA. a través de sus unidades especializadas.

**Dr. José Korzeniak**

**Senador del Frente Amplio, miembro de la Comisión de Defensa del Senado (2003)<sup>118</sup>**

**-Como integrante de la Comisión de Defensa Nacional, ¿tomó conocimiento de que el Comando General del Ejército (C.G.E) elaboró y aprobó en 2003 un marco doctrinario titulado “Procedimientos para enfrentar acciones del terrorismo internacional”?**

No, no tengo conocimiento de ello.

**Dicha doctrina, fue aprobada mediante una directiva interna del C.G.E., ¿Qué naturaleza jurídica tiene?**

Bueno, eso es un documento interno, que debe necesariamente estar acorde con lo establecido en la Constitución de la República y con el resto del ordenamiento legal. De lo contrario eso no tiene ningún valor.

**¿Considera que el terrorismo y la insurgencia son una amenaza real para la seguridad del Uruguay?**

No

**-¿Qué entiende por terrorismo y qué por movimientos insurgentes?**

Bueno, lo que es terrorismo se encuentra definido por el Consejo de las Naciones Unidas, y eso es lo que se deberían entender todos los estados, sin embargo, no hay acuerdo sobre que entender por ese concepto que

---

<sup>117</sup> Debido a la indisponibilidad de tiempo del legislador, la comunicación establecida fue mediante correo electrónico. Por dicho motivo, las preguntas realizadas al diputado sólo consistieron en aquellas indispensables para la elaboración del desarrollo (I) del presente trabajo.

<sup>118</sup> Debido a la indisponibilidad de tiempo del legislador, la comunicación se realizó telefónicamente. Por dicho motivo, las preguntas realizadas al diputado sólo consistieron en aquellas indispensables para la elaboración del desarrollo (I) del presente trabajo.

comenzó a utilizarse a partir de los atentados ocurridos en EE.UU. El terrorismo, lamentablemente lleva muchas víctimas inocentes y las motivaciones son de diferente índole. Ahora los movimientos insurgentes, no realizan actos indiscriminados en los que se afecte a la población inocente; eventualmente lo podrían hacer pero no se definen por ello. Asimismo, la insurgencia posee claros objetivos políticos y pretende cambiar el *status quo* de un determinado estado.

**En su opinión, ¿sobre quiénes debe recaer la responsabilidad de definir qué se entenderá por terrorismo y por insurgencia?**

Sin duda es una responsabilidad política. Todas las definiciones deben partir del cuerpo político y estar establecidas mediante la ley.

**En su opinión, ¿qué Institución/es deberían ser responsables de la lucha contra eventuales acciones terroristas o movimientos insurgentes?**

Eso está determinado en la Constitución de la República. La seguridad interior es responsabilidad del Ejecutivo y del Ministerio del Interior. Estoy hablando de los dos fenómenos.

**Carlos Garat**

**Ex Senador del Partido Nacional, Integrante de la Comisión de Defensa del Senado (2000 y 2005)**

**-Si no me equivoco ¿Ud. ha estado siempre vinculado con a los temas de defensa, verdad?**

Sí, en mi actividad parlamentaria durante unos 25 años siempre he estado vinculado a los temas de Defensa Nacional, en comisiones permanentes y especiales, además de mi formación profesional como marino militar.

**-Como Ud. sabe, las FF.AA. en su conjunto no poseen doctrina, sin embargo, a través de las llamadas Directivas Internas, cada Fuerza se arma de un marco doctrinario. En ese sentido, ¿las directivas internas, además de la firma del Cte. en Jefe, necesitan de la aprobación formal del Poder Ejecutivo o de las autoridades del Ministerio de Defensa Nacional (MDN)?**

En esta pregunta quiero detenerme un poco en comentarios, pues pienso que es la central a tener en cuenta. Efectivamente, las FF.AA. carecen de una doctrina nacional sobre su misión a cumplir en servicio de su nación, que es la que las sostiene. Y me animaría decirle que nunca la han tenido, a no ser en los albores de la lucha emancipadora, cuando se luchó por algo verdaderamente nuestro. A partir de entonces se han estado cumpliendo misiones muchas veces en forma eficiente, pero al servicio de gobernantes autoritarios, corporaciones o dictadas desde fuera del país. Concretamente, en forma de anécdota, cuando yo fui oficial naval me instruyeron para combatir en el escenario de la “guerra fría”, muy bien preparados y equipados con material de guerra para defender esta parte sur del continente de un posible ataque de una de las partes en que estaba dividido el mundo, económica e ideológicamente.

La organización, la doctrina militar, no la elaborábamos nosotros, sino que nos venía dada desde el extranjero, desde Estados Unidos, con jefes y tácticas allí elaboradas, las que nuestro personal cumplía eficientemente como si fuéramos una buena unidad americana. Con el andar del tiempo, concluida la guerra fría con la caída del muro de Berlín, surgieron como resabio de la anterior, las guerrillas subversivas, todas organizadas y preparadas desde Cuba en América del Sur, y también en estos casos, la doctrina de combatir las vino desde el extranjero. Cuando digo que no hay “doctrina militar nacional,” estoy hablando de ello, de que lo que se precisa de seguridad y defensa a la nación para justificar la existencia de ellas, que sin duda cuestan caro y es preciso por tanto, le rindan beneficios al país nuestro y no a otros.

También al hablar de la carencia, surge de inmediato la necesidad de elaborar esa doctrina, la que debe ser moderna y nacional, ya que las FF.AA. son una necesidad para un país con dignidad y respeto internacional. De llevarse a cabo un proyecto de doctrina general de las FF.AA., por supuesto que tiene que ser de conocimiento y propuesta del Poder Ejecutivo, quien constitucionalmente es el Jefe supremo de ellas, y del Parlamento, ya que debe de ser objeto de un mensaje de Ley.

Sin embargo, es cierto que no se precisa de aprobación formal del Ejecutivo para la aprobación de directivas internas. Al no existir doctrina de Defensa que involucre a todas las Fuerzas, es lógico que suceda lo de ahora, donde cada una de ellas actúa en forma casi independiente, sin mayor consideración a una tarea común y se desperdician esfuerzos y recursos.

**-Según entiendo, las Directivas Internas tienen carácter oficial pero no tienen el carácter obligatorio de una ley o decreto. En ese sentido ¿para el Ejército tienen carácter obligatorio?**

Los Comandos de cada una de las Armas lo que hacen para operar es dictar órdenes internas, que no son planes doctrinarios, sino simples órdenes operativas, las que de acuerdo a su importancia y repercusión general, se consultan con el Ministro de Defensa Nacional (MDN) si corresponde, pero para la operación interna cada una de la Armas, Armada, Fuerza Aérea y Ejército, se puede mover dentro del marco de las leyes Orgánicas y en la autorización presupuestal.

**-¿Los marcos doctrinarios son enseñados en los institutos de educación militar?**

Según mi opinión y experiencia en las Escuelas Especializadas y de pasaje de grado, se hacen estudios técnicos y tácticos de capacitación para el personal, pero no doctrina de operación conjunta.

**-Concretamente, y desde su actividad como parlamentario, ¿conoce el marco doctrinario titulado “procedimiento para enfrentar acciones del terrorismo internacional”**

No desde el ámbito parlamentario. El Parlamento realiza una tarea permanente de control al Poder Ejecutivo. Recuerdo haber tenido intervención en temas presupuestales y operativos, como en casos conocidos de accidentes aéreos, choque de naves, derrame de petróleo, estudios en nuestro mar territorial, pesca en nuestra zona marítima, etc.

**-¿Qué entiende por terrorismo y qué por insurgencia?**

El terrorismo es una nueva guerra universal que se viene originando y es una realidad de muy difícil predicción, que afecta especialmente a los países del primer mundo, a los más desarrollados, a medida que hay pueblos cada vez más ricos y otros cada vez más pobres. Es un nuevo escenario de la lucha de clases de la época moderna, aunque ya lleva por lo menos dos siglos. Efectivamente la organización y definición del combate al terrorismo debe ser política de estado, ya que al ser una situación conflictiva mundial involucra a distintos países con distintas motivaciones.

En la medida que nuestro país es parte de ese mundo globalizado, en que todas las cosas que suceden en una región repercuten en el otro extremo del mundo, el terrorismo nos afecta y nos seguirá afectando mientras el conflicto siga teniendo repercusiones sociales. A modo de ejemplo, la asonada del Hospital Filtro, por la extradición de etarras, provocó un principio de asonada popular con la muerte de un compatriota. Otro aunque se considere exagerado, los piqueteros de Entre Ríos constituyen una amenaza para nuestra sociedad, argumentando perjuicios al medio ambiente. Otro ejemplo: vienen gobernantes extranjeros y hablan en nuestra Universidad, atacando en forma beligerante a países con los que tenemos relación de amistad enraizada en la historia. El atentado terrorista llevado a cabo en Buenos Aires, con la destrucción de un Centro Judío, fue la presencia activa de la guerra terrorista desarrollándose en Medio Oriente.

Pienso que el Terrorismo Internacional y los movimientos insurgentes locales tienen gran vinculación y la tendrán cada vez más, a medida que la acción terrorista se vaya expandiendo, pues se alimentan uno de otro, por contener un aditamento de lucha social y reivindicaciones, tan antiguo como la humanidad misma.

**-¿Sobre qué organismos del estado cree que debería recaer la responsabilidad de combatir al terrorismo y a los movimientos insurgentes?**

Ya en todos los países donde hay declarada una real guerra terrorista, intervienen las FF.AA., ya que son las únicas organizaciones armadas con capacidad y disciplina para combatir en lo que sin duda es la acción beligerante mas “sucias” que se ha conocido.

Si volviera a suceder en nuestro país una acción terrorista, como ya pasó, por cierto la única organización capaz de enfrentarla son las FF.AA. Para ello, para estar debidamente capacitados en todos los órdenes para

defender la nación, en sus límites territoriales, humanos y culturales, es que se torna imprescindible una doctrina nacional al respecto, la que debe surgir del consenso de toda la sociedad, que se precie de ser una verdadera comunidad nacional. Lo mismo entiendo para los movimientos insurgentes.

**-¿Considera que el terrorismo y la insurgencia son amenazas reales para la seguridad del Uruguay?**

Sí, si bien surge en focos dispersos por el mundo de terrorismo internacional, cuando se analizan tienen una raíz común. Los movimientos insurgentes que puedan sobrevenir, cada vez tendrán mayor vinculación con el terrorismo internacional, porque serán parte de ello, para poder subsistir con posibilidad de éxito.

**Dr. Gustavo Penadés**

**Senador del Partido Nacional, actual Vicepresidente de la Comisión de Defensa Nacional del Senado.**

**-¿Durante la anterior administración de gobierno, también participó de la Comisión de Defensa Nacional (CDN)?**

Sí, siempre me han interesado mucho los temas de defensa.

Desde el año 98 que fui Presidente de la CDN de la Cámara de Diputados, iniciamos un proceso que fue el de acercamiento del Poder Legislativo a la Institución militar. Empezamos con recorridos institucionales de la CDN por Unidades militares tanto del Ejército, de la Armada como de la Fuerza Aérea. Creamos un premio de la Cámara de Representantes al Cadete con mejor promedio militar, como forma de que los Cadetes de las escuelas vinieran al Palacio. Se les regala una Constitución y un revolver *Black*, una marca muy requerida pero muy cara para un estudiante que recién egresa, para un Alférez.

También participamos en las Ceremonias militares de conmemoración de los días de las Fuerzas con una ofrenda floral en la Cámara de Representantes, cosa que simbólicamente querían empezar a marcar que había una voluntad de dialogar. Empezamos a tener muchos más contactos, empezaron haber muchos más uniformados en el Parlamento, que venían a informar a las Comisiones, a trabajar con las Comisiones, etc. En esa época hicimos mucho y hoy se continúa.

Hay un concepto muy equivocado, que lo definía muy bien el Diputado Vener, (Diputado Colorado por el Departamento de Soriano) que no fue reelecto lamentablemente. Sostenía que a los políticos no nos interesa la defensa porque la defensa no da votos. Yo creo que es una simplificación, pero tiene un grado de razón. A muchos quizás no les interesa la defensa no porque no da votos, sino porque no conocen el tema. Se confunde el concepto de defensa nacional con un concepto militar de guerra y de actividad única y monopólico de los militares que yo creo que es una equivocación toda una concepción que debería tener el Uruguay.

**-Muchos de los reglamentos de las FF.AA. se aprueban a través de decretos del Poder Ejecutivo, ¿qué opinión tiene al respecto?**

En primer lugar te diría:

A) ¿el país tiene una política de defensa? No, no tiene una política de defensa.

B) ¿el país tiene una normativa legal que, interpretando esa política de defensa, establece el marco general por el cual se deben regir las FF.AA. de nuestro país, en un marco mucho mayor que es el marco de una concepción de defensa Nacional? No, no existe por lo menos ajironada.

C) ¿Los Poderes Ejecutivos utilizan correctamente los servicios de asesoramiento personal y profesional de los militares en esta materia? En líneas generales no le utilizan todo su potencial.

D) ¿Hay una correcta visión desde el Poder Ejecutivo y desde el Poder Legislativo, de lo que comúnmente se conoce como poder político, sobre las líneas generales que deben seguirse en este sentido? No, no las hay. Y ahí tiene la respuesta.

Entonces cuando el Poder Ejecutivo aprueba un reglamento militar en base a un decreto, ese reglamento militar debería estar respondiendo a lo que debería estar establecido en el marco general de una ley de defensa nacional. A su vez, eso depende de una cuestión presupuestal y organizacional que parte de la ley de presupuesto.

Como consecuencia de lo señalado anteriormente, el despliegue territorial, la cantidad de efectivos, la cantidad de armamento, qué tipo de armamento y de plataforma militar se deberían utilizar, podría establecerse en un reglamento sin importar que dependiera de la aprobación de un decreto, si lo anterior se cumpliera. Pero, el Uruguay está muy atrasado en esa concepción a la que hacemos referencia. Entonces: ¿el Poder Ejecutivo tiene capacidad hoy de por sí de calibrar, evaluar de forma independiente la calidad de un reglamento militar? Yo diría que no, porque quien te va asesorar en eso son los propios militares.

**-Y en ese sentido, ¿considera que las autoridades del Ministerio de Defensa Nacional deberían contar con civiles de confianza política para el asesoramiento en temas doctrinarios?**

Sí, civiles de confianza y también militares. Ello, para elaborar y analizar las doctrinas conjuntamente.

**-¿Sobre quiénes considera que recae la definición de las misiones de las Fuerzas?**

Es una mezcla de cuestiones políticas y técnicas, y por encima de las cuestiones políticas y técnicas están las cuestiones que nos impone el marco exterior e interno como para fijar esas premisas. O, sea es una conjunción de todo, y te diría más, también una de carácter presupuestal.

**-Muchas veces el Ejército Nacional, así como el resto de las Fuerzas, establecen mediante *directivas internas*, firmadas por el respectivo Cte. en Jefe, la doctrina de empleo a seguir. ¿Considera que existe el debido control político sobre las mismas?**

Yo no hablaría de un control, yo de lo que hablaría es de una visión de país, lo que no hay es una visión de país. Por eso nosotros en el Debate de defensa Nacional hablábamos de la necesidad de crear un gabinete de Defensa Nacional, lo que malamente antes se llamaba Consejo de Seguridad Nacional, COSENA, que ahora nosotros le planteamos llamar CODENA, Consejo de Seguridad Nacional o de Defensa Nacional. Consejo de Defensa Nacional que estaría integrado por el Presidente de la República, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Defensa Nacional, el Ministro del Interior, los Comandantes en Jefes, el Director de la Inteligencia Nacional.

Todos ellos deberían reunirse para que con el asesoramiento de los cuerpos técnicos del Ministerio de Relaciones Exteriores que vienen a trabajar combinados con los cuerpos técnicos del Ministerio de Defensa (MDN) y de las FF.AA., que viene a trabajar coordinados con el Ministerio del Interior (MI) y sus servicios de Inteligencia especializados en el tema, deberían estar estableciendo cuáles son las hipótesis del conflicto, cuales son los elementos para tener en cuenta para elaborar la doctrina de defensa nacional, del despliegue territorial y el armamento o que deberíamos de tener. Eso, no funciona en este Gobierno y no funcionó en los anteriores tampoco.

**-Al Ejército Nacional dentro de las *tareas esenciales de la defensa militar interna*, le compete el combate a ataques terroristas y el combate a movimientos insurgentes, ¿qué opina sobre ello?**

Las FF.AA, entran en el combate a movimientos insurgentes cuando las Fuerzas del MI se ven superadas.

**-¿Ello se encuentra establecido formalmente?**

No, pero yo creo que está claramente establecido en el plan operacional del estado que el Ejército entraría en caso de un estado de convulsión interna del país, cuando las fuerzas del orden encargadas de la represión de cualquier acto ilegal se vieran superadas en la posibilidad de llevarlo adelante. Eso tanto para el caso de la insurgencia como del terrorismo.

**-¿Qué entiende Ud. por terrorismo y qué por movimiento insurgente?**

Considero que los movimientos insurgentes o los movimientos subversivos que atentaren contra la Constitución y el Estado de Derecho deberían ser primero que nada reprimidos por el MI y, en el caso de que el MI se viera superado, en acción conjunta con el MI y las FF.AA.

Existe una vieja discusión sobre las ventajas de tener una guardia nacional, pero el Uruguay no tiene capacidad, una de las grandes tragedias de nuestro país es que se piensa con una cabeza bien grande y teniendo un cuerpo bien chiquito. Entonces en ese marco, lo que debe existir es una coordinación perfecta, cumpliendo cada uno su rol.

La Constitución de la República, establece que el Uruguay buscará la solución de sus conflictos por vía pacífica y por la aplicación del derecho internacional, también porque la capacidad de despliegue no es suficiente para tomar otras acciones.

**-¿Considera que el terrorismo y la insurgencia son fenómenos diferentes?**

El fenómeno terrorista puede tener relación con un movimiento insurgente, pero sería un ataque puntual, en un momento indicado, en un lugar indicado único e irreplicable, y otro que tenga las mismas condiciones pero como consecuencia de una plataforma política, que lo que busca es subvertir el estado de derecho y la Constitución. No es lo mismo que el ataque que podamos mañana recibir de un atentado hacia una embajada, un banco, un edificio con un avión, etcétera, producto de un conflicto asimétrico que se tiene con otro, por cuestiones religiosas, políticas u otros motivos.

**-Entonces si no comprendo mal, ¿Ud. considera que un movimiento insurgente, a pesar de tener conexiones con el exterior es de carácter nacional?**

Sí, en tanto lo que busca es obtener el poder a través de métodos ilegítimos.

El ataque terrorista es un ataque que lo que busca es generar el terror, pero ya con consecuencias psicológicas, políticas y económicas totalmente diferentes que la de los primeros.

**-¿Considera que las FF.AA. son el instrumento de violencia competente para enfrentar esos dos fenómenos?**

Todo tipo de conflicto, conceptualmente creo que el que debería responder en primera instancia es el MI. Desde el punto de vista operativo, una vez que el Ministerio del Interior se vea desbordado, recurriría a las FF.AA. aplicando las normas de la Constitución de la República.

El estado de derecho establece claramente en el Uruguay la posibilidad, en caso de un conflicto, que la población civil sea convocada a luchar para la defensa del territorio nacional. Me parece que de ahí lo que se deriva son viejos conceptos que nos vienen fundamentalmente de los episodios de las décadas del sesenta y del setenta.

**-¿Considera que terrorismo y movimientos insurgentes son una amenaza real para el Uruguay?**

El terrorismo sí, de los movimientos insurgentes creo que no están dadas las condiciones políticas. El terrorismo sí es una amenaza desde el momento en el cual el fenómeno se ha convertido en un fenómeno de carácter global, que no tiene fronteras, el conflicto asimétrico.

**-¿Considera que los conceptos de terrorismo e insurgencia deberían ser definiciones políticas?**

Sí por supuesto, todo es político; pero político gubernativo, no político de que se confunde el concepto político con el concepto electoral o partidario.

La tragedia del Uruguay es no tener un plan estratégico a largo plazo en casi ninguna de sus áreas, el sistema político no puede ponerse de acuerdo en cuatro o cinco áreas, entre las cuales se encuentra la defensa. Debería de ser una política que no varíe a pesar de que las administraciones cambien.

**-A través de una *directiva interna*, el Comando General del Ejército (C.G.E.), aprobó un marco doctrinario sobre el terrorismo internacional ¿Ud. conoce dicha doctrina?**

No, de esa específicamente no tengo conocimiento, debido a que es una cosa interna que no llega a las CDN.

**-El el C.G.E., a través de directivas internas, elabora sus doctrinas de empleo, entre las que se encuentra la doctrina contraterrorista. Definen esos conceptos de los que hablábamos. Esas directivas internas, son aprobadas por el C.G.E. con la firma del Cte. en Jefe de la Fuerza, pero no necesitan ser aprobadas por las autoridades del MDN. ¿Me podría decir qué opinión le merece eso?**

El Comando del Ejército lo que hace es cumplir con su deber, aquí el que está en omisión no es el Comando del Ejército. Eso que me comenta es rarísimo. Yo lo llamaría desgobierno civil, porque lo que debería haber hecho el Comandante es haber elevado la doctrina al MDN y éste convalidarlo o no convalidarlo.

El Ejército, desde hace mucho tiempo, lo que hace es tener casi vida propia, y la vida propia la tiene hasta en carácter casi presupuestal cuando con las misiones de paz se autofinancia, etc, pero de quién es el error, ¿del Ejército? no, es del poder político.

O sea, esa doctrina contra el terrorismo, es un documento de buena voluntad que lo que hace es tratar de suplir la ausencia de directivas clásicas, la ausencia de directivas claras que el Estado Nación no le brinda a una de sus herramientas válidas para combatir estas situaciones como es el Ejército Nacional, ¿qué hace el Ejército? se las auto ordena. ¿Cuál es el problema? El problema no lo tiene el Ejército, el problema lo tiene el Estado Nación.

**-Parecería que estas cosas se van “colando”**

No, ni siquiera se van *colando*, las autoridades de aquel entonces no deberían de estar en conocimiento de eso.

**Jorge Saravia**

**Senador del Frente Amplio, Integrante de la Comisión de Defensa del Senado (2005-2007)**

**-Según entiendo, las FF.AA. no poseen una doctrina establecida por ley, es por ello que la misma se constituye a través de la aprobación de directivas internas por parte de los Comandos Generales de las Fuerzas.**

**En particular, estoy analizando el marco doctrinario del Ejército Nacional aprobado en 2003 y titulado “Procedimientos para enfrentar acciones del terrorismo internacional”. ¿Tiene Ud. conocimiento de la existencia y contenido de ese documento?**

No de ese en particular. En definitiva nosotros, los parlamentarios, para hacernos de esa información lo hacemos a través de asesores. No es que el Cte. en Jefe, ni el Ministerio de Defensa Nacional (MDN) informe de la doctrina que están desarrollando las FF.AA.

Eso es lo que ha sucedido en el país. Yo creo que eso es contraproducente y no es correcto porque según las investigaciones que se hicieron por ejemplo en la década del 60, en Estados Unidos el poder político y sobre todo los parlamentarios conocían e incluso definían la doctrina que iba a aplicar EE.UU. en el marco de la defensa, sea interna o externa. Uruguay actualmente no tiene una posibilidad de trabajarlo.

**-A partir de las entrevistas realizadas a militares y políticos tengo la percepción de que, debido a que no es necesaria la aprobación formal por parte del Poder Ejecutivo de los documentos doctrinarios, las autoridades del Ejecutivo no tienen real conocimiento sobre los temas. ¿Cuál es su opinión al respecto?**

Creo que es así. Dentro de la Comisión de Defensa la idea es justamente que eso no suceda. Creo que el propio MDN desconoce muchas doctrinas de las FF.AA. y muchas definiciones a veces de los propios Ctes. en Jefe. Por eso sería ideal que existiera una oficina de enlace entre los oficiales y los políticos en el marco del parlamento, donde existiera intercambio permanente con los parlamentarios, que son los que tienen que ejercer el control político sobre las FF.AA. En definitiva el control político nos corresponde a nosotros porque nosotros somos los que controlamos al Poder Ejecutivo.

**-El Reglamento de Organización del Ejército establece que esa Fuerza tiene como tareas *esenciales de la defensa militar interna*, el combate a ataques terroristas y el combate a movimientos insurgentes, ¿qué opina sobre ello?**

Creo que las FF.AA. deben participar en la lucha contra el terrorismo cuando éste proviene de afuera de fronteras, creo que no existe el terrorismo interno en los países. Lo que sí existe a ese nivel son los movimientos insurgentes. Allí las FF.AA. no deben intervenir.

Las FF.AA. tienen que estar definidas en el marco de una defensa estratégica que hace a los recursos del país y a la posibilidad de una invasión externa, y no en un enfrentamiento interno. En todo caso deben colaborar con la Policía, ¿por qué? porque tienen mejor preparación militar en el caso de los comandos rápidos estratégicos, como pueden ser los que están en el 14. En este Batallón, tienen posibilidad de movilidad más rápida y pueden hacer un apoyo eficiente a la policía; pero quien tiene que conducir la operación es la Policía con un apoyo logística y si es necesario un comando de respaldo de las FF.AA.

**-¿Qué entiende por terrorismo y qué por insurgencia?**

Eso no está definido, pero ahora lo vamos a definir. Hasta ahora no ha sido aprobada una definición porque los países grandes que ejercen la presión sobre el resto del mundo y presión armada como EE.UU., no quieren que haya una definición de terrorismo, lo que sí hay son diferentes tipificaciones de delitos.

**-¿Sobre quién considera recae la responsabilidad de definir los conceptos de terrorismo e insurgencia?**

Esas definiciones tienen que estar básicamente bajo la responsabilidad de los políticos. Porque no puede ser que las FF.AA. por sí, ante sí, definan que es un movimiento insurgente. Porque un movimiento insurgente podría terminar siendo una huelga generalizada.

**-¿Considera que el terrorismo y la insurgencia son amenazas reales para Uruguay?**

No, creo que los movimientos insurgentes de ninguna manera. El terrorismo tampoco pero Uruguay podría ser utilizado como medio para efectuar algún atentado en otro país.

**Jorge Jouroff**

**Ex Director General de Secretaría del Ministerio del Interior (2005-2007)**

**-¿Cuáles son los cargos políticos del Ministerio del Interior?**

Los cargos de conducción política del Ministerio del Interior (MI) son: 1) Ministro del Interior; 2) Subsecretario del MI y 3) el Director General de Secretaría.

Son los únicos tres cargos políticos. Después, en orden de jerarquía sigue el Director Nacional de Policía. Ese cargo no tiene mando directo sobre el resto de la Policía.

**-¿Cómo es la organización de Inteligencia del Ministerio del Interior?**

En realidad no es una inteligencia, sino varias inteligencias las que hay en el MI.

Sobre el organigrama general del MI., luego del Director Nacional de Policía, existen por un lado, diecinueve Jefaturas, una por cada Departamento. Por otro lado, existen las Direcciones Nacionales que si mal no recuerdo son catorce.

Las Jefaturas responden a una división territorial que se da la policía para su función operativa. Cada Dirección tiene jurisdicción en su Departamento. Las Direcciones Nacionales tienen jurisdicción nacional, como lo indica el nombre, y comprende todas las Direcciones Nacionales que están dentro del MI., desde Bomberos, Cárceles y la Dirección Nacional de Sanidad Policial.

En relación a inteligencia existe: la Dirección Nacional de Inteligencia, la Información de Inteligencia, la Dirección General de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas e INTERPOL. La encargada de hacer Inteligencia Nacional es la Dirección Nacional de Inteligencia (DNII) y reporta al Ministro del Interior o a quien el Ministro indique. Y después cualquiera de esos órganos se subordina a este orden jerárquico. Quiere decir que del *uno al tres* (autoridades políticas del M.I.), funcionan en un nivel horizontal, y no vertical como es el caso del Ejército.

Ahora te explico un poco la historia, cuando se crea la DNII nace como una parte independiente, en la década del 60. Nace en realidad, de la división de Investigaciones de la Jefatura de Montevideo, y se conforma en Dirección Nacional dedicada específicamente a lo que sería inteligencia interna, que sería el órgano por excelencia de inteligencia interna.

Durante el período en que estuve en el MI, definimos que los cometidos de la DNII, - en forma brevísima - serían aquellas cuestiones que puedan atentar contra la Constitución y el orden público, por ejemplo el crimen organizado.

Drogas surge de la DNII en el correr de los 90, en realidad Drogas era una de las secciones de la DNII, que se transforma en Dirección General. Sin embargo, por más que es una Dirección Nacional, depende directamente de la Dirección General de Secretaría en cuanto a presupuesto. Pero simplificando para tu trabajo digamos que la Inteligencia de Drogas e INTERPOL son operativas y analíticas. INTERPOL es la conexión con las organizaciones policiales a nivel mundial. . Estos tres organismos de inteligencia, sobre todo la DNII son el meollo de Inteligencia.

Después están lo que son las auxiliares, de alguna forma, de las cuales Inteligencia se nutre actualmente. Fundamentalmente la Dirección Nacional de Identificación Civil es la que da pasaportes, cédulas, etcétera, y Migración, que es la que sirve para el control de entradas y salidas del país. Estas dos no forman parte de Inteligencia, pero el producto de ellas es fundamental a veces para Inteligencia, porque a través de la Dirección Nacional de Migraciones se controla las entradas y salidas del país, y a través de la Dirección Nacional de Identificación Civil se controla la población del país.

Básicamente te diría que son esas cinco (DNII, Drogas, INTERPOL, Migraciones y DNIC). Existe también policía técnica, la Dirección Nacional de Policía Técnica, que no integra, no es Inteligencia y sirve a todas las policías. Pero policía técnica es la que yo llamaría policía científica, es la que tiene los archivos criminales, los archivos forenses, es la que tiene los medios para la constatación de huellas dactilares, y es la que en definitiva, entra a la escena del crimen buscando huellas científicas.

**-Entonces, desde ese punto de vista, ¿es la Policía Nacional a través de la DNII quien se encarga de los temas de terrorismo y de eventuales movimientos insurgentes?**

Lo anterior es el esquema general de cómo se maneja la parte de Inteligencia.

Ahora, saliéndonos de la Policía hay un solapamiento de la misiones, sobre todo en el orden interno en lo que respecta a la policía y en lo que respecta a las FF.AA.

En la ley presupuestal aprobada bajo la Presidencia de Lacalle, se estableció una cláusula en la cual se indicaba que, en casos determinados, las FF.AA. podían tener tareas de orden interno. Eso legalmente nunca se derogó.

El MI asumió que las tareas de orden interno son policiales y no militares. No obstante no hay una ley que le haya quitado eso, como no hay una ley que, aparte de eso, le haya quitado ciertas prerrogativas a la DINACIE.

En ese sentido, el Frente Amplio a nivel de doctrina lo definió muy claramente en la Comisión de Defensa y de seguridad pública, las tareas de orden interno son policiales, se consideran como tareas policiales, por lo tanto el terrorismo también es una tarea policial. Y las Fuerzas Armadas están para la defensa de la nación frente alguna agresión. A la vez, el MI definió que no existen movimientos insurgentes en este momento, por lo tanto no son objeto de análisis de la DNII.

Asimismo, se discutió mucho sobre el terrorismo y cómo definir una organización terrorista. En realidad, policialmente lo que existen son actos terroristas, porque definir a alguien terrorista implica definir su intencionalidad. Nosotros tratamos de ceñir doctrina, cuando digo nuestra me refiero a nacional, uruguaya, y no importarla, aceptar doctrinas de otros países que no tienen que ver con los problemas nacionales.

En ese sentido, no se vislumbran organizaciones internacionales que tengan la intencionalidad de agredir Uruguay, estamos atentos eso sí, a lo que pueden hacer personas vinculadas a organizaciones que utilicen el método terrorista y cuando entran en nuestro país, son tareas de la DNII, la cual puede hacer seguimientos. Se utilizan procedimientos preventivos.

Pero, en tanto no cometan un delito en nuestro país, no las consideramos terroristas, por lo tanto, no consideramos que haya organizaciones terroristas de las cuales nos tengamos que defender del exterior, con lo cual ello no es asignable a las FF.AA.

Las FF.AA. están para prevenir el resto y la Inteligencia también, obviamente haremos estudios de organizaciones que puedan utilizar métodos terroristas pero no las definimos como las principales amenazas para Uruguay.

**-El Ejército Nacional tiene asignada como tarea esencial de la defensa en lo interior el combate al terrorismo y a los movimientos insurgentes. En ese sentido, ¿existe entonces un solapamiento de las misiones entre las FF.AA. y la Policía Nacional, y entre los cometidos de Inteligencia de DINACIE y DNII?**

Mi opinión personal es que existe ese solapamiento, que produce a veces esa duplicación de tareas, no solamente a nivel de la DINACIE. El Batallón 14 por ejemplo, está preparado para acciones antiterroristas que a nuestro entender le corresponden al grupo GEO y a los grupos de la metropolitana que son los que están entrenados para eso, pero eso plantea problemas, se los plantea al propio estado uruguayo, problemas de definición que superan al propio Ministerio de Defensa Nacional (MDN) y del Interior.

Desde el comienzo de la administración del Frente Amplio se definió que tendría que haber un reacomodo de las misiones, que no puede ser definido desde los propios Ministerios, sino que tiene que estar definida en un nivel superior en cuanto a asignar inequívocamente al MI las tareas de orden interno; las tareas de defensa exterior al MDN y las tareas que están definidas para el coordinador de Inteligencia, quien debería coordinar las Inteligencias tanto del interior, como defensa, como eventualmente la información que pudiera venir del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Eso lo que demuestra es que seguimos con la misma confusión conceptual en cuanto a determinar que los aspectos del orden interno le corresponden al M.I.

**-¿A qué cree que se debe esa confusión conceptual y la superposición de tareas entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa Nacional?**

Considero que en nuestro país lo que hay es una gran carencia de conducción política de las instituciones de seguridad y defensa. Y cuando digo conducción política yo me refiero a la falta de definición de metas claras y objetivos claros que estén en consonancia con las tareas operativas en lo que respecta a cada Ministerio.

En segundo lugar, me refiero a su instrumentación, en la cual tienen que participar civiles, el problema es que esos civiles tienen que ser designados en calidad de expertos. No es posible que sean designados Ministros o Directores o Subdirectores que no comprenden de los temas específicos. Eso, entre otras cosas, demuestra que se acaba el tiempo de designación de autoridades que no sean competentes en su materia específica, porque esas autoridades a la vez tienen que entender el vínculo que existe entre la legislación y la parte operativa. Ese vínculo es fundamental, porque cuando el parlamentario define una ley, lo entiende de una forma y cuando llega al militar o el policía, la entiende como una orden y se prepara operativamente para cumplirla.

Entonces, con respecto al terrorismo, si se establece que las FF.AA. son la autoridad en materia de terrorismo, éstas comienzan a crear y prepara una estructura para enfrentar una eventual situación terrorista. Por ello, la conducción política debe estar en los dos Ministerios y también debería de estar, si así se definiera, en la coordinación de la inteligencia nacional, de forma tal de entender que seguridad, defensa e inteligencia son áreas separadas pero complementarias.

La metodología para definir doctrinariamente las amenazas que creo que el Ejército en particular, y las FF.AA. en general aplican, se debe a la carencia de definiciones políticas precisas, no es una responsabilidad exclusiva de las FF.AA. La clase política no da las Directivas apropiadas, y no conduce apropiadamente a las Fuerzas, por lo tanto queda un vacío en el cual a los militares se les da una misión y no se les dice qué y cómo hacerla, entonces ellos tienen dos opciones, o ellos definen que hacer, o no hacen nada. Eso mismo sucede en mi opinión con la doctrina contra el terrorismo. Ello, también sucede porque no existe discusión sobre la doctrina, que es fundamental porque ésta les da a las FF.AA. las misiones.

**Ricardo Prato**

**Asesor de la Ministra del Interior e integrante de la Comisión de Defensa del Frente Amplio (2007)**

**-¿Cómo regula el Ministerio del Interior las cuestiones relacionadas al terrorismo y la insurgencia?**

De esos temas en particular se encarga la Dirección Nacional de Inteligencia (DNII) y el Regimiento Guardia Republicana. La DNII como detectora, y la unidad especializada a intervenir son los grupos especiales de operaciones del regimiento de la guardia metropolitana.

**-¿Existe alguna ley o decreto u otro tipo de normativas que establezcan que el terrorismo y la insurgencia es una tarea de la que debe encargarse el Ministerio del Interior o la Policía Nacional en particular?**

No, salvo la generalidad, que establece que la seguridad interior es responsabilidad del Ministerio del Interior (MI) y dentro de este Ministerio eso es tarea de la Policía Nacional. Eso está establecido en la Constitución. Lo que sucede es que existen decretos que han puesto en manos de las FF.AA., en particular el Batallón de Infantería 14, la respuesta anti terrorista.

**-Y en relación a los temas de inteligencia, Dirección Nacional de Inteligencia del Estado (DINACIE) tiene una división de inteligencia interior, esta división ¿analiza los temas de terrorismo e insurgencia?**

Si, tiene esa división, que no debería existir, debido a que la inteligencia interior debería estar en manos únicamente de la DNII y eventualmente debería coordinarse con DINACIE. Lo que debería hacer DINACIE sería detectar lo que es del exterior, ya que ellos son responsables de la defensa militar exterior de la nación. Después que ingresa a territorio nacional, el asunto pasaría a ser tarea de la DNII.

**-Entonces, si DINACIE analiza las amenazas del exterior, teóricamente no necesitaría una división de inteligencia interior, ¿o se realizan en esa división tareas diferentes a la DNII?**

No debiera necesitar, lo que pasa es que, hay una delgada línea, una zona gris. Porque si estamos frente a un asunto que pueda instalarse dentro del Uruguay, es claramente un tema de la DNII. El problema se da cuando existe alguna infiltración con fines de agredir al país desde el exterior, entonces allí se entra en la zona gris, debido a que el tema puede ser un tema para la defensa nacional militar que es un tema de las FF.AA.. En ese caso que el asunto lo debería tratar DINACIE.

De todas formas, en principio, el papel del MI es realizar el soporte interno de la defensa militar exterior del país, o sea que quien debería encargarse en caso de una agresión, esperemos que nunca halla, al país, que usara infiltración con grupos, militares armados, el que debería responder a eso, sería el MI, precisamente para que las FF.AA. no distraigan efectivos de lo que es la defensa exterior. Hubo un momento que todo quedó en manos de la DINCIE inclusive subordinaron a la DNII a las organizaciones de información de la defensa nacional. Primero aprendieron con la DNII que les enseñó mucho en los años setenta.

**-¿Existe algún tipo de coordinación institucionalizada entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa Nacional?**

En la DINACIE deberían participar todos, por eso está planteada la creación del Coordinador Nacional de Inteligencia, ¿para qué?, para que las inteligencias funcionen articuladamente y no como ahora que funciona más coyunturalmente.

Lo que nos ha dado elementos para trabajar coordinadamente es la situación de las papeleras, el tema BOTNIA, porque tenemos ese tema que es fronterizo, con una jurisdicción de prefectura sobre 150 metros del límite y el resto con jurisdicción del MI.

**-En su opinión, ¿Cuáles son los organismos responsables de combatir el terrorismo y la insurgencia?**

Todo lo que es seguridad interior es competencia del M.I., las FF.AA. no tienen que trabajar.

**-En el marco del trabajo que estoy realizando, analizo concretamente una directiva interna de 2003, firmada por el Cte. en Jefe del Ejército de ese momento, que se denomina “procedimientos para enfrentar acciones del terrorismo internacional” en la cual se define que el Ejército es la institución competente sobre los temas de terrorismo e insurgencia.**

Eso es materia de competencia interna, grupos organizados con o sin apoyo exterior, eso es competencia del MI. Las FF.AA. cuentan con el Batallón 14 que se encarga de cuestiones antiterroristas, supuestamente es para cubrir las deficiencias de seguridad que pueden existir en los aeropuertos ante eventuales ataques de grupos terroristas que secuestren un avión y aterricen en el Uruguay. Pero el resto de las cuestiones, son tema estrictamente de interior y para eso tenemos al GEO.

**-Según esta doctrina el Ejército actuaría ante un ataque terrorista, existe entonces un problema de competencia cuando se habla de terrorismo ¿Cómo se pueden solucionar estos conflictos?**

Desde el Ejército se piensa que el MI actuará asegurando el perímetro y desde el MI se piensa exactamente al revés, aseguramos y operamos adentro también, mientras que al MDN le podemos pedir prestadas algunas cosas, como un helicóptero, equipos de exámenes de artefactos explosivos.

**-¿De quién considera recae la responsabilidad de definir terrorismo e insurgencia?**

Eso es una cuestión totalmente política. Puede haber algún elemento técnico militar o policial a los efectos de poder diferenciar algún tipo de componente estrictamente técnico como por ejemplo qué tipos de pólvora utilizar para qué cosas.

**-A través de las diferentes entrevistas que he realizado, tengo la percepción de que el poder político no ha controlado el tema de la doctrina de empleo de las FF.AA. ¿Qué opina sobre esa cuestión?**

Cuando las FF.AA. están al servicio de tu partido político no te preocupa controlarlas, cuando el sistema no está al servicio de tu partido, más bien sigue perteneciendo a un partido que está en la oposición, el partido que está en el gobierno debería tomar las medidas para controlarlo. Pero en una estructura que se hereda, en el cual los cargos políticos en el MDN como también en este ministerio, son escasos, entonces no podés pretender el control de nada si no utilizas los medios que supuestamente existen para controlar.

Además agregó, que las FF.AA. deben encontrar la auto justificación de su funcionamiento, permanentemente están auto justificando su existencia. Las FF.AA. tienen tiempo, tienen información para

planificar, tienen información para escribir, tienen información para pensar y lo hacen claro. Todo resquicio que las fuerzas políticas dejen, ellos las ocupan.

**Dra. Beatriz Otero.**

**Ex Abogada de la Dirección General de Secretaría del Ministerio de Defensa Nacional. Actualmente asesora del Senador Penadés en temas de Defensa.**

**-A través de decretos del Poder Ejecutivo, muchas veces se aprueban reglamentos del Ejército firmados el Cte. en Jefe. En ese sentido, de acuerdo a su experiencia en el Ministerio, ¿qué percepción tiene sobre el grado de análisis que realiza el Poder Ejecutivo antes de aprobar estos reglamentos?**

La forma de proceder se mantiene más o menos incambiada en todas las administraciones.

En general, desde mi experiencia en el Ministerio de Defensa Nacional (MDN), lo que se hace es analizar que desde el punto de vista legal, no se esté violado ninguna normativa, en particular preceptos constitucionales, dado que son más amplios y, eventualmente algunas normas administrativas.

Si el reglamento no es observado en el MDN entonces pasa a Presidencia, donde también son realizados informes legales y analizan los informes enviados desde el MDN. Posteriormente a esos controles, es que el Poder Ejecutivo puede pasar a la aprobación del reglamento.

Sin embargo, no se entra en el análisis del contenido del reglamento; ello ha sido materia del Comando del Ejército o del Comando respectivo. Es decir que, el MDN controla la forma legal y el asesoramiento sobre el contenido del reglamento viene desde el Comando que corresponda.

**-¿Considera que el Poder Ejecutivo y el Parlamento a través de las Comisiones de Defensa, deberían analizar el contenido de los documentos aprobados?**

Considero que al Poder Ejecutivo sí le corresponde debido a que es el que debe establecer las pautas de la política de defensa. En ese sentido, debería conocer un poco más en detalle el contenido de los reglamentos u otros documentos para asegurar la orientación política que se le quiere dar a las FF.AA.

Con respecto a las Comisiones de Defensa, éstas reciben una vez al año por parte del Ejecutivo, una especie de resumen de las normativas aprobadas desde el Poder Ejecutivo. Sin embargo, es claro que no se analiza en profundidad, a no ser que exista alguna denuncia concreta. Los reglamentos no son materia de su competencia constitucionalmente.

**-Por otra parte, desde los Comandos de las Fuerzas, se emiten *directivas internas*, algunas de las cuales se convierten en doctrina de las FF.AA.**

**Éstas, si no estoy mal informada, no son aprobadas por el Poder Ejecutivo a través de decretos, sino que son aprobadas mediante la firma del Cte. en Jefe de la Fuerza. En ese sentido, ¿qué carácter jurídico tienen dichas directivas?**

Al respecto, te puedo decir que entiendo que las directivas a las que te referís deberían estar ratificadas por el Ejecutivo, o eventualmente por una resolución del MDN, es decir que el Ministro de Defensa ratifique la orientación política sobre el tema referido en la directiva. Con lo cual las directivas son una norma a cumplir dentro de las propias Fuerzas.

**-¿Considera que la directiva interna llamada “Procedimientos para enfrentar acciones del terrorismo internacional” debería ser un caso en el corresponde una eventual ratificación? (Se presenta el marco doctrinario a la entrevistada)**

Sí. Este ejemplo que tú me muestras, define orientaciones, por lo que debería tener algún tipo de ratificación del poder político.

Una de las cosas que sucede, es que el MDN no tiene la capacidad de infraestructura para realizar un análisis político sobre si el contenido de la doctrina está en consonancia con la estrategia nacional para enfrentar al terrorismo. No existe actualmente una oficina que realice análisis político estratégico, sólo existe una oficina que realiza el análisis legal, si cumple con las normas de la ONU, etc.

Esto es un problema, debido a que si la doctrina no se eleva desde el Comando al MDN, el Ministerio no se entera, lo mismo sucede con el Ejecutivo, o se entera informalmente. Asimismo, el problema de las

directivas internas es que dependen de quién se encuentre como titular del Comando, a la vez que también depende del Estado Mayor Personal que lo asesora, estableciendo así una orientación a seguir.

En ese sentido, el MDN queda huérfano del análisis, no participa de él, debido justamente a la falta de capacidad de infraestructura y también debido a la falta de formación del personal en estos temas. En definitiva muchas de estas ordenanzas, marcan pautas estratégicas y pautas políticas de acción para las FF.AA. que el MDN no conoce.

**-Entonces para la aprobación de una directiva interna, ¿no es necesario que el Poder Ejecutivo o las autoridades del MDN soliciten su realización?**

No. El Ministro podría hacerlo, pero muchas veces son actualizaciones necesarias que se definen dentro del Comando. El Comando decide por ejemplo que estratégicamente, deben realizarse planes para enfrentar acciones contra el terrorismo internacional, y entonces elabora estudios sobre eso y elabora posiciones doctrinarias, pero muchas veces esto no llega al MDN.

En ese sentido, considero que correspondería una aprobación por parte del Poder Ejecutivo en este tipo de decisiones, porque, desde el punto de vista legal, muchas áreas deberían de aprobarse ya sea por un decreto, una ley, o por una resolución, pero precisaría una última norma legal del Ejecutivo.

**-¿Sabría Ud. decirme cómo es que se selecciona el personal responsable de elaborar estos documentos doctrinarios?**

En general, son los Estados mayores personales del Comandante que hacen ese tipo de elaboración, en los cuales hay asesores en temas militares. Y también cada Comando tiene asesorías legales, o sea que también intervienen ellos en general.

**-Particularmente sobre la doctrina contrterrorista ¿Sabe si algún parlamentario solicitó algún tipo de informe al MDN?**

Que yo sepa, no se han pedido informes. Quizá alguien del MDN te pueda responder eso más específicamente.

**-¿Considera que el terrorismo y los movimientos insurgentes en Uruguay son una amenaza real?**

Creo que no como movimientos nacionales autóctonos, sino que más bien lo que podría haber son conexiones de movimientos internacionales que utilicen nuestro país como base de operaciones, no específicamente lanzar acciones terroristas, pero sí para efectuar tareas de financiamiento, especialmente tareas de obtención de recursos.

Las fronteras son muy permeables, y también tenemos un sistema financiero que permite el movimiento de dinero, a pesar de que se ha avanzado en el tema contra el lavado del dinero. Pero eventualmente hay un movimiento libre de divisas y entonces eso también puede ser favorable.

**-¿Qué entiende por terrorismo y por movimiento insurgente?**

Considero que son diferentes cosas. Un movimiento insurgente está más vinculado con lo que puede acontecer a nivel nacional en un país determinado, y están limitados también por una territorialidad.

En cambio creo que los grupos terroristas, son redes que pueden tener una base territorial pero no necesariamente, pueden estar distribuidos también en varios países, y de alguna manera han aprendido a utilizar como instrumento la globalización, extendiéndose más allá de un territorio, esa me parece que es una diferencia.

Ambos fenómenos tienen connotaciones políticas, pero el movimiento insurgente está más vinculado a un régimen instaurado en un país y más vinculado a los objetivos políticos de ese país, el otro es más amplio.

**-¿Sobre quiénes considera que debe recaer la responsabilidad de definir los conceptos de terrorismo y movimiento insurgente?**

Considero que las definiciones deben ser políticas, y realizarse con la colaboración de lo militar, lo técnico y lo legal.

Esas cuestiones no son sencillas de definir, en el ámbito internacional todavía no se han puesto de acuerdo en definir el terrorismo, entonces a la hora de definir, yo pienso que el ámbito político siempre precisa del asesoramiento, tanto de lo técnico- militar, como de lo legal.

**-¿Sobre quiénes considera que debe recaer la responsabilidad de definir las amenazas para la seguridad del país?**

Considero también que deben colaborar las FF.AA., pero en última instancia es en el ámbito del MDN que debería realizarse, puesto que las visiones estratégicas son una orientación política.

**-¿Considera que las FF.AA. deben ser las encargadas de enfrentar al terrorismo y a eventuales movimientos insurgentes?**

En principio creo que hay una etapa previa que no necesariamente tiene que estar en el ámbito de las FF.AA., que pueden ser tareas de la policía. Las experiencias de lo que uno ve en el mundo, muestra que no es un tema que estrictamente enfrenten las FF.AA. a no ser cuando pasan determinado límite de agresión, por ejemplo en Londres o en Inglaterra era la policía, ahora cuando empiezan los atentados del IRA, eso ya involucra las FF.AA. Por ejemplo, en Uruguay existe un batallón destinado al tema antiterrorista, está bien que conozcan del tema, pero en una primera instancia me parece que son las fuerzas internas, las fuerzas civiles las que deben prevenir.

En ese sentido, los organismos de inteligencia, son para la prevención. Sin embargo, si se pasa a otro nivel, entonces las FF.AA. son las que tiene que intervenir. Para ello, las FF.AA. deben estar preparadas, no se les puede solicitar de un día para otro que actúen sin un plan. Por esto se precisa una visión, como te decía hoy político- estratégica, tenemos que tener capacidades preparadas, tanto en el ámbito de la seguridad de policía como en el ámbito de las Fuerzas Armadas, para saber que cuando se pasa determinado nivel bueno tenemos que juntar, los máximos recursos y enfrentar el problema.

**-En relación a lo anterior, el Ministerio del Interior posee, en la Dirección Nacional de Inteligencia, una división encargada del terrorismo y también tiene el grupo GEO para enfrentar eventuales acciones de ese tipo. A la vez, la DINACIE tiene una división de inteligencia exterior y también una que se dedica a Inteligencia interior. Sobre ello, ¿Piensa que DINACIE debería de tener una parte de inteligencia interior?**

El tema del terrorismo está vinculado con el tema de Inteligencia y la reforma de la Inteligencia que debe procesarse. No se puede pensar en prevenir acciones terroristas sino se cuenta con aparatos de inteligencia adecuada.

DINACIE tendría que tener dos sectores, si no los tuviera, sería muy difícil analizar el fenómeno del terrorismo desde el punto de vista externo, sin contar con algo de información interior. Claro los límites ahí son difíciles, y sobre todo la superposición de tareas.

Uno de los mayores problemas es que Uruguay no cuenta con órganos de coordinación, o ámbitos de coordinación, en donde se coordine inteligencia policial e inteligencia militar. No existe ese ámbito de discusión, entonces habría que empezar por definir eso, qué objetivos queremos y qué es lo que va a cubrir cada cual, pero el problema es que no hay un ámbito de coordinación.

## Anexo 8

### Otro caso con resultados similares

Con la misma metodología, analizaremos brevemente otro caso de elaboración por parte del E.N. de un documento con contenido doctrinario titulado: “Definiciones políticas genéricas referidas a las misiones del componente militar de la defensa en acciones anti y contraterroristas”. No nos detendremos en el contenido del mismo, sino en el procedimiento de elaboración y su destino.

En el marco de la Mesa Temática N° 4, “*Fuerzas Armadas: Componente Militar de la Defensa. Definiciones Generales sobre Misiones. Pertinencia de Misiones Policiales y de otro tipo no militar. Interoperabilidad entre Fuerzas y doctrina conjunta: grandes lineamientos hacia su diseño e implementación*”, del Debate Nacional sobre Defensa, fueron discutidas las tareas específicas que deberían asignarse a las FF.AA. mediante la ley. En ese sentido, se discutió particularmente – siendo los protagonistas de la discusión los representantes del ministerio del interior y del ejército nacional – sobre en qué institución deberían recaer las tareas para la represión del terrorismo y de los movimientos insurgentes.

Por una parte, se sostuvo que las tareas de las FF.AA. deberían restringirse a enfrentar amenazas provenientes del exterior sin tener ningún tipo de tarea referida a la preservación del orden interno, ámbito en el que las amenazas mencionadas se encontrarían ubicadas y que corresponden al Ministerio del Interior. En la misma línea se sostuvo que en la actualidad no se visualizan posibles actividades terroristas o insurgentes dentro del Uruguay y que las características geográficas del territorio nacional no permiten la instalación de movimientos guerrilleros como en otros países de América Latina, por lo que de surgir alguno éstos podrían ser fácilmente controlables por las unidades del Ministerio del interior.

Por otra parte, se sostuvo que dentro de las tareas que hacen a la defensa militar interna, se definen las tareas de combate a acciones al terrorismo internacional dentro de fronteras y de movimientos insurgentes, destacándose que el Ejército Nacional ha desarrollado desde hace muchos años capacidades específicas para enfrentar acciones terroristas, que deberían ser consolidadas.

En el marco de estas disputas de competencias y de recursos, los representantes del E.N. presentaron un documento elaborado a pedido del Cte. en Jefe de la Fuerza, titulado: “*Definiciones políticas genéricas referidas a las misiones del componente militar de la defensa en acciones anti y contraterroristas*”.

Ahora bien, para la elaboración de dicho documento, en primer fue emitida la directiva particular N° 10/06 solicitando la redacción del mismo, estableciendo los integrantes de la comisión redactora y el título del mismo.

Contrariamente a la doctrina analizada anteriormente, éste documento no se convirtió en directiva interna, por lo que formalmente no se puede calificar como oficial. Sin embargo, a la hora de la exposición de los contenidos del mismo en la MTD 4, éste fue presentado, ante los representantes de las instituciones participantes del DND, en nombre del E.N., sin conocimiento ni autorización de las autoridades políticas del MDN.

En entrevista realizada al actual Subsecretario de Defensa Nacional, Dr. José Bayardi, quien sistemáticamente participó de las sesiones del DND, éste consideró que, la petición de redacción de documentos por parte del Cte. en Jefe, “*es legítima desde el punto de vista de contar con un adecuado asesoramiento, o de tener una base documental sobre un fenómeno determinado. Está dentro de sus potestades solicitar la elaboración de documentos, por eso tienen sus Estados Mayores, Estados Mayores Generales, Estados Mayores personales. Ahora, cuando el Cte. en Jefe va a emitir una directiva, ya no estamos hablando de un documento teórico, estamos diciendo que la directiva va a llegar a las últimas de las Fuerzas, transformándose en orden, sea ésta*

*operativa o de otro tipo. En ese caso, como en cualquier otro cargo que tiene responsabilidades de gestión, pone en juego su responsabilidad y también la responsabilidad de quién lo colocó en dicho cargo. Si el Cte. en Jefe esbozara un documento que va en contra de lo que piensa la conducción política, él va a tener que asumir en ese momento las responsabilidades, entre las cuales existe la posibilidad de ser relevado del mando. Por lo cual, en síntesis, yo creo que es legítimo que solicite los documentos que quiera, sobre el tema que quiera, sin embargo, cuando firma una orden que comprometerá al conjunto de las Fuerzas, debería tener certeza de que el poder político está de acuerdo con ello, de lo contrario debería preguntarle al Mando Superior”*

Ahora bien, desde que dicho documento no presentado como un documento académico, ni elaborado por algún instituto de enseñanza de las FF.AA., cuando cualquiera de las Fuerzas presenta una posición u opinión bajo el amparo del Cte. en Jefe, ésta debería sin dudas reflejar la opinión política del mando superior de las FF.AA. De lo contrario, sólo se está manifestando que la Fuerza posee, en el caso concreto del documento presentado, una posición política formada, independientemente de la coincidencia o no con la del mando superior. En este sentido, es que es cuestionable la legitimidad de la elaboración de documentos por parte de las FF.AA. sobre todos los asuntos y sin restricciones.

Entonces, respecto del documento, “*Definiciones políticas genéricas referidas a las misiones del componente militar de la defensa en acciones anti y contraterroristas*”, si éste no fue aprobado al menos informalmente por las autoridades del MDN, ¿qué tipo de institucionalidad posee?, ¿refleja la línea política del gobierno u opiniones e intereses corporativos? ¿Acaso el Cte. en Jefe requiere del “asesoramiento” sobre definiciones políticas que provengan desde el propio E.N.? ¿Es que el E.N. posee sus propias orientaciones políticas?.

En rigor, no es que este caso varíe en relación al caso anteriormente analizado, desde que una Directiva Interna, nace de documentos realizados a través de Directivas Particulares. Lo que se intenta aquí es cuestionar la legitimidad de la burocracia, en particular de las FF.AA. en la elaboración de documentos que impliquen el traspaso de los límites en cuanto a sus funciones que les impone la ley.

En este caso, y considerando que las definiciones políticas sólo corresponden al mando superior de las FF.AA., es que las autoridades del MDN no detectaron el traspaso de las responsabilidades militares a través del sistema de monitoreo, que como fue mostrado es inexistente. Sin embargo, la detección fue realizada de modo informal. Es en este punto, donde se abre la posibilidad del principal de sancionar o no sancionar al agente. La opción fue la última, por lo cual en el esquema interpretativo propuesto, esta situación deriva para el agente en una predisposición a comportarse de modo *shirk* y para el principal en el “incumplimiento de sus deberes de *responsiveness* y *accountability* en la doble dimensión, hacia el agente y hacia la ciudadanía.

## Anexo 9

### A) Construcción de variables de resumen

I. Variable resumen:

- **Grado de Intervencionismo** ( tareas orientadas a la seguridad interna)

Para realizar la variable de resumen se tomaron en cuenta las variables correspondientes a las siguientes preguntas de la encuesta de élite:

Marque su grado de acuerdo con la siguiente afirmación: 1. El poder militar de las FF.AA. debe ser usado para cooperar con la contención del comunismo internacional; 2. Las FF.AA. deben participar en operaciones contra el terrorismo internacional; 3. Las FF.AA. deben participar en operaciones de paz para la imposición de la paz (Cap. 7. de la Carta de la ONU); 4. El poder militar debe ser usado en la lucha contra el narcotráfico; 5. El poder militar debe ser utilizado en patrullar la vía pública; 6. El poder militar debe ser utilizado en la neutralización de movimientos insurgentes y 7. Deben utilizarse los organismos de inteligencia militar para el orden interno.

Cada una de estas variables asume la categoría: 1.en total acuerdo, 2.de acuerdo, 3.más bien en desacuerdo, 4.en desacuerdo, 5.no sabe/no contesta.

Para la realización de la variable de resumen se siguieron los siguientes pasos:

- Recodificación de las variables antedichas, como se describe en el cuadro que sigue:

<b>Categorías</b>	<b>Valor</b>
En total acuerdo De acuerdo	Asumen el valor 1
Más bien en desacuerdo En desacuerdo	Asumen el valor 2
No sabe/No contesta	Asume el valor 0

- La variable de resumen resulta de la suma simple de cada una de las variables recodificadas, lo cual determina que la variable oscile entre el valor cero (si todas las respuestas corresponden a la variable recodificada que asume el valor cero) y el valor 14 (si todas las respuestas corresponden a la variable recodificada que asume el valor 2)

- Posteriormente se recodificó el resultado de la variable de resumen por tramos:  
Si la variable de resumen asume los valores entre:

Valores de la variable de resumen	Clasificación
0-6	No clasificables
7-9	Intervencionistas
10-11	Medianamente intervencionistas
12-14	No intervencionistas

La variable *grado de intervencionismo* asume las categorías: No intervencionista; Medianamente intervencionista o Intervencionista.

- **Tendencia “realpolitik” (seguridad inter-estatal)**

Para realizar la variable de resumen se tomaron en cuenta las variables correspondientes a las siguientes preguntas de la encuesta de élite:

Marque su grado de acuerdo con las siguientes afirmaciones: 1. El poder militar de las FF.AA. debe ser utilizado en defender los recursos y vías de comunicación estratégicas; 2. El poder militar de las FF.AA. debe ser utilizado en la defensa de la soberanía territorial; 3. El poder militar de las FF.AA. debe ser utilizado en caso de ser necesario en hacer la guerra y 4. El poder militar debe ser utilizado para defender alianzas geoestratégicas (en el supuesto de que Uruguay integrara alguna como por ejemplo, MERCOSUR o UNASUR)

Cada una de estas variables asume la categoría: 1.en total acuerdo, 2.de acuerdo, 3.más bien en desacuerdo, 4.en desacuerdo, 5.no sabe/no contesta.

Para la realización de la variable de resumen se siguieron los siguientes pasos:

- Recodificación de las variables antedichas, como se describe en el cuadro que sigue:

Categorías	Valor
En total acuerdo De acuerdo	Asumen el valor 1
Más bien en desacuerdo En desacuerdo	Asumen el valor 2
No sabe/No contesta	Asume el valor 0

- La variable de resumen resulta de la suma simple de cada una de las variables recodificadas, lo cual determina que la variable oscile entre el valor cero (si todas las respuestas corresponden a la

variable recodificada que asume el valor cero) y el valor 8 (si todas las respuestas corresponden a la variable recodificada que asume el valor 2)

- Posteriormente se recodificó el resultado de la variable de resumen por tramos:

Si la variable asume los valores entre:

Valores de la variable de resumen	Clasificación
0-3	No clasificables
4-5	Mayor tendencia <i>realpolitik</i>
6-8	Menor tendencia <i>realpolitik</i>

Si la variable de resumen asume los valores entre 0 y 3 serán clasificados en la categoría “no clasificables”; entre 4 y 5 fueron clasificados en la categoría “*mayor tendencia realpolitik*”, entre 6 y 8 “*menor tendencia realpolitik*”.

La variable *tendencia realpolitik* asume las siguientes categorías: Mayor tendencia *realpolitik* y Menor tendencia *realpolitik*

- **Efectividad del uso de la fuerza militar en tareas intervencionistas**

Para realizar la variable de resumen se tomaron en cuenta las variables correspondientes a las siguientes preguntas de la encuesta de élite:

Cuán efectivas cree que son las FF.AA. uruguayas para: 1. Luchar contra el narcotráfico y lavado de activos; 2. Luchar contra el terrorismo; 3. Luchas contra movimientos insurgentes y 4. Conservar el orden y la tranquilidad en lo interior.

Cada una de estas variables asume la categoría: 1. muy efectivas, 2. efectivas, 3. poco efectivas, 4. nada efectivas y 5. No sabe/no contesta

Para la realización de la variable de resumen se siguieron los siguientes pasos:

- Recodificación de las variables antedichas, como se describe en el cuadro que sigue:

Categorías	Valor
Muy efectivas Efectivas	Asumen el valor 1
Poco efectivas Nada efectivas	Asumen el valor 2
No sabe/No contesta	Asume el valor 0

- La variable de resumen resulta de la suma simple de cada una de las variables recodificadas, lo cual determina que la variable oscile entre el valor cero (si todas las respuestas corresponden a la

variable recodificada que asume el valor cero) y el valor 8 (si todas las respuestas corresponden a la variable recodificada que asume el valor 2)

- Posteriormente se recodificó el resultado de la variable de resumen por tramos:

Si la variable de resumen asume los valores entre:

Valores de la variable de resumen	Clasificación
0-3	No clasificables
4-5	Efectivas
6	Relativamente efectivas
7-8	No efectivas

La variable *efectividad del uso de la fuerza militar en tareas intervencionistas* asume las siguientes categorías: *No efectivas; relativamente efectivas o efectivas.*

- **Efectividad del uso de la fuerza militar en tareas realpolitik (seguridad inter-estatal)**

Para realizar la variable de resumen se tomaron en cuenta las variables correspondientes a las siguientes preguntas de la encuesta de élite: muy efectivas, efectivas, poco efectivas, nada efectivas.

Cuán efectivas cree que son las FF.AA. uruguayas para: 1.Hacer la guerra; 2. Defender el territorio y 3. Defender los recursos estratégicos del estado.

Cada una de estas variables asume la categoría: 1.muy efectivas, 2. efectivas, 3. poco efectivas, 4. nada efectivas y 5. No sabe/no contesta

Para la realización de la variable de resumen se siguieron los siguientes pasos:

- Recodificación de las variables antedichas, como se describe en el cuadro que sigue:

Categorías	Valor
Muy efectivas Efectivas	Asuman el valor 1
Poco efectivas Nada efectivas	Asuman el valor 2
No sabe/No contesta	Asume el valor 0

- La variable de resumen resulta de la suma simple de cada una de las variables recodificadas, lo cual determina que la variable oscile entre el valor cero (si todas las respuestas corresponden a la variable recodificada que asume el valor cero) y el valor 6 (si todas las respuestas corresponden a la variable recodificada que asume el valor 2)

- Posteriormente se recodificó el resultado de la variable de resumen por tramos:

Si la variable de resumen asume los valores entre:

Valores de la variable de resumen	Clasificación
0-2	No clasificables
3-4	Efectivas
5-6	No efectivas

La variable *efectividad del uso de la fuerza militar en tareas realpolitik* asume las siguientes categorías: *Efectivas* o *no efectivas*.

## Anexo 10

### Distribución de frecuencias

Cuadro 1: Distribución de frecuencias variable: Partido político

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Partido político	PC	3	15,8	15,8	15,8
	PN	5	26,3	26,3	42,1
	FA	6	31,6	31,6	73,7
	MILITAR	5	26,3	26,3	100,0
	Total	19	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 2: Distribución de frecuencias variable: Políticos/Militares<sup>119</sup>

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Recodificación de partido político	Político	14	73,7	73,7	73,7
	Militar	5	26,3	26,3	100,0
	Total	19	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia a partir de variable partido político.

<sup>119</sup> Esta pregunta solo se realizó a los entrevistados políticos y técnicos con cargos de confianza, no se realizó para los militares, estos se incluyen directamente en la categoría "Militar".

**Cuadro 3: Distribución de frecuencias variable: Efectividad para hacer la guerra**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Efectividad para hacer la Guerra	Muy efectivas	1	5,3	5,3	5,3
	Efectivas	7	36,8	36,8	42,1
	Poco efectivas	8	42,1	42,1	84,2
	Nada efectivas	1	5,3	5,3	89,5
	Ns/Nc	2	10,5	10,5	100,0
	Total	19	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia a partir de la pregunta: "Según la escala que se presenta a continuación, ¿Cuán efectivas cree que son las FF.AA. uruguayas para: Hacer la Guerra?" (n=19)

**Cuadro 4 : Distribución de frecuencias variable: Efectividad para luchar contra el narcotráfico y lavado de activos**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Efectividad lucha contra narcotráfico	Muy efectivas	1	5,3	5,3	5,3
	Efectivas	5	26,3	26,3	31,6
	Poco efectivas	6	31,6	31,6	63,2
	Nada efectivas	7	36,8	36,8	100,0
	Total	19	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia a partir de la pregunta: "Según la escala que se presenta a continuación, ¿Cuán efectivas cree que son las FF.AA. uruguayas para: Luchar contra el narcotráfico y lavado de activos?" (n=19)

**Cuadro 5: Distribución de frecuencias variable: Efectividad para defender el territorio**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Efectividad para defender el territorio	Muy efectivas	2	10,5	10,5	10,5
	Efectivas	12	63,2	63,2	73,7
	Poco efectivas	4	21,1	21,1	94,7
	Nada efectivas	1	5,3	5,3	100,0
	Total	19	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia a partir de la pregunta: "Según la escala que se presenta a continuación, ¿Cuán efectivas cree que son las FF.AA. uruguayas para: defender el territorio?" (n=19)

**Cuadro 6: Distribución de frecuencias variable: Efectividad para luchar contra el terrorismo internacional**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Efectividad para luchar contra el terrorismo internacional	Muy efectivas	1	5,3	5,3	5,3
	Efectivas	8	42,1	42,1	47,4
	Poco efectivas	7	36,8	36,8	84,2
	Nada efectivas	3	15,8	15,8	100,0
	Total	19	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia a partir de la pregunta: "Según la escala que se presenta a continuación, ¿Cuán efectivas cree que son las FF.AA. uruguayas para: luchar contra el terrorismo internacional?" (n=19)

**Cuadro 7: Distribución de frecuencias variable: Efectividad para defender los recursos estratégicos del Estado**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Efectividad para defender los recursos estratégicos del Estado	Muy efectivas	2	10,5	10,5	10,5
	Efectivas	11	57,9	57,9	68,4
	Poco efectivas	3	15,8	15,8	84,2
	Nada efectivas	3	15,8	15,8	100,0
	Total	19	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia a partir de la pregunta: "Según la escala que se presenta a continuación, ¿Cuán efectivas cree que son las FF.AA. uruguayas para: defender los recursos estratégicos del Estado?" (n=19)

Cuadro 8: Distribución de frecuencias variable: Efectividad para luchar contra movimientos insurgentes

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Efectividad para luchar contra movimientos insurgentes	Muy efectivas	1	5,3	5,3	5,3
	Efectivas	10	52,6	52,6	57,9
	Poco efectivas	3	15,8	15,8	73,7
	Nada efectivas	3	15,8	15,8	89,5
	Ns/Nc	2	10,5	10,5	100,0
	Total	19	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia a partir de la pregunta: "Según la escala que se presenta a continuación, ¿Cuán efectivas cree que son las FF.AA. uruguayas para: luchar contra movimientos insurgentes?" (n=19)

Cuadro 9: Distribución de frecuencias variable: Efectividad para conservar el orden y la tranquilidad interior

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Efectividad para conservar el orden y la tranquilidad interior	Muy efectivas	1	5,3	5,3	5,3
	Efectivas	3	15,8	15,8	21,1
	Poco efectivas	8	42,1	42,1	63,2
	Nada efectivas	4	21,1	21,1	84,2
	Ns/Nc	3	15,8	15,8	100,0
	Total	19	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia a partir de la pregunta: "Según la escala que se presenta a continuación, ¿Cuán efectivas cree que son las FF.AA. uruguayas para: conservar el orden y la tranquilidad en lo interior?" (n=19)

**Cuadro 10: Distribución de frecuencias variable: Utilización del poder militar para defender vías estratégicas de comunicación**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Utilización del poder militar para defender vías estratégicas de comunicación	En total acuerdo	10,0	52,6	52,6	52,6
	De acuerdo	8,0	42,1	42,1	94,7
	Más bien en desacuerdo	0,0	0,0	0,0	94,7
	En desacuerdo	1,0	5,3	5,3	100,0
	Total	19	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia a partir de la pregunta: "De acuerdo a la siguiente escala, por favor marque su grado de acuerdo con cada una de las siguientes frases: El poder militar de las FF.AA: debe ser utilizado en defender los recursos y vías estratégicas de comunicación" (n=19)

**Cuadro 11: Distribución de frecuencias variable: Utilización del poder militar para cooperar con la contención del comunismo internacional**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Utilización del poder militar para cooperar con la contención del comunismo internacional	En total acuerdo	1	5,3	5,3	5,3
	De acuerdo	0,0	0,0	0,0	5,3
	Más bien en desacuerdo	3	15,8	15,8	21,1
	En desacuerdo	14	73,7	73,7	94,7
	Ns/Nc	1	5,3	5,3	100,0
	Total	19	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia a partir de la pregunta: "De acuerdo a la siguiente escala, por favor marque su grado de acuerdo con cada una de las siguientes frases: El poder militar de las FF.AA: debe ser utilizado para cooperar con la contención del comunismo internacional" (n=19)

**Cuadro 12: Distribución de frecuencias variable: participación en operaciones contra el terrorismo internacional**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Participación en operaciones contra el terrorismo internacional	En total acuerdo	2	10,5	10,5	10,5
	De acuerdo	8	42,1	42,1	52,6
	Más bien en desacuerdo	7	36,8	36,8	89,5
	En desacuerdo	1	5,3	5,3	94,7
	Ns/Nc	1	5,3	5,3	100,0
	Total	19	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia a partir de la pregunta: "De acuerdo a la siguiente escala, por favor marque su grado de acuerdo con cada una de las siguientes frases: Las FF.AA: deben participar en operaciones contra el terrorismo internacional" (n=19)

**Cuadro 13: Distribución de frecuencias variable: participación en operaciones de paz para la imposición de la paz**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Participación en operaciones para la imposición de la paz	En total acuerdo	2	10,5	10,5	10,5
	De acuerdo	8	42,1	42,1	52,6
	Más bien en desacuerdo	7	36,8	36,8	89,5
	En desacuerdo	1	5,3	5,3	94,7
	Ns/Nc	1	5,3	5,3	100,0
	Total	19	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia a partir de la pregunta: "De acuerdo a la siguiente escala, por favor marque su grado de acuerdo con cada una de las siguientes frases: Las FF.AA: deben participar en operaciones paz para la imposición de la paz (Cap. 7 de la Carta de la ONU)" (n=19)

**Cuadro 14: Distribución de frecuencias variable: participación en la defensa de la soberanía territorial**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Participación en la defensa de la soberanía territorial	En total acuerdo	15,0	78,9	78,9	78,9
	De acuerdo	4,0	21,1	21,1	100,0
	Más bien en desacuerdo	0,0	0,0	0,0	
	En desacuerdo	0,0	0,0	0,0	
	Ns/Nc	0,0	0,0	0,0	
	Total	19	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia a partir de la pregunta: "De acuerdo a la siguiente escala, por favor marque su grado de acuerdo con cada una de las siguientes frases: Las FF.AA: deben participar en la defensa de la soberanía territorial" (n=19)

**Cuadro 15: Distribución de frecuencias variable: participación en la lucha contra el narcotráfico**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Participación en la lucha contra el narcotráfico	En total acuerdo	3,0	15,8	15,8	15,8
	De acuerdo	9,0	47,4	47,4	63,2
	Más bien en desacuerdo	2,0	10,5	10,5	73,7
	En desacuerdo	5,0	26,3	26,3	100,0
	Ns/Nc	0,0	0,0	0,0	
	Total	19	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia a partir de la pregunta: "De acuerdo a la siguiente escala, por favor marque su grado de acuerdo con cada una de las siguientes frases: Las FF.AA: deben participar en la lucha contra el narcotráfico" (n=19)

**Cuadro 16: Distribución de frecuencias variable: participación en patrullar la vía pública**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Participación en patrullar la vía pública	En total acuerdo	0	0,0	0,0	0,0
	De acuerdo	0	0,0	0,0	0,0
	Más bien en desacuerdo	4	21,1	21,1	21,1
	En desacuerdo	13	68,4	68,4	89,5
	Ns/Nc	2	10,5	10,5	100,0
	Total	19	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia a partir de la pregunta: "De acuerdo a la siguiente escala, por favor marque su grado de acuerdo con cada una de las siguientes frases: Las FF.AA: deben patrullar la vía pública" (n=19)

**Cuadro 17: Distribución de frecuencias variable: participación en la neutralización de movimientos insurgentes**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Participación en la neutralización de movimientos insurgentes	En total acuerdo	1	5,3	5,3	5,3
	De acuerdo	5	26,3	26,3	31,6
	Más bien en desacuerdo	7	36,8	36,8	68,4
	En desacuerdo	5	26,3	26,3	94,7
	Ns/Nc	1	5,3	5,3	100,0
	Total	19	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia a partir de la pregunta: "De acuerdo a la siguiente escala, por favor marque su grado de acuerdo con cada una de las siguientes frases: Las FF.AA: deben patrullar la neutralización de movimientos insurgentes" (n=19)

**Cuadro 18: Distribución de frecuencias variable: Hacer la guerra**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Hacer la guerra	En total acuerdo	10	52,6	52,6	52,6
	De acuerdo	3	15,8	15,8	68,4
	Más bien en desacuerdo	2	10,5	10,5	78,9
	En desacuerdo	2	10,5	10,5	89,5
	Ns/Nc	2	10,5	10,5	100,0
	Total	19	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia a partir de la pregunta: "De acuerdo a la siguiente escala, por favor marque su grado de acuerdo con cada una de las siguientes frases: Las FF.AA: deben hacer la guerra" (n=19)

**Cuadro 19: Distribución de frecuencias variable: Utilización de organismos de inteligencia militar para orden interno**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Utilización de organismos de inteligencia militar para el orden interno	En total acuerdo	10	52,6	52,6	52,6
	De acuerdo	3	15,8	15,8	68,4
	Más bien en desacuerdo	2	10,5	10,5	78,9
	En desacuerdo	2	10,5	10,5	89,5
	Ns/Nc	2	10,5	10,5	100,0
	Total	19	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia a partir de la pregunta: "De acuerdo a la siguiente escala, por favor marque su grado de acuerdo con cada una de las siguientes frases: Deben utilizarse los organismos de inteligencia militar para el orden interno" (n=19)

**Cuadro 20: Distribución de frecuencias variable: Utilización de organismos de inteligencia militar para el orden interno**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Utilización de organismos de inteligencia militar para defender alianzas geoestratégicas	En total acuerdo	5	26,3	26,3	26,3
	De acuerdo	6	31,6	31,6	57,9
	Más bien en desacuerdo	4	21,1	21,1	78,9
	En desacuerdo	2	10,5	10,5	89,5
	Ns/Nc	2	10,5	10,5	100,0
	Total	19	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia a partir de la pregunta: "De acuerdo a la siguiente escala, por favor marque su grado de acuerdo con cada una de las siguientes frases: Deben utilizarse los organismos de inteligencia militar para el orden interno" (n=19)

**Cuadro 21: Distribución de frecuencias variable: Utilización del poder militar para defender alianzas geoestratégicas**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Utilización del poder militar para defender alianzas geoestratégicas	En total acuerdo	5	26,3	26,3	26,3
	De acuerdo	6	31,6	31,6	57,9
	Más bien en desacuerdo	4	21,1	21,1	78,9
	En desacuerdo	2	10,5	10,5	89,5
	Ns/Nc	2	10,5	10,5	100,0
	Total	19	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia a partir de la pregunta: "De acuerdo a la siguiente escala, por favor marque su grado de acuerdo con cada una de las siguientes frases: El poder militar debe ser utilizado para defender alianzas geoestratégicas (en el supuesto de que Uruguay integrara alguna como por ej. MERCOSUR o UNASUR) "alianzas geoestratégicas" (n=19)

Cuadro 22: Distribución de frecuencias variable: Grado de intervencionismo

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Grado de intervencionismo	Intervencionista	1	5,3	5,9	5,9
	Medianamente intervencionista	3	15,8	17,6	23,5
	No intervencionista	13	68,4	76,5	100,0
	Total	17	89,5	100,0	
No clasificables		2	10,5		
Total		19	100,0		

Fuente: Elaboración propia a partir de la variable de resumen "Grado de intervencionismo" (n=19)

Cuadro 23: Distribución de frecuencias variable: Tendencia "realpolitik"

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Tendencia realpolitik	Mayor tendencia realpolitik	15	78,9	88,2	88,2
	Menor tendencia realpolitik	2	10,5	11,8	100,0
	Total	17	89,1	100,0	
No clasificables		2	10,5		
Total		19	100,0		

Fuente: Elaboración propia a partir de la variable de resumen "Tendencia "realpolitik"" (n=19)

Cuadro 24: Distribución de frecuencias variable: Efectividad del uso de la fuerza militar en tareas realpolitik

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Efectividad del uso de la fuerza militar en tareas realpolitik	Efectivas	13	68,4	72,2	72,2
	No efectivas	5	26,3	27,8	100,0
	Total	18	94,7	100,0	
No clasificables		1	5,3		
Total		19	100,0		

Fuente: Elaboración propia a partir de la variable de resumen "Efectividad del uso de la fuerza militar en tareas realpolitik" (n=19)

Cuadro 25: Distribución de frecuencias variable: Efectividad del uso de la fuerza militar en tareas intervencionistas

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Efectividad del uso de la fuerza militar en tareas intervencionistas	Efectivas	7	36,8	38,9	38,9
	relativamente efectiva	3	15,8	16,7	55,6
	No efectivas	8	42,1	44,4	100,0
	Total	18	94,7	100,0	
No clasificables		1	5,3		
Total		19	100,0		

Fuente: Elaboración propia a partir de la variable de resumen "Efectividad del uso de la fuerza militar en tareas intervencionistas" (n=19)

## Anexo 11

### Tablas de contingencia por políticos/militares

Cuadro 1: Efectividad para hacer la guerra según políticos/militares

		Políticos/ Militares		Total
		Políticos	Militares	
Efectividad para hacer la guerra	Muy efectivas	0,00	20,00	5,26
	Efectivas	35,71	40,00	36,84
	Poco efectivas	42,86	40,00	42,11
	Nada efectivas	7,14	0,00	5,26
	Ns/Nc	14,29	0,00	10,53
Total		100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de las preguntas: "Según la escala que se presenta a continuación, ¿Cuán efectivas cree que son las FF.AA. uruguayas para: Hacer la Guerra?" y la recodificación de la variable "Partido Político" (n=19)

Cuadro 2: Efectividad para luchar contra el narcotráfico según políticos/militares

		Políticos/ Militares		Total
		Políticos	Militares	
Efectividad para luchar contra el narcotráfico	Muy efectivas	7,14	0,00	5,26
	Efectivas	21,43	40,00	26,32
	Poco efectivas	35,71	20,00	31,58
	Nada efectivas	35,71	40,00	36,84
	Ns/Nc	0,00	0,00	0,00
Total		100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de las preguntas: "Según la escala que se presenta a continuación, ¿Cuán efectivas cree que son las FF.AA. uruguayas para: Luchar contra el narcotráfico y lado de activos?" y la recodificación de la variable "Partido Político" (n=19)

Cuadro 3: Efectividad para defender el territorio según políticos/militares

		Políticos/ Militares		Total
		Políticos	Militares	
Efectividad para defender el territorio	Muy efectivas	7,14	20,00	10,53
	Efectivas	57,14	80,00	63,16
	Poco efectivas	28,57	0,00	21,05
	Nada efectivas	7,14	0,00	5,26
	Ns/Nc	0,00	0,00	0,00
Total		100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de las preguntas: "Según la escala que se presenta a continuación, ¿Cuán efectivas cree que son las FF.AA. uruguayas para defender el territorio?" y la recodificación de la variable "Partido Político" (n=19)

Cuadro 4: Efectividad para luchar contra el terrorismo internacional según políticos/militares

		Políticos/ Militares		Total
		Políticos	Militares	
Efectividad para luchar contra el terrorismo internacional	Muy efectivas	7,14	0,00	5,26
	Efectivas	28,57	80,00	42,11
	Poco efectivas	42,86	20,00	36,84
	Nada efectivas	21,43	0,00	15,79
	Ns/Nc	0,00	0,00	0,00
Total		100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de las preguntas: "Según la escala que se presenta a continuación, ¿Cuán efectivas cree que son las FF.AA. uruguayas para luchar contra el terrorismo internacional?" y la recodificación de la variable "Partido Político" (n=19)

Cuadro 5: Efectividad para defender los recursos estratégicos del Estado según políticos/militares

		Políticos/ Militares		Total
		Políticos	Militares	
Efectividad para defender los recursos estratégicos del Estado	Muy efectivas	14,29	0,00	10,53
	Efectivas	42,86	100,00	57,89
	Poco efectivas	21,43	0,00	15,79
	Nada efectivas	21,43	0,00	15,79
	Ns/Nc	0,00	0,00	0,00
Total		100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de las preguntas: "Según la escala que se presenta a continuación, ¿Cuán efectivas cree que son las FF.AA. uruguayas para: defender los recursos estratégicos del Estado?" y la recodificación de la variable "Partido Político" (n=19)

Cuadro 6: Efectividad para luchar contra movimientos insurgentes según políticos/militares

		Políticos/ Militares		Total
		Políticos	Militares	
Efectividad para luchar contra movimientos insurgentes	Muy efectivas	7,14	0,00	5,26
	Efectivas	35,71	100,00	52,63
	Poco efectivas	21,43	0,00	15,79
	Nada efectivas	21,43	0,00	15,79
	Ns/Nc	14,29	0,00	10,53
Total		100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de las preguntas: "Según la escala que se presenta a continuación, ¿Cuán efectivas cree que son las FF.AA. uruguayas para: luchar contra movimientos insurgentes?" y la recodificación de la variable "Partido Político" (n=19)

Cuadro 7: Efectividad para conservar el orden y la tranquilidad interior según políticos/militares

		Políticos/ Militares		Total
		Políticos	Militares	
Efectividad para conservar el orden y la tranquilidad interior	Muy efectivas	7,14	0,00	5,26
	Efectivas	14,29	20,00	15,79
	Poco efectivas	35,71	60,00	42,11
	Nada efectivas	21,43	20,00	21,05
	Ns/Nc	21,43	0,00	15,79
Total		100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de las preguntas: "Según la escala que se presenta a continuación, ¿Cuán efectivas cree que son las FF.AA. uruguayas para: conservar el orden y la tranquilidad en lo interior?" y la recodificación de la variable "Partido Político" (n=19)

Cuadro 8: Utilización del poder militar para defender vías estratégicas de comunicación según políticos/militares

		Políticos/ Militares		Total
		Políticos	Militares	
Utilización del poder militar para defender vías estratégicas de comunicación	En total acuerdo	50,00	60,00	52,63
	De acuerdo	42,86	40,00	42,11
	Más bien en desacuerdo	0,00	0,00	0,00
	En desacuerdo	7,14	0,00	5,26
	Ns/Nc	33,33	0,00	33,33
Total		100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de las preguntas: "De acuerdo a la siguiente escala, por favor marque su grado de acuerdo con cada una de las siguientes frases: "El poder militar de las FF.AA. debe ser utilizado en defender los recursos y vías estratégicas de comunicación" y la recodificación de la variable "Partido Político" (n=19)

Cuadro 9: Utilización del poder militar para cooperar con la contención del comunismo internacional según políticos/militares

		Políticos/ Militares		Total
		Políticos	Militares	
Utilización del poder militar para cooperar con la contención del comunismo internacional	En total acuerdo	7,14	0,00	5,26
	De acuerdo	0,00	0,00	0,00
	Más bien en desacuerdo	14,29	20,00	15,79
	En desacuerdo	71,43	80,00	73,68
	Ns/Nc	7,14	0,00	5,26
Total		100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de las preguntas: "De acuerdo a la siguiente escala, por favor marque su grado de acuerdo con cada una de las siguientes frases: "El poder militar de las FF.AA: debe ser usado para cooperar con la contención del comunismo internacional" y la recodificación de la variable "Partido Político" (n=19)

Cuadro 10: Participación en operaciones contra el terrorismo internacional según políticos/militares

		Políticos/ Militares		Total
		Políticos	Militares	
Participación en operaciones contra el terrorismo internacional	En total acuerdo	14,29	0,00	10,53
	De acuerdo	21,43	100,00	42,11
	Más bien en desacuerdo	50,00	0,00	36,84
	En desacuerdo	7,14	0,00	5,26
	Ns/Nc	7,14	0,00	5,26
Total		100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de las preguntas: "De acuerdo a la siguiente escala, por favor marque su grado de acuerdo con cada una de las siguientes frases: " Las FF.AA: deben participar en operaciones contra el terrorismo internacional" y la recodificación de la variable "Partido Político" (n=19)

Cuadro 11: Participación en operaciones de paz para la imposición de la paz según políticos/militares

		Políticos/ Militares		Total
		Políticos	Militares	
Participación en operaciones para la imposición de la paz	En total acuerdo	14,29	0,00	10,53
	De acuerdo	21,43	0,00	15,79
	Más bien en desacuerdo	35,71	80,00	47,37
	En desacuerdo	21,43	20,00	21,05
	Ns/Nc	7,14	0,00	5,26
Total		100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de las preguntas: "De acuerdo a la siguiente escala, por favor marque su grado de acuerdo con cada una de las siguientes frases: Las FF.AA: deben participar en operaciones paz para la imposición de la paz (Cap. 7 de la Carta de la ONU)" y la recodificación de la variable "Partido Político" (n=19)

Cuadro 12: Participación en la defensa de la soberanía territorial según políticos/militares

		Políticos/ Militares		Total
		Políticos	Militares	
Participación en la defensa de la soberanía territorial	En total acuerdo	78,57	80,00	78,95
	De acuerdo	21,43	20,00	21,05
	Más bien en desacuerdo	0,00	0,00	0,00
	En desacuerdo	0,00	0,00	0,00
	Ns/Nc	0,00	0,00	0,00
Total		100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de las preguntas: "De acuerdo a la siguiente escala, por favor marque su grado de acuerdo con cada una de las siguientes frases: Las FF.AA: deben participar en la defensa de la soberanía territorial" y la recodificación de la variable "Partido Político" (n=19)

Cuadro 13: Participación en la lucha contra el narcotráfico según políticos/militares

		Políticos/ Militares		Total
		Políticos	Militares	
Participación en la lucha contra el narcotráfico	En total acuerdo	21,43	0,00	15,79
	De acuerdo	50,00	40,00	47,37
	Más bien en desacuerdo	7,14	20,00	10,53
	En desacuerdo	21,43	40,00	26,32
	Ns/Nc	0,00	0,00	0,00
Total		100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de las preguntas: "De acuerdo a la siguiente escala, por favor marque su grado de acuerdo con cada una de las siguientes frases: Las FF.AA: deben participar en la lucha contra el narcotráfico" y la recodificación de la variable "Partido Político" (n=19)

Cuadro 14: Participación en patrullar la vía pública según políticos/militares

		Políticos/ Militares		Total
		Políticos	Militares	
Participación en patrullar la vía pública	En total acuerdo	0,00	0,00	0,00
	De acuerdo	0,00	0,00	0,00
	Más bien en desacuerdo	21,43	20,00	21,05
	En desacuerdo	64,29	80,00	68,42
	Ns/Nc	14,29	0,00	10,53
Total		100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de las preguntas: "De acuerdo a la siguiente escala, por favor marque su grado de acuerdo con cada una de las siguientes frases: Las FF.AA: deben patrullar la vía pública" y la recodificación de la variable "Partido Político" (n=19)

Cuadro 15: Participación en la neutralización de movimientos insurgentes según políticos/militares

		Políticos/ Militares		Total
		Políticos	Militares	
Participación en la neutralización de movimientos insurgentes	En total acuerdo	7,14	0,00	5,26
	De acuerdo	21,43	40,00	26,32
	Más bien en desacuerdo	28,57	60,00	36,84
	En desacuerdo	35,71	0,00	26,32
	Ns/Nc	7,14	0,00	5,26
Total		100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de las preguntas: "De acuerdo a la siguiente escala, por favor marque su grado de acuerdo con cada una de las siguientes frases: Las FF.AA: deben patrullar la neutralización de movimientos insurgentes" y la recodificación de la variable "Partido Político" (n=19)

Cuadro 16: Hacer la Guerra según políticos/militares

		Políticos/ Militares		Total
		Políticos	Militares	
Hacer la Guerra	En total acuerdo	42,86	80,00	52,63
	De acuerdo	21,43	0,00	15,79
	Más bien en desacuerdo	14,29	0,00	10,53
	En desacuerdo	14,29	0,00	10,53
	Ns/Nc	7,14	20,00	10,53
Total		100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de las preguntas: "De acuerdo a la siguiente escala, por favor marque su grado de acuerdo con cada una de las siguientes frases: Las FF.AA: deben hacer la guerra" y la recodificación de la variable "Partido Político" (n=19)

Cuadro 17: Utilización de organismos de inteligencia militar para orden interno según políticos/militares

		Políticos/ Militares		Total
		Políticos	Militares	
Utilización de organismos de inteligencia militar para el orden interno	En total acuerdo	0,00	0,00	0,00
	De acuerdo	21,43	0,00	15,79
	Más bien en desacuerdo	28,57	60,00	36,84
	En desacuerdo	35,71	40,00	36,84
	Ns/Nc	14,29	0,00	10,53
Total		100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de las preguntas: : “De acuerdo a la siguiente escala, por favor marque su grado de acuerdo con cada una de las siguientes frases: *Deben utilizarse los organismos de inteligencia militar para el orden interno*” y la recodificación de la variable “Partido Político” (n=19)

Cuadro 18: Utilización del poder militar para defender alianzas geoestratégicas según políticos/militares

		Políticos/ Militares		Total
		Políticos	Militares	
Utilización del poder militar para defender alianzas geoestratégicas	En total acuerdo	28,57	20,00	26,32
	De acuerdo	21,43	60,00	31,58
	Más bien en desacuerdo	21,43	20,00	21,05
	En desacuerdo	14,29	0,00	10,53
	Ns/Nc	14,29	0,00	10,53
Total		100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de las preguntas: : “De acuerdo a la siguiente escala, por favor marque su grado de acuerdo con cada una de las siguientes frases: *“El poder militar debe ser utilizado para defender alianzas geoestratégicas (en el supuesto de que Uruguay integrara alguna como por ejemplo, MERCOSUR o UNASUR)”* y la recodificación de la variable “Partido Político” (n=19)

## Tablas de contingencia de las variables de resumen por políticos/militares

Cuadro 19: Grado de intervencionismo según Políticos/Militares (%)

		Políticos/Militares		Total
		Políticos	Militares	
Grado de intervencionismo	Intervencionista	8,3	0,0	5,9
	Medianamente intervencionista	25,0	0,0	17,6
	No intervencionista	66,7	100,0	76,5
Total		100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de las variables: "Grado de intervencionismo" y la recodificación de la variable "Partido Político" (n=19)

Cuadro 20: Tendencia Realpolitik según Políticos/Militares (%)

		Políticos/ Militares		Total
		Políticos	Militares	
Tendencia Realpolitik	Mayor tendencia realpolitik	84,6	100,0	88,2
	Menor tendencia realpolitik	15,4	0,0	11,8
Total		100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de las variables: "Tendencia Realpolitik" y la recodificación de la variable "Partido Político" (n=19)

**Cuadro 21: Efectividad del uso de la fuerza militar en tareas realpolitik (seguridad inter-estatal)  
según Políticos/Militares (%)**

		Políticos/ Militares		Total
		Políticos	Militares	
Efectividad del uso de la fuerza militar en tareas realpolitik	Efectivas	61,5	100,0	72,2
	No efectivas	38,5	0,0	27,8
Total		100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de las variables: "Efectividad del uso de la fuerza militar en tareas realpolitik" y la recodificación de la variable "Partido Político" (n=19)

**Cuadro 22: Efectividad del uso de la fuerza militar en tareas intervencionistas según Políticos/Militares (%)**

		Políticos/ Militares		Total
		Políticos	Militares	
Efectividad del uso de la fuerza militar en tareas intervencionistas	Efectivas	30,8	60,0	38,89
	Relativamente efectivas	15,4	20,0	16,67
	No efectivas	53,8	20,0	44,44
Total		100	100	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de las variables: "Efectividad del uso de la fuerza militar en tareas intervencionistas" y la recodificación de la variable "Partido Político" (n=19)

## Anexo 12

### Tablas de contingencia por partido político

Cuadro 1: Efectividad para hacer la guerra según partido político

		PARTIDO				Total
		PC	PN	FA	MILITAR	Total
Efectividad para hacer la guerra	Muy efectivas	0,00	0,00	0,00	20,00	5,26
	Efectivas	33,33	20,00	50,00	40,00	36,84
	Poco efectivas	33,33	60,00	33,33	40,00	42,11
	Nada efectivas	33,33	0,00	0,00	0,00	5,26
	Ns/Nc	0,00	20,00	16,67	0,00	10,53
Total		100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de las preguntas: "Según la escala que se presenta a continuación, ¿Cuán efectivas cree que son las FF.AA. uruguayas para: Hacer la Guerra?" y la variable "Partido Político" (n=19)

Cuadro 2: Efectividad para luchar contra el narcotráfico según partido político

		PARTIDO				Total
		PC	PN	FA	MILITAR	Total
Efectividad para luchar contra el narcotráfico	Muy efectivas	0,00	20,00	0,00	0,00	5,26
	Efectivas	66,67	0,00	16,67	40,00	26,32
	Poco efectivas	0,00	80,00	16,67	20,00	31,58
	Nada efectivas	33,33	0,00	66,67	40,00	36,84
	Ns/Nc	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total		100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de las preguntas: "Según la escala que se presenta a continuación, ¿Cuán efectivas cree que son las FF.AA. uruguayas para: Luchar contra el narcotráfico y lado de activos?" y la variable "Partido Político" (n=19)

Cuadro 3: Efectividad para defender el territorio según partido político

		PARTIDO				Total
		PC	PN	FA	MILITAR	Total
Efectividad para defender el territorio	Muy efectivas	0,00	20,00	0,00	20,00	10,53
	Efectivas	66,67	40,00	66,67	80,00	63,16
	Poco efectivas	33,33	40,00	16,67	0,00	21,05
	Nada efectivas	0,00	0,00	16,67	0,00	5,26
	Ns/Nc	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total		100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de las preguntas: "Según la escala que se presenta a continuación, ¿Cuán efectivas cree que son las FF.AA. uruguayas para: defender el territorio?" y la variable "Partido Político" (n=19)

Cuadro 4: Efectividad para luchar contra el terrorismo internacional según partido político

		PARTIDO				Total
		PC	PN	FA	MILITAR	Total
Efectividad para luchar contra el terrorismo internacional	Muy efectivas	0,00	20,00	0,00	0,00	5,26
	Efectivas	0,00	40,00	33,33	80,00	42,11
	Poco efectivas	100,00	40,00	16,67	20,00	36,84
	Nada efectivas	0,00	0,00	50,00	0,00	15,79
	Ns/Nc	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total		100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de las preguntas: "Según la escala que se presenta a continuación, ¿Cuán efectivas cree que son las FF.AA. uruguayas para: luchar contra el terrorismo internacional?" y la variable "Partido Político" (n=19)

Cuadro 5: Efectividad para defender los recursos estratégicos del Estado según partido político

		PARTIDO				Total
		PC	PN	FA	MILITAR	Total
Efectividad para defender los recursos estratégicos del Estado	Muy efectivas	0,00	20,00	16,67	0,00	10,53
	Efectivas	33,33	60,00	33,33	100,00	57,89
	Poco efectivas	66,67	0,00	16,67	0,00	15,79
	Nada efectivas	0,00	20,00	33,33	0,00	15,79
	Ns/Nc	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total		100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de las preguntas "Según la escala que se presenta a continuación, ¿Cuán efectivas cree que son las FF.AA. uruguayas para: defender los recursos estratégicos del Estado?" y la variable "Partido Político" (n=19)

Cuadro 6: Efectividad para luchar contra movimientos insurgentes según partido político

		PARTIDO				Total
		PC	PN	FA	MILITAR	Total
Efectividad para luchar contra movimientos insurgentes	Muy efectivas	0,00	60,00	33,33	100,00	52,63
	Efectivas	66,67	20,00	0,00	0,00	15,79
	Poco efectivas	0,00	0,00	50,00	0,00	15,79
	Nada efectivas	33,33	0,00	16,67	0,00	10,53
	Ns/Nc	0,00	60,00	33,33	100,00	52,63
Total		100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de las preguntas "Según la escala que se presenta a continuación, ¿Cuán efectivas cree que son las FF.AA. uruguayas para: luchar contra movimientos insurgentes?" y la variable "Partido Político" (n=19)

Cuadro 7: Efectividad para conservar el orden y la tranquilidad interior según partido político

		PARTIDO				Total
		PC	PN	FA	MILITAR	Total
Efectividad para conservar el orden y la tranquilidad interior	Muy efectivas	0,00	20,00	0,00	0,00	5,26
	Efectivas	0,00	0,00	33,33	20,00	15,79
	Poco efectivas	66,67	60,00	0,00	60,00	42,11
	Nada efectivas	0,00	20,00	33,33	20,00	21,05
	Ns/Nc	33,33	0,00	33,33	0,00	15,79
Total		100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de las preguntas "Según la escala que se presenta a continuación, ¿Cuán efectivas cree que son las FF.AA. uruguayas para: conservar el orden y la tranquilidad en lo interior?" y la variable "Partido Político" (n=19)

Cuadro 8: Utilización del poder militar para defender vías estratégicas de comunicación según partido político

		PARTIDO				Total
		PC	PN	FA	MILITAR	Total
Utilización del poder militar para defender vías estratégicas de comunicación	En total acuerdo	33,33	60,00	50,00	60,00	52,63
	De acuerdo	66,67	40,00	33,33	40,00	42,11
	Más bien en desacuerdo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	En desacuerdo	0,00	0,00	16,67	0,00	5,26
	Ns/Nc	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total		100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de las preguntas "De acuerdo a la siguiente escala, por favor marque su grado de acuerdo con cada una de las siguientes frases: El poder militar de las FF.AA. debe ser utilizado en defender los recursos y vías estratégicas de comunicación" y la variable "Partido Político" (n=19)

**Cuadro 9: Utilización del poder militar para cooperar con la contención del comunismo internacional según partido político**

		PARTIDO				Total
		PC	PN	FA	MILITAR	Total
Utilización del poder militar para cooperar con la contención del comunismo internacional	En total acuerdo	0,00	20,00	0,00	0,00	5,26
	De acuerdo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Más bien en desacuerdo	0,00	40,00	0,00	20,00	15,79
	En desacuerdo	100,00	40,00	83,33	80,00	73,68
	Ns/Nc	0,00	0,00	16,67	0,00	5,26
Total		100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de las preguntas "De acuerdo a la siguiente escala, por favor marque su grado de acuerdo con cada una de las siguientes frases: Las FF.AA: deben ser usado para cooperar con la contención del comunismo internacional" y la variable "Partido Político" (n=19)

**Cuadro 10: Participación en operaciones contra el terrorismo internacional según partido político**

		PARTIDO				Total
		PC	PN	FA	MILITAR	Total
Participación en operaciones contra el terrorismo internacional	En total acuerdo	33,33	20,00	0,00	0,00	10,53
	De acuerdo	0,00	20,00	33,33	100,00	42,11
	Más bien en desacuerdo	66,67	60,00	33,33	0,00	36,84
	En desacuerdo	0,00	0,00	16,67	0,00	5,26
	Ns/Nc	0,00	0,00	16,67	0,00	5,26
Total		100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de las preguntas "De acuerdo a la siguiente escala, por favor marque su grado de acuerdo con cada una de las siguientes frases: D) Las FF.AA: deben participar en operaciones contra el terrorismo internacional" y la variable "Partido Político" (n=19)

Cuadro 11: : Participación en operaciones de paz para la imposición de la paz según partido político

		PARTIDO				Total
		PC	PN	FA	MILITAR	Total
Participación en operaciones para la imposición de la paz	En total acuerdo	33,33	0,00	16,67	0,00	10,53
	De acuerdo	0,00	60,00	0,00	0,00	15,79
	Más bien en desacuerdo	33,33	20,00	50,00	80,00	47,37
	En desacuerdo	33,33	0,00	33,33	20,00	21,05
	Ns/Nc	0,00	20,00	0,00	0,00	5,26
Total		100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de las preguntas "De acuerdo a la siguiente escala, por favor marque su grado de acuerdo con cada una de las siguientes frases: Las FF.AA: deben participar en operaciones paz para la imposición de la paz (Cap. 7 de la Carta de la ONU)" y la variable "Partido Político" (n=19)

Cuadro 12: : Participación en la defensa de la soberanía territorial según partido político

		PARTIDO				Total
		PC	PN	FA	MILITAR	Total
Participación en la defensa de la soberanía territorial	En total acuerdo	100,00	60,00	83,33	80,00	78,95
	De acuerdo	0,00	40,00	16,67	20,00	21,05
	Más bien en desacuerdo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	En desacuerdo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Ns/Nc	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total		100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de las preguntas "De acuerdo a la siguiente escala, por favor marque su grado de acuerdo con cada una de las siguientes frases: Las FF.AA: deben participar en la defensa de la soberanía territorial" y la variable "Partido Político" (n=19)

Cuadro 13: Participación en la lucha contra el narcotráfico según partido político

		PARTIDO				Total
		PC	PN	FA	MILITAR	Total
Participación en la lucha contra el narcotráfico	En total acuerdo	0,00	40,00	16,67	0,00	15,79
	De acuerdo	100,00	40,00	33,33	40,00	47,37
	Más bien en desacuerdo	0,00	20,00	0,00	20,00	10,53
	En desacuerdo	0,00	0,00	50,00	40,00	26,32
	Ns/Nc	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total		100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de las preguntas "De acuerdo a la siguiente escala, por favor marque su grado de acuerdo con cada una de las siguientes frases: Las FF.AA: deben participar en la lucha contra el narcotráfico" la variable "Partido Político" (n=19)

Cuadro 14: Participación en patrullar la vía pública según partido político

		PARTIDO				Total
		PC	PN	FA	MILITAR	Total
Participación en patrullar la vía pública	En total acuerdo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	De acuerdo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Más bien en desacuerdo	33,33	20,00	16,67	20,00	21,05
	En desacuerdo	66,67	60,00	66,67	80,00	68,42
	Ns/Nc	0,00	20,00	16,67	0,00	10,53
Total		100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de las preguntas "De acuerdo a la siguiente escala, por favor marque su grado de acuerdo con cada una de las siguientes frases: Las FF.AA: deben patrullar la vía pública" la variable "Partido Político" (n=19)

Cuadro 15: Participación en la neutralización de movimientos insurgentes según partido político

		PARTIDO				Total
		PC	PN	FA	MILITAR	Total
Participación en la neutralización de movimientos insurgentes	En total acuerdo	0,00	20,00	0,00	0,00	5,26
	De acuerdo	0,00	40,00	16,67	40,00	26,32
	Más bien en desacuerdo	66,67	20,00	16,67	60,00	36,84
	En desacuerdo	33,33	20,00	50,00	0,00	26,32
	Ns/Nc	0,00	0,00	16,67	0,00	5,26
Total		100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de las preguntas "De acuerdo a la siguiente escala, por favor marque su grado de acuerdo con cada una de las siguientes frases: Las FF.AA: deben patrullar la neutralización de movimientos insurgentes" y la variable "Partido Político" (n=19)

Cuadro 16: Hacer la Guerra según partido político

		PARTIDO				Total
		PC	PN	FA	MILITAR	Total
Hacer la Guerra	En total acuerdo	66,67	0,00	66,67	80,00	52,63
	De acuerdo	33,33	20,00	16,67	0,00	15,79
	Más bien en desacuerdo	0,00	40,00	0,00	0,00	10,53
	En desacuerdo	0,00	20,00	16,67	0,00	10,53
	Ns/Nc	0,00	20,00	0,00	20,00	10,53
Total		100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de las preguntas "De acuerdo a la siguiente escala, por favor marque su grado de acuerdo con cada una de las siguientes frases: Las FF.AA: deben hacer la guerra" y la variable "Partido Político" (n=19)

Cuadro 17: Utilización de organismos de inteligencia militar para orden interno según partido político

		PARTIDO				Total
		PC	PN	FA	MILITAR	Total
Utilización de organismos de inteligencia militar para el orden interno	En total acuerdo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	De acuerdo	33,33	40,00	0,00	0,00	15,79
	Más bien en desacuerdo	33,33	40,00	16,67	60,00	36,84
	En desacuerdo	0,00	20,00	66,67	40,00	36,84
	Ns/Nc	33,33	0,00	16,67	0,00	10,53
Total		100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de las preguntas “De acuerdo a la siguiente escala, por favor marque su grado de acuerdo con cada una de las siguientes frases: Deben utilizarse los organismos de inteligencia militar para el orden interno” y la variable “Partido Político” (n=19)

Cuadro 18: Utilización del poder militar para la defensa de alianzas geoestratégicas según partido político

		PARTIDO				Total
		PC	PN	FA	MILITAR	Total
Utilización del poder militar para la defensa de alianzas geoestratégicas según partido político	En total acuerdo	66,67	0,00	33,33	20,00	26,32
	De acuerdo	0,00	0,00	50,00	60,00	31,58
	Más bien en desacuerdo	0,00	60,00	0,00	20,00	21,05
	En desacuerdo	33,33	20,00	0,00	0,00	10,53
	Ns/Nc	0,00	20,00	16,67	0,00	10,53
Total		100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de las preguntas “De acuerdo a la siguiente escala, por favor marque su grado de acuerdo con cada una de las siguientes frases: El poder militar debe ser utilizado para defender alianzas geoestratégicas (en el supuesto de que Uruguay integrara alguna como por ej. MERCOSUR o UNASUR)” y la variable “Partido Político” (n=19)

### Tablas de contingencia de variables de resumen por partido político

Cuadro 19: Grado de intervencionismo según Partido Político (%)

		PARTIDO				Total
		PC	PN	FA	MILITAR	
Grado de intervencionismo	Intervencionista	0,0	25,0	0,0	0,0	5,9
	Medianamente intervencionista	33,3	25,0	20,0	0,0	17,6
	No intervencionista	66,7	50,0	80,0	100,0	76,5
Total		100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de las variables: "¿Grado de intervencionismo?" y la variable "Partido Político" (n=19)

Cuadro 20: Tendencia Realpolitik según Partido Político (%)

		PARTIDO				Total
		PC	PN	FA	MILITAR	
Tendencia realpolitik	Mayor	100	60	100	100	88,2
	Menor	0	40	0	0	11,8
Total		100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de las variables: "Tendencia realpolitik" y la variable "Partido Político" (n=19)

Cuadro 21: Efectividad del uso de la fuerza militar en tareas realpolitik (seguridad inter-estatal) según Partido Políticos (%)

		PARTIDO				Total
		PC	PN	FA	MILITAR	
Efectividad del uso de la fuerza militar en tareas realpolitik	Efectivas	33,3	50,0	83,3	100	72,2
	No efectivas	66,7	50,0	16,7	0,0	27,8
Total		100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de las variables: "Efectividad del uso de la fuerza militar en tareas realpolitik" y la variable "Partido Político" (n=19)

Cuadro 22: Efectividad del uso de la fuerza militar en tareas intervencionistas según Partido Político (%)

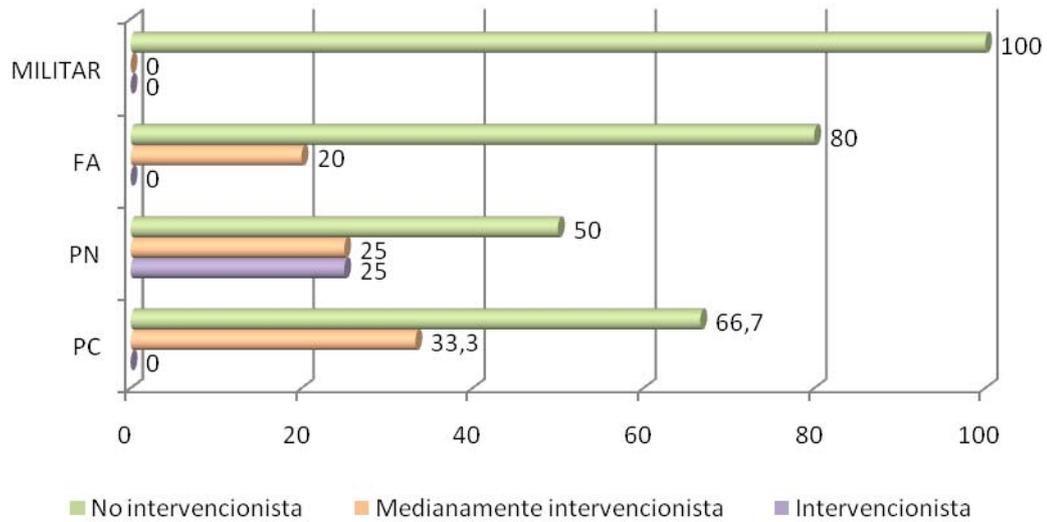
		PARTIDO				Total
		PC	PN	FA	MILITAR	
Efectividad del uso de la fuerza militar en tareas realpolitik	Efectivas	0,0	20,0	50,0	60,0	38,9
	Relativamente efectivas	0,0	20,0	16,7	20,0	16,7
	No efectivas	100,0	60,0	33,3	20,0	44,4
Total		100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de las variables: "Efectividad del uso de la fuerza militar en tareas realpolitik" y la variable "Partido Político" (n=19)

# Anexo 13

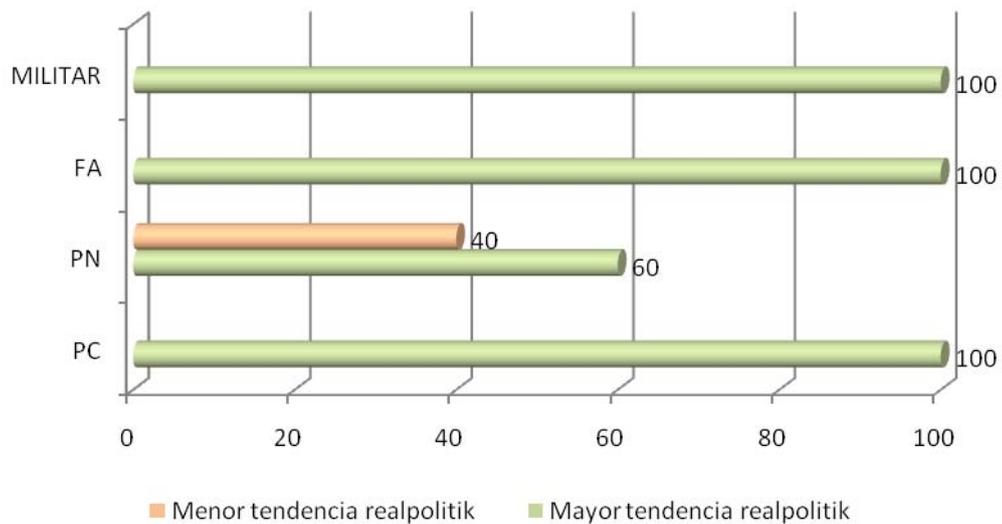
## Gráficos

**Gráfico 1: Grado de intervencionismo según Partido Político**



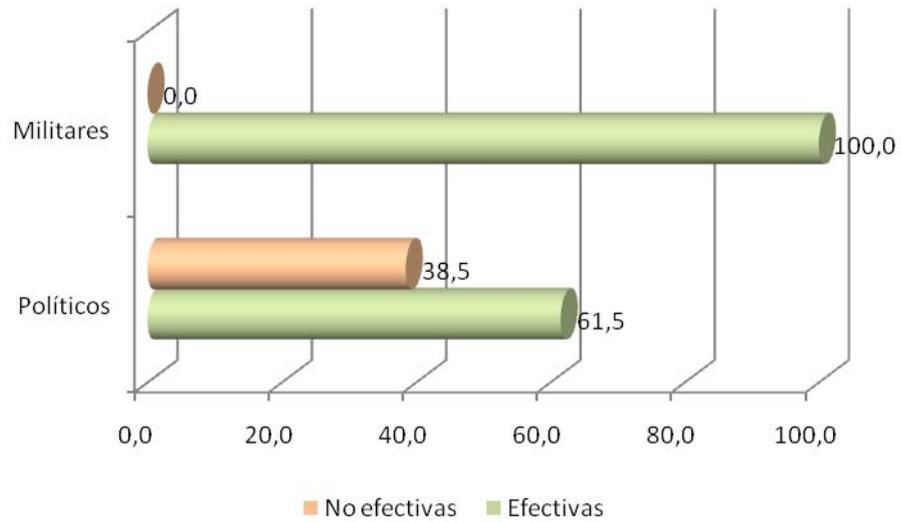
Fuente: Elaboración propia a partir de las variables: “¿Grado de intervencionismo?” y la variable “Partido Político” (n=19)

**Gráfico 2: Tendencia *realpolitik* según Partido Político/Militares**



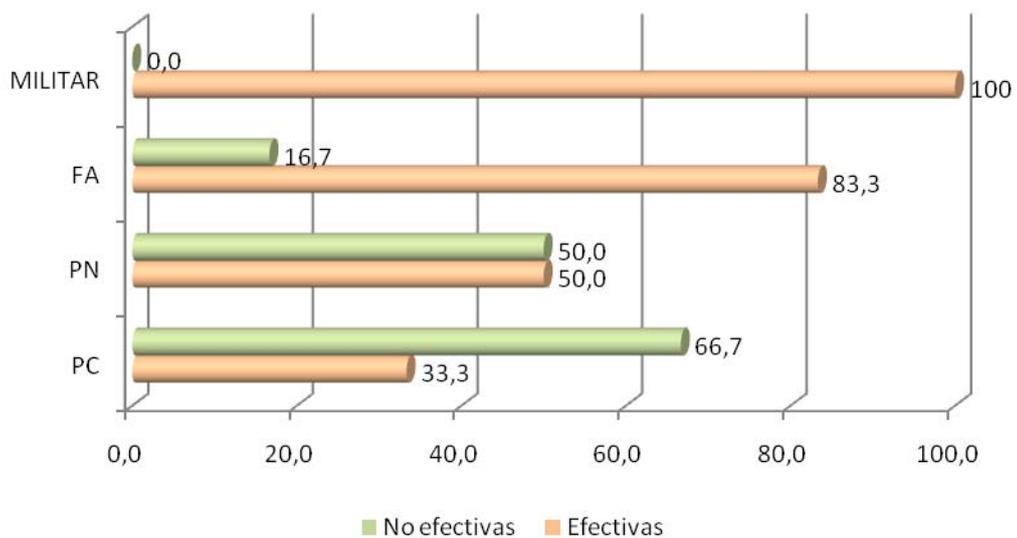
Fuente: Elaboración propia a partir de las variables: “Tendencia *realpolitik*” y la variable “Partido Político” (n=19)

**Gráfico 3: Efectividad del uso de la fuerza militar en tareas *realpolitik* (seguridad inter-estatal) según políticos/militares**



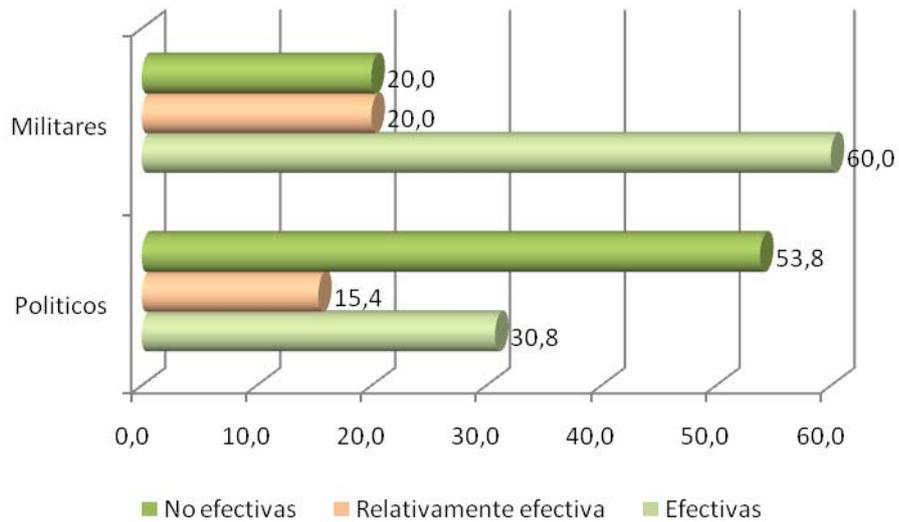
Fuente: Elaboración propia a partir de las variables: "Efectividad del uso de la fuerza militar en tareas *realpolitik*" y la variable "Partido Político" (n=19)

**Gráfico 4: Efectividad en el uso de la fuerza militar en tareas *realpolitik* según Partido Político**



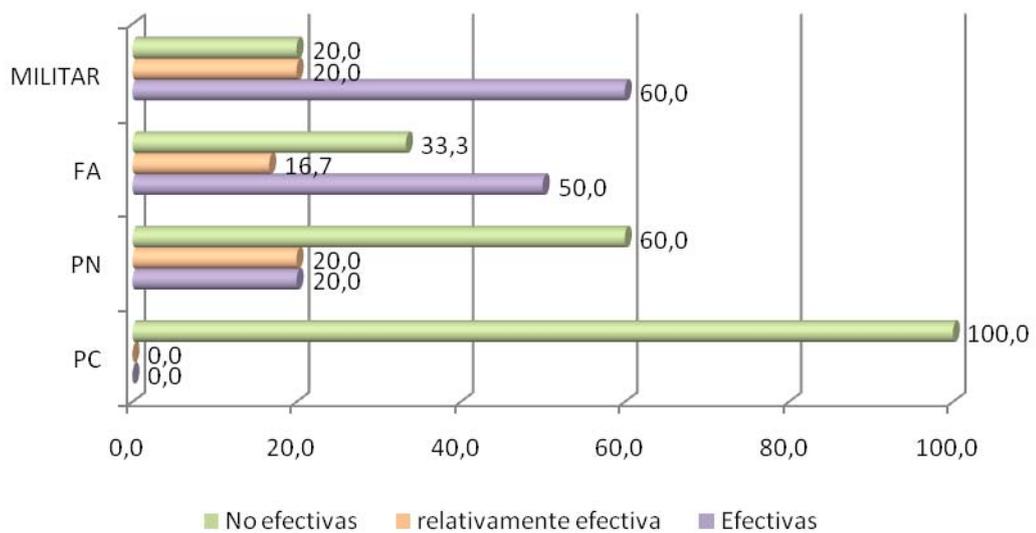
Fuente: Elaboración propia a partir de las variables: "Efectividad en el uso de la fuerza militar en tareas *realpolitik*" y la variable "Partido Político" (n=19)

**Gráfico 5: Efectividad del uso de la fuerza militar en tareas intervencionistas según políticos/militares**



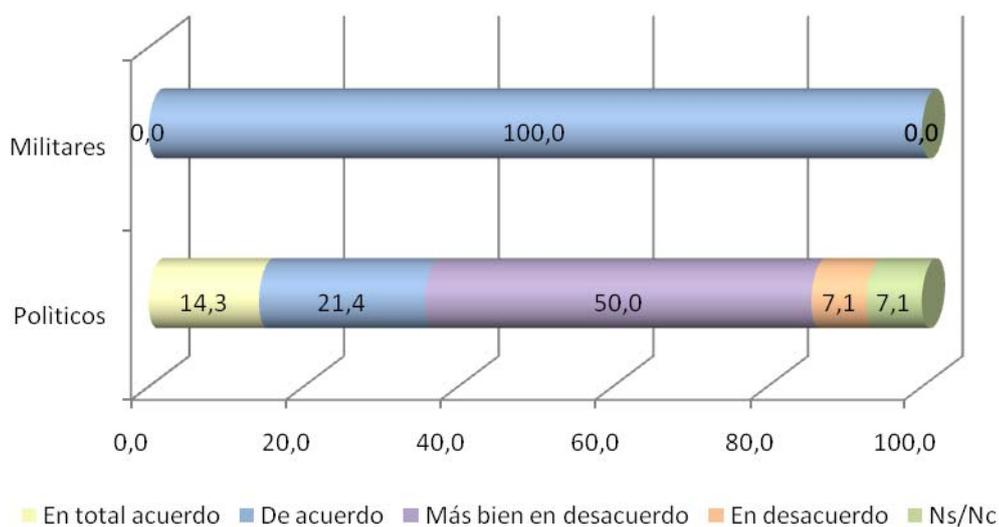
Fuente: Elaboración propia a partir de las variables: "Efectividad del uso de la fuerza militar en tareas intervencionistas" y la variable "Partido Político" (n=19)

**Gráfico 6: Efectividad del uso de la fuerza militar en tareas intervencionistas según partido político**



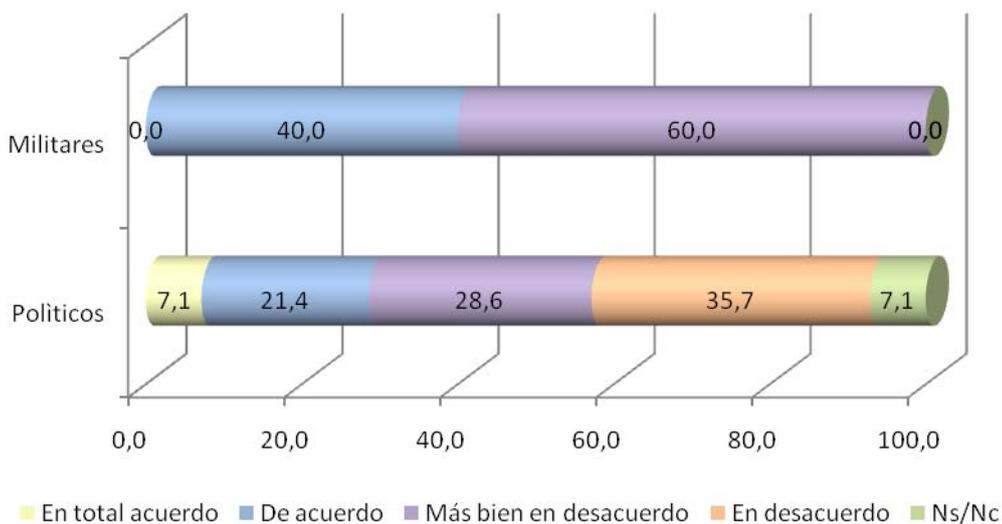
Fuente: Elaboración propia a partir de las variables: "Efectividad del uso de la fuerza militar en tareas intervencionistas" y la recodificación de la variable "Partido Político" (n=19)

**Gráfico 7: Participación en operaciones contra el terrorismo internacional según Políticos/Militares**



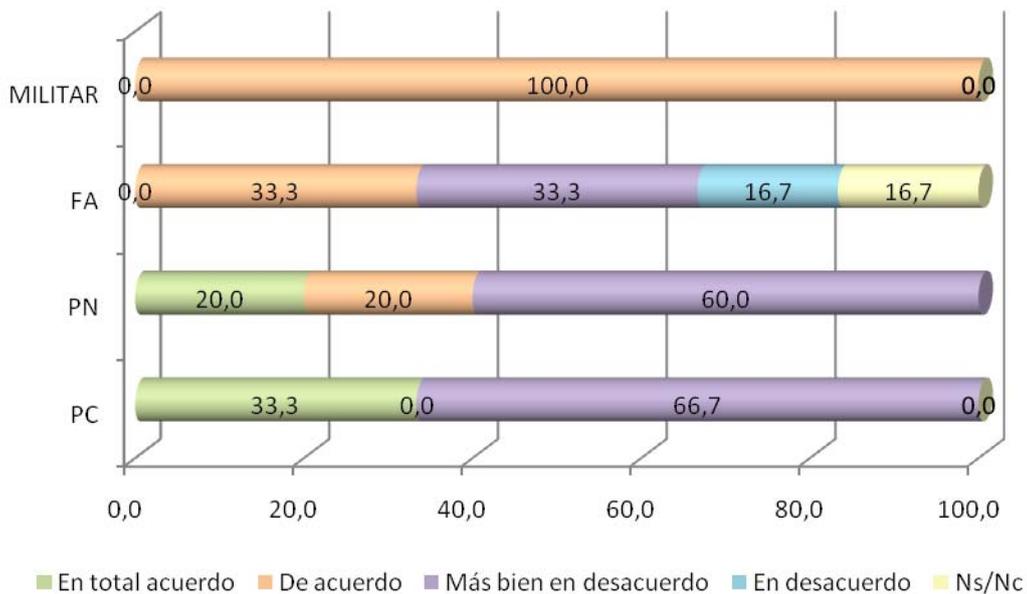
Fuente: Elaboración propia a partir de las preguntas: "De acuerdo a la siguiente escala, por favor marque su grado de acuerdo con cada una de las siguientes frases: D) Las FF.AA. deben participar en operaciones contra el terrorismo internacional" y la recodificación de la variable "Partido Político" (n=19)

**Gráfico 8: Participación en la neutralización de movimientos insurgentes según Políticos/Militares**



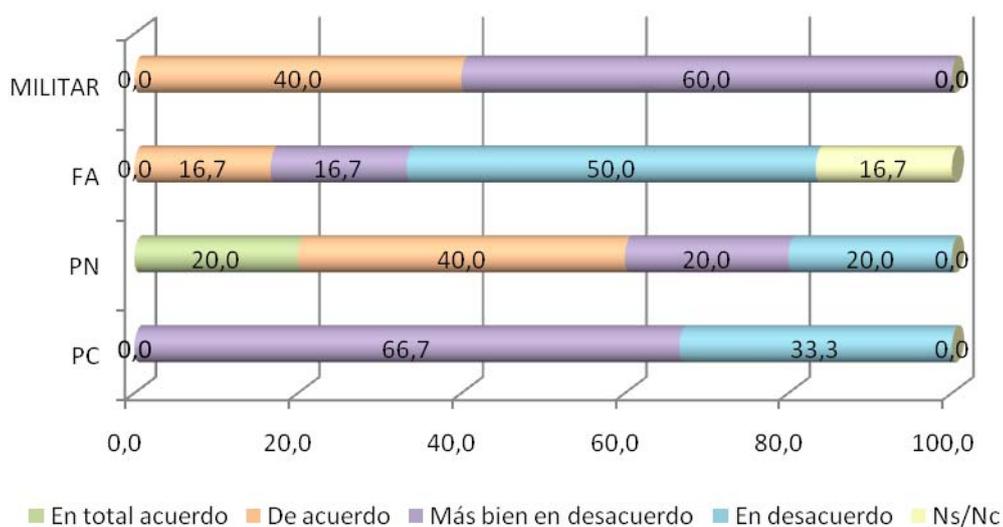
Fuente: Elaboración propia a partir de las preguntas: "De acuerdo a la siguiente escala, por favor marque su grado de acuerdo con cada una de las siguientes frases: Las FF.AA. deben patrullar la neutralización de movimientos insurgentes" y la recodificación de la variable "Partido Político" (n=19)

**Gráfico 9: Participación en operaciones contra el terrorismo internacional según Partido Político**



Fuente: Elaboración propia a partir de las preguntas: “De acuerdo a la siguiente escala, por favor marque su grado de acuerdo con cada una de las siguientes frases: D) Las FF.AA. deben participar en operaciones contra el terrorismo internacional” y la variable “Partido Político” (n=19)

**Gráfico 10: Participación en la neutralización de movimientos insurgentes según Partido Político**



Fuente: Elaboración propia a partir de las preguntas: “De acuerdo a la siguiente escala, por favor marque su grado de acuerdo con cada una de las siguientes frases: Las FF.AA. deben patrullar la neutralización de movimientos insurgentes” y la variable “Partido Político” (n=19)

## Anexo 14

### Operacionalización de las Variables

Variable	Indicador
Partido Político	Frente Amplio
	Partido Colorado
	Partido Independiente
	Partido Nacional
Defensa de los recursos y vías de comunicación estratégicas por parte de las FF.AA.	En total acuerdo
	De acuerdo
	Más bien en desacuerdo
	En desacuerdo
	No sabe/no contesta
Cooperación con la contención del comunismo internacional por parte de las FF.AA.	En total acuerdo
	De acuerdo
	Más bien en desacuerdo
	En desacuerdo
	No sabe/no contesta
Participación de las FF.AA. en operaciones contra el terrorismo	En total acuerdo
	De acuerdo
	Más bien en desacuerdo
	En desacuerdo
	No sabe/no contesta

Participación de las FF.AA. en operaciones para la imposición de la paz (capítulo 7 de la Carta de la ONU)	En total acuerdo
	De acuerdo
	Más bien en desacuerdo
	En desacuerdo
	No sabe/no contesta
Defensa de la soberanía territorial por parte de las FF.AA.	En total acuerdo
	De acuerdo
	Más bien en desacuerdo
	En desacuerdo
	No sabe/no contesta
Lucha contra el narcotráfico por parte de las FF.AA.	En total acuerdo
	De acuerdo
	Más bien en desacuerdo
	En desacuerdo
	No sabe/no contesta
Patrullaje de la vía pública por parte de las FF.AA.	En total acuerdo
	De acuerdo
	Más bien en desacuerdo
	En desacuerdo
	No sabe/no contesta
Neutralización de movimientos insurgentes por parte de las FF.AA.	En total acuerdo
	De acuerdo
	Más bien en desacuerdo
	En desacuerdo
	No sabe/no contesta

Hacer la guerra 1	En total acuerdo
	De acuerdo
	Más bien en desacuerdo
	En desacuerdo
	No sabe/no contesta
Utilización de los organismos de inteligencia militar para el orden interno	En total acuerdo
	De acuerdo
	Más bien en desacuerdo
	En desacuerdo
	No sabe/no contesta
Defensa de alianzas geoestratégicas por parte de las FF.AA.	En total acuerdo
	De acuerdo
	Más bien en desacuerdo
	En desacuerdo
	No sabe/no contesta
Hacer la guerra 2	Muy efectivas
	Efectivas
	Poco efectivas
	Nada efectivas
	No sabe/no contesta
Luchar contra el narcotráfico y lavado de activos	Muy efectivas
	Efectivas
	Poco efectivas
	Nada efectivas
	No sabe/no contesta

Defender el territorio	Muy efectivas
	Efectivas
	Poco efectivas
	Nada efectivas
	No sabe/no contesta
Luchar contra el terrorismo	Muy efectivas
	Efectivas
	Poco efectivas
	Nada efectivas
	No sabe/no contesta
Defender los recursos estratégicos del estado	Muy efectivas
	Efectivas
	Poco efectivas
	Nada efectivas
	No sabe/no contesta
Luchar contra movimientos insurgentes	Muy efectivas
	Efectivas
	Poco efectivas
	Nada efectivas
	No sabe/no contesta
Conservar el orden y la tranquilidad en lo interior	Muy efectivas
	Efectivas
	Poco efectivas
	Nada efectivas
	No sabe/no contesta