
**Relaciones civiles- militares en el primer gobierno del
Frente Amplio (2005-2010)**

Octubre 2012

Natalia Dufau Molina

Índice

Introducción

4-5

PARTE I

1.1- Objetivos y metodología

6-8

1.2- Contexto Histórico

8-12

1.3- Las Fuerzas Armadas: su rol en los años 60 y posterior dictadura militar

12-14

1.4- Principales acontecimientos de la reapertura democrática

14-15

PARTE II

2.1- Marco teórico

16-23

PARTE III

3.1- La relación gobierno-Fuerzas Armadas post dictadura

24-25

3.2- Cuestiones militares en el gobierno del Frente Amplio: innovaciones 26-27

a) Designación de la Dra. Azucena Berrutti como Ministra de Defensa Nacional.....	27-29
b) Interpretación restringida del art. 4° de la Ley de Caducidad Punitiva del Estado	29-32
c) Cambios en el régimen de ascensos a General	32-34
d) Creación de cargos civiles dentro del Ministerio de Defensa Nacional	34-37
e) Debate de Defensa Nacional: camino hacia una nueva ley	37-41
f) Reparación integral a los militares perjudicados en la dictadura	41-44
g) Orientación sexual y el ingreso a las escuelas militares	44-45
 3.3-El modelo de control civil durante el primer gobierno del Frente Amplio	 46-48

PARTE IV

4.1-

Conclusiones

.....

49-

51

.....

Bibliografía

.....

52-55

Anexo

.....

56

Abstract:

El acceso del Frente Amplio al gobierno en marzo del año 2005, significó un hecho trascendental en la vida política del Uruguay. Por primera vez en la historia del país, asumió el gobierno una fuerza alternativa a los dos partidos tradicionales, el Partido Colorado y el Partido Nacional. Este hecho generó diversas expectativas, sin duda las

cuestiones militares significaron un gran desafío para el nuevo gobierno, como consecuencia de la enemistad que caracterizó la relación entre las Fuerzas Armadas y las fuerzas políticas de izquierda, a partir de la década del 60.

El siguiente trabajo se orientó a estudiar las particularidades que caracterizaron la relación gobierno-Fuerzas Armadas en el marco del primer mandato del Frente Amplio, en el período 2005-2010. En el mismo, se hizo énfasis en los cambios legales, vinculados a la Defensa Nacional, impulsados en el período de referencia.

Se entiende que, las modificaciones legales generaron un cambio en las relaciones civiles-militares, en un país en el cual, las cuestiones militares se encontraban relegadas a un segundo plano desde la reapertura democrática en el año 1985, como consecuencia de la falta de interés político para generar cambios en el área. Esta situación de cierto “vacío legal”, en lo que refiere a la Defensa Nacional, constituyó uno de los objetivos que el Frente Amplio se propuso modificar en su programa electoral presentado en las elecciones nacionales del año 2004.

Introducción

El acontecimiento histórico que se procesó a partir del año 2005, momento en el cual, por primera vez en la historia política del Uruguay asumió el gobierno una coalición de partidos de izquierda, significó un gran cambio en diversas áreas, incluida el área vinculada a la Defensa Nacional (Fuerzas Armadas).

Existía cierta incertidumbre en relación a cuál iba a ser la postura que el Frente Amplio asumiría frente a los asuntos militares, fundamentalmente como consecuencia del rol político que adquirieron las Fuerzas Armadas a partir de la década del 60, y su consecuente enfrentamiento con vastos sectores de la sociedad, principalmente con los sectores políticos de izquierda durante la última dictadura militar.

La presente investigación describe las particularidades que caracterizaron la relación gobierno- Fuerzas Armadas en el marco del primer gobierno de izquierda en el Uruguay, durante los años 2005-2010. A su vez, se describen los principales cambios legales vinculados a las cuestiones militares impulsados en el período de referencia y el impacto que los mismos generaron en el modelo de control civil instaurado en el país desde el siglo XX.

La presentación está subdividida en cuatro partes:

En la **primer parte** se realiza el desarrollo y descripción del tema central de este trabajo, así como la presentación de las preguntas de investigación formuladas. Se presentan, además, los diferentes objetivos propuestos (generales y específicos), junto con la orientación metodológica adoptada y las respectivas técnicas de recolección de información aplicadas.

En la **segunda parte** se presenta el marco teórico de referencia, en el cual, se desarrolla el concepto de control civil y los aportes que sobre el mismo han propuesto diferentes autores.

En la **tercer parte** se hace referencia a las relaciones civiles-militares en los gobiernos de post dictadura (1985-2005), además se presentan las principales innovaciones en materia de Defensa Nacional implementadas durante el primer gobierno de izquierda en Uruguay. En esta etapa, se incluye la perspectiva de los diversos actores entrevistados en el marco de esta investigación.

Finalmente, en la **cuarta parte** se presentan las conclusiones generadas a partir del análisis realizado.

Parte I

1.1 - Objetivos y metodología

Tras el triunfo electoral logrado en octubre del año 2004, el Frente Amplio obtuvo la Presidencia de la República, junto con la mayoría de los asientos en ambas cámaras del Poder Legislativo, elemento de crucial importancia a la hora de llevar a cabo sus objetivos programáticos, entre los cuales, se encontraba realizar modificaciones en la política de Defensa.

La cuestión militar era percibida a priori, como una de las áreas más complejas y conflictivas a las que debió hacer frente el primer gobierno de izquierda de la historia uruguaya. El tránsito de enemigo interno a mando superior de las Fuerzas Armadas que transitó el Frente Amplio, generó cierta expectativa y recelo en dichas fuerzas. (González et al, 2005)

El motivo fundamental que despierta el interés de esta investigación, se relaciona con el hecho de que las Fuerzas Armadas y los partidos políticos de izquierda mantuvieron una relación caracterizada por rispideces desde la década el 60. Resulta interesante observar cómo se desarrolló la relación entre estos dos actores, una vez que el Frente Amplio asumió el gobierno, en marzo del año 2005.

Este trabajo está centrado en responder las siguientes interrogantes: ¿Cuáles fueron las particularidades que caracterizaron el relacionamiento entre el gobierno y las Fuerzas Armadas en el marco del primer gobierno del Frente Amplio en el Uruguay, iniciado en marzo del año 2005? ¿Cuáles fueron las políticas más importantes impulsadas por el primer gobierno de izquierda en el país, en lo que refiere a la Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas? ¿Qué impacto tuvieron las mismas en el modelo de control civil uruguayo?

En base a estas interrogantes se planteó como objetivo general, establecer cuáles fueron las particularidades que caracterizaron el relacionamiento Frente Amplio - Fuerzas Armadas en el marco del primer mandato de izquierda en el Uruguay.

Así mismo, existieron ciertos objetivos específicos desarrollados en el marco de este trabajo:

Analizar las distintas leyes, implementadas en el período de referencia, vinculadas a las Fuerzas Armadas.

Introducir el concepto de control civil como un elemento de utilidad para caracterizar la relación del primer gobierno del Frente Amplio con las Fuerzas Armadas.

Contextualizar la relación Fuerzas Armadas- Gobierno en las administraciones previas a las del Frente Amplio (1985-2005). Se consideró beneficioso realizar esta tarea para poder observar las diferencias y continuidades que pudiesen existir en este sentido.

Indagar cuál fue la postura que adoptaron las Fuerzas Armadas ante la llegada del Frente Amplio al gobierno en marzo del año 2005.

La unidad de análisis de esta investigación, está constituida por la relación entre el gobierno y las Fuerzas Armadas y a su vez, las políticas del gobierno vinculadas a las cuestiones militares en el período 2005-2010.

La presente investigación tiene un carácter descriptivo. Se utiliza una perspectiva cualitativa debido a que los objetivos propuestos requieren la utilización de este método de investigación. A través del mismo se accedió a una comprensión más exhaustiva del fenómeno en cuestión.

Las fuentes de información que se utilizaron fueron primarias y secundarias, estas últimas brindaron información previamente construida, la cual fue importante en el marco de la presente investigación.

Se utilizaron dos técnicas de recolección de información: entrevistas en profundidad y análisis de contenido.

La realización de entrevistas en profundidad posibilitó la obtención de información de corte primario. Se realizaron entrevistas estructuradas, lo cual permitió comparar las diferentes opiniones de los diferentes entrevistados sobre los diferentes temas a tratar de manera sistemática.

A través del análisis de contenido se buscó en diferentes fuentes elementos que permitieron conocer los antecedentes del tema de la investigación, posibilitando el acceso a la información en reglamentos, leyes, proyectos, para poder establecer las medidas adoptadas por los distintos gobiernos en lo que refiere a la política de Defensa Nacional, además de obtener información sobre diferentes cuestiones de interés.

1.2 - Contexto Histórico

Las Fuerzas Armadas se constituyen como un actor esencial en la vida de cualquier Estado, las mismas, son responsables de actividades fundamentales, vinculadas a la protección de la soberanía e independencia de los diferentes países frente a posibles amenazas provenientes del exterior, además, tienen asignadas misiones a nivel interno de los Estados, las cuales pueden variar de un país a otro.

Actualmente en Uruguay, las Fuerzas Armadas son objeto de diversos debates como consecuencia del rol que ejercieron durante el período dictatorial iniciado de la década del 70.

Uruguay, no estuvo excluido de los quiebres institucionales que emergieron en la región en la segunda mitad del siglo XX. La crisis económica que se comenzó a gestar en el país en los años 50', a causa del deterioro del modelo de desarrollo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), generó descontento en gran parte de la población. En este contexto, las movilizaciones sociales se multiplicaron, los estudiantes, sindicalistas e intelectuales de la época aumentaron sus protestas hacia las políticas del gobierno. Esta situación desembocó en una profunda crisis social.

Los partidos políticos por su parte, no se mostraron capaces de brindar soluciones para enfrentar la crisis económica y política en la cual se comenzó a sumergir el país a comienzos de la década del 60.

En el marco de un notable deterioro del sistema político en Uruguay, surgió un movimiento armado de izquierda, conocido como el MLN-Tupamaro, el cual apareció públicamente en escena en el año 1968.

El contexto socio político propició el desarrollo de este movimiento: *“La crisis económica va a producir un descontento creciente de los sectores populares que ven reducido su poder adquisitivo, el movimiento sindical se va quedando sin sus instancias de acción legal, reconocidas por la Constitución. Vastos sectores medios y profesionales se indignan por la restricción de las libertades públicas y el desconocimiento de la autonomía universitaria y, en fin, la radicalización del movimiento estudiantil que, después de la muerte de tres de sus militantes, sienten los límites de las manifestaciones callejeras y aprecian la solidez y la eficacia del MLN”* (Costa Bonino, 1985: 35).

El MLN, movimiento de carácter revolucionario, puso en jaque al gobierno, mediante sus diversas formas de acción orientadas a exhibir ante el pueblo uruguayo, la corrupción política y económica que caracterizaba a Uruguay en este período. Su objetivo se centró en dos puntos, por un lado, pretendían fomentar el espíritu nacionalista para la sociedad uruguaya orientado a crear una identidad nacional independiente política y económicamente y a su vez, instaurar el socialismo como forma de reestructuración social.

La lucha del MLN, se orientó hacia la toma del poder político, para de esta forma implementar una revolución socialista en el Uruguay, este fin, constituía para ellos el objetivo supremo, en el cual se centraron en los siguientes años. (Costa Bonino, 1985).

Para cumplir con sus objetivos adoptaron el método de la guerrilla urbana (secuestros, allanamientos en mansiones, detenciones, asaltos y atentados), introduciendo de esta forma un elemento de ruptura radical con las tradiciones de lucha política imperantes en el país a lo largo del siglo XX.

El gobierno de turno, precedido por Jorge Pacheco Areco (Presidente de la República entre los años 1967 y 1972), aumentó las medidas represivas, las mismas no se orientaron exclusivamente hacia el accionar del MLN, sino que también se desarrolló una dura política de represión hacia los militantes políticos y sindicales. Estas medidas incluyeron represiones callejeras, cierre de periódicos, muertes en enfrentamientos con la policía, esta situación también fomentó el exilio de algunos dirigentes políticos. (De Sierra, 1979).

En este ambiente de inestabilidad, las Fuerzas Armadas incrementaron su participación política, al ser encomendadas por Jorge Pacheco Areco en la tarea de ponerle fin al accionar del grupo guerrillero, a través del decreto 566/971 del 9 de setiembre de 1971 del Poder Ejecutivo, avalado posteriormente por el parlamento. De esta forma, los máximos esfuerzos fueron dirigidos a conocer, combatir y derrotar a la sedición, peligrando de esta forma las bases institucionales y el régimen de gobierno democrático. (Rela, 2000).

Las medidas de lucha guerrillera del MLN, lejos de decrecer, alcanzan su mayor grado de eficacia e impacto político, logrando a inicios de los años 70, atraer hacia su organización a vastos sectores, fundamentalmente juveniles. (De Sierra, 1979).

El sistema político uruguayo sufrió un claro deterioro, los derechos y garantías individuales (establecidos en la Constitución) no se respetaban. La crisis golpeó fuertemente a los sectores sociales (fundamentalmente a los sectores populares), provocando una creciente desocupación, lo cual repercutió en su poder adquisitivo, a lo que se sumó una creciente violencia que se había instaurado en el escenario público. (Costa Bonino, 1985)

En este contexto, las fuerzas políticas de izquierda, de cara a las elecciones presidenciales del año 1971, lograron agruparse en una coalición llamada Frente Amplio. Dicha coalición nucleó al Partido Demócrata Cristiano, Partido Comunista, Partido Socialista, Movimiento Socialista, FIDEL, Movimiento Blanco Popular y Progresista, colorados y blancos escindidos de los partidos tradicionales.

“Percibían que el bipartidismo tradicional estaba agotado, que ya no era posible desarrollar verdaderas políticas de carácter popular y democrático en el seno de los partidos tradicionales. A la vez, la unidad de la gente en la calle y en las luchas, el rechazo a las violaciones a los Derechos Humanos y la creación de fuertes corrientes de opinión en la prensa, en la investigación y la crítica histórica, económica y un hecho a destacar, en la Universidad y en el aparato educativo. Todo esto contribuyó a crear el “humus” sobre el que floreció después esa experiencia innovadora llamada Frente Amplio”. (Harnecker, 1991:40)

La nueva coalición de izquierda surgió como una expresión de reivindicación de las libertades democráticas, en un país signado por persecuciones políticas y sindicales, ilegalización de partidos y represión de los medios de comunicación.

“El Frente Amplio se definió como una salida política pacífica y pacificadora, pero, más allá de la intención de tal o cual participante, nunca se definió ni actuó contra la guerrilla” (Harnecker, 1991: 46)

En aquel entonces, el MLN-Tupamaro manifestó su apoyo al surgimiento de esta coalición, aunque se mantuvo formalmente excluido de la misma para continuar con la lucha armada que habían comenzado años atrás. Discrepaban con el Frente Amplio, en los medios que eran necesarios utilizar para obtener el control del Estado. Estaban convencidos de que la revolución solo se lograría a través de las armas y no del camino de la política electoral en la cual creía el Frente Amplio. Sin embargo, existió vinculación entre algunos de los miembros de la nueva coalición y el MLN, ya que el movimiento 26 de marzo (miembro del Frente Amplio), no solo fue creado sino también dirigido por el MLN.

Dentro del Frente Amplio cada partido mantiene cierta autonomía, la línea colectiva se decide en instancias colegiadas, existen autoridades comunes pero no organismos que determinen jerarquía. El líder del Frente Amplio era el General Líber Seregni, quien se integró a dicha fuerza a partir de corrientes progresistas del Partido Colorado, no tenía compromiso partidario con ningún sector político, era la figura apropiada para su papel, tenía la imagen de un oficial honesto, respetuoso de la ley y eficaz.

El Frente Amplio propuso una reforma agraria, nacionalización de la banca y reclamaron leyes para frenar el abuso del Poder del Ejecutivo. Se comprometieron además, en caso de llegar al poder, en terminar la guerrilla de forma legal, entendieron que un gobierno democrático de izquierda vería desaparecer el fenómeno tupamaro. (De Sierra, 1979).

El Frente Amplio se presentó a las elecciones nacionales del año 1971, en las cuales el Partido Colorado obtuvo el 41% de los votos logrando el triunfo electoral, su candidato fue Juan María Bordaberry. El partido Nacional obtuvo el 40,2% de los votos, y el Frente

Amplio el 18,3%. El resultado de estas elecciones fue tachado de fraudulento por el candidato del Partido Nacional, Wilson Ferreira Aldunate.

A pesar de las elecciones, no se recuperó la situación política, aumentó la movilización sindical y la ofensiva de la guerrilla, la situación económica continuó siendo crítica, la capacidad de control general de la situación por parte del gobierno salió claramente deteriorada, generalizándose la impresión popular y en los dirigentes políticos de que “el barco se hundía”. (De Sierra, 1979).

1.3 - Las Fuerzas Armadas: su rol en los años 60 y posterior dictadura militar

Las Fuerzas Armadas, se convirtieron en el principal actor responsable de poner fin al “enemigo interno” (MLN-Tupamaro), no solo se les proporcionó la tarea sino que también se facilitaron los medios para que desarrollaran una lucha anti revolucionaria. Desde entonces, las Fuerzas Armadas se focalizaron en la misión de eliminar al movimiento guerrillero de izquierda.

El accionar de las Fuerzas Armadas no solo estaba orientado a ponerle fin al MLN, sino que su misión también se orientó a reprimir a vastos sectores de la sociedad (movimiento sindical, movimiento estudiantil y partidos políticos, fundamentalmente, al Partido Comunista), los cuales vieron limitados sus derechos, tanto individuales como colectivos.

“En esencia se trató de un período de fuerte desmovilización social y política sustentada en la represión y coerción abierta (supresión de los gremios y libertades sindicales, control e ilegalidad de los movimientos sociales, persecución a los líderes, disolución de los partidos políticos, control de agremiaciones, supresión de libertad de reunión, de comunicación” (Filgueira, 1895:281)

El enfrentamiento de las Fuerzas Armadas con los sectores de la población anteriormente mencionados y principalmente con el MLN-T, desembocó en un golpe de Estado en el año 1973, donde las Fuerzas Armadas tuvieron un papel decisivo. (Costa Bonino, 1985).

Los años de dictadura militar (1973-1985), se caracterizaron por la represión de todas las fuerzas políticas, principalmente las fuerzas de izquierda. Se prohibió la actividad gremial

(se persiguió, encarceló y asesinó a dirigentes del movimiento sindical), se expulsaron funcionarios públicos (principalmente docentes) los cuales mayoritariamente adscribían a ideologías de izquierda. Se efectuó la detención de centenares de personas, muchas de las cuales “desaparecieron”.

Las Fuerzas Armadas impulsaron un proyecto de reorganización nacional, intervinieron en todos los ámbitos del Estado, en los resortes del poder político tradicional, sustituyéndolo por sus oficiales.

En el año 1980, el régimen militar plebiscitó un proyecto de reforma constitucional, el cual tenía como finalidad modificar la Constitución de la República, y por ese medio legitimar el gobierno autoritario en el país.

El resultado del plebiscito, desautorizó todas las iniciativas “fundacionales” de las Fuerzas Armadas, siendo rechazado por el 67% de los votos válidos. Este rechazo, representó el cierre del ensayo fundacional del régimen, generando un espacio antes inexistente, que permitió iniciar proceso de negociación entre el régimen militar y las fuerzas de la oposición democrática. Esto tuvo consecuencias favorables para las perspectivas de la redemocratización. (González, E. 1985).

En el año 1984, se inició una instancia de apertura democrática del régimen, se establecieron las nuevas reglas de juego en el Pacto del Club Naval, el cual, significó un acuerdo entre los máximos jefes militares, representantes del Partido Colorado, el Frente Amplio y también la Unión Cívica. Dicho pacto, posibilitó el retorno del régimen democrático, luego de varios años de gobierno cívico-militar¹.

Una de las cláusulas establecidas en el acuerdo fue la convocatoria a elecciones en ese mismo año. Se estableció que los candidatos: Liber Seregni (Frente Amplio), Wilson Ferreira Aldunate (Partido Nacional) y Jorge Batlle (Partido Colorado), no podían postularse, se encontraban proscriptos. Como resultado de las elecciones celebradas en el mes de noviembre de ese mismo año, fue electo el Dr. Julio María Sanguinetti (Partido Colorado), quien asumió la Presidencia de la República el 1º de marzo de 1985.

¹ Los representantes del Partido Nacional se retiraron de las negociaciones por no compartir el planteo militar de realizar las elecciones con partidos y personas proscriptas, entre ellas, su entonces líder, Wilson Ferreira Aldunate.

El pacto significó el fin del período dictatorial en el Uruguay, al establecer las bases para una transición pacífica hacia la reapertura democrática.

1.4 - Principales acontecimientos de la reapertura democrática

En Uruguay, la clave en la transición democrática fueron los partidos políticos, pero sin desmerecer el papel y accionar de las movilizaciones populares, que se manifestaron contra el régimen militar. (Filgueira, 1985).

En el año 1986, durante el gobierno del Dr. Julio María Sanguinetti, se aprobó la ley N° 15.848 de la Caducidad de la Pretensión Punitiva de Estado, la misma, consagra la impunidad de los delitos de violación de los Derechos Humanos y de terrorismo de Estado cometidos durante la dictadura militar.²

Tras la recuperación democrática, también se destaca la incorporación formal del MLN al Frente Amplio. La coalición de izquierda continuó funcionando sin grandes alteraciones estructurales luego de la reapertura democrática. De esta forma, el MLN se incorpora a la vida política democrática del país.

En los años posteriores a la dictadura, el Frente Amplio consiguió un electorado muy significativo, el cual se fue incrementando elección tras elección, logrando obtener finalmente un triunfo electoral histórico en los comicios celebrados en el año 2004.

En dichas elecciones, el Dr. Tabaré Vázquez obtuvo la mayoría absoluta de votos 51,7%, accediendo de forma directa a la Presidencia de la República, sin necesidad de realizar una segunda vuelta. El partido Nacional obtuvo el 35,1% de los votos, ocupando el segundo lugar, mientras que el Partido Colorado logró tan solo el 10,6%, transformándose en su peor campaña.

² En dos oportunidades posteriores, en el año 1989 y en el año 2009, se efectuaron referéndums para anular la ley N° 15.848, en ninguno de estos dos momentos se alcanzaron los votos suficientes para logarlo.

Parte II

2.1 - Marco teórico

Control civil

El control civil es un concepto central en el marco de este trabajo, el mismo alude a las relaciones civiles-militares, estas relaciones constituyen un punto importante en esta investigación que intenta observar y describir el relacionamiento de un partido político - Frente Amplio- con las Fuerzas Armadas, en un momento particular de la historia reciente del país (2005-2010).

Samuel Huntington fue pionero en las cuestiones vinculadas a las relaciones civiles-militares, aportó una mirada general referente al concepto de control civil. Huntington refiere a lo civil en términos de poder político, el control civil consiste en la subordinación de las Fuerzas Armadas frente a los gobiernos democráticos.

La idea central de Huntington se relaciona a la necesidad que existe de subordinar las Fuerzas Armadas a la sociedad civil en su conjunto, lo cual se logra a través de la profesionalización militar, maximizando el poder de los grupos civiles y minimizando el poder de los grupos militares. De esta forma, la profesionalización de las Fuerzas Armadas estaría garantizando su subordinación, las mismas adquieren un carácter autónomo respecto a la sociedad.

Plantea que el concepto de control civil aún no ha sido definido satisfactoriamente, afirma que: *“Parece lógico que el control civil esté vinculado en cierta medida con el poder relativo de los grupos civiles y militares, supuestamente también, ese control se alcanza en la medida en que el poder de los grupos militares se reduce”*. (Huntington, 1981: 235).

Huntington realizó una distinción, entre el control civil subjetivo y el control civil objetivo.

El control civil subjetivo se caracteriza por el intento de cooptación de las Fuerzas Armadas por parte de lo civil. La intención es minimizar el poder militar y el camino más sencillo sería dar el máximo poder a los grupos civiles en relación a los militares.

“En sus diversas manifestaciones históricas el control civil subjetivo ha sido identificado con la maximización del poder de instituciones gubernamentales concretas, de clases sociales determinadas y de formas constitucionales específicas”. (Huntington, 1981: 236).

El control civil subjetivo llega a su fin cuando civiliza a los militares, y hace de ellos el espejo del Estado. Según Huntington, este control a medida que compromete políticamente a los militares y los desprofesionaliza, tiende a disminuir la capacidad de las Fuerzas Armadas de proveer seguridad al Estado Nacional. La introducción del control

civil subjetivo genera deformaciones indeseables en la esfera profesional militar, debido a que dicha esfera se ve politizada en demasía.

“...la esencia del control civil subjetivo es la negación de una esfera profesional independiente” (López, 2006: 8).

El control civil objetivo, se caracteriza por la maximización de la profesionalidad militar. *“La participación militar en política es la antítesis del control civil objetivo: el control civil disminuye conforme los militares se involucran progresivamente en la política de las instituciones, de las clases y de la constitución”*. (Huntington, 1981: 239).

Para Samuel Huntington, el fomento de la profesionalización y el consecuente aumento de la profesionalidad militar, generan una mayor garantía de “*control civil objetivo*”. Esta es para Huntington la situación ideal, en la cual, se maximizan las condiciones para la subordinación militar en un régimen democrático. La existencia de una esfera de autonomía militar, promueve el profesionalismo militar, el cual presupone la subordinación militar al gobierno civil legítimo, convirtiéndose así en condición para el control civil objetivo. (González, 2002).

El control civil objetivo, logra sus fines militarizando a los militares, convirtiéndolos en herramientas del estado, haciéndolos políticamente estériles y neutrales. (Huntington, 1981)

No es posible referirse al concepto de control civil de Huntington sin hacer alusión al debate que se generó entre este autor y **Morris Janowitz**, en relación a dicho concepto. La introducción de este debate evidencia las distintas posiciones que existen respecto al control civil. Janowitz, elaboró una teoría sobre la profesión militar que claramente se diferencia de la teoría del control civil de Huntington.

Janowitz discrepa con el planteo de Huntington, cuestiona la pasividad que este autor le otorga al militar profesional. Entiende que no se puede lograr la absoluta abstinencia de los militares de las cuestiones políticas, no sería posible la neutralidad en este sentido. La conjunción entre habilidades civiles y militares es creciente, lo cual es incompatible, con el reclamo de autonomía que realiza Huntington.

Define al control civil como: *“El reconocimiento de los atributos especializados de la profesión militar proporcionara una base realista para mantener la supremacía política civil sin destruir la autonomía profesional necesaria”*. (Narcís Serra, 2008: 249).

Janowitz considera que, la teoría del control civil de Huntington, se centra únicamente en los casos que los militares asumen la democracia y comparten sus valores, dejando ausente su aplicación cuando los militares no están comprometidos con los valores de un régimen democrático, ni comparten valores y creencias de la sociedad a la que pertenecen. (Narcís Serra, 2008)

A modo de síntesis, Huntington asume que los militares profesionales poseen un comportamiento políticamente neutro y no intervienen en política. El militar profesional es un servidor público, un experto sin vocación política ni de poder. En cambio, Janowitz asume justamente la posición contraria, a partir de no excluir la posibilidad de que los militares puedan ser actores activos en la lucha política vinculada a temas relacionados a las cuestiones militares. De hecho, asigna un rol activo a los militares frente a un comportamiento más pasivo de las autoridades civiles. (González, 2002).

El debate Huntington-Janowitz sigue vigente actualmente, varios autores continúan discutiendo estas cuestiones.

Resulta interesante introducir al marco conceptual de este trabajo, el análisis realizado por **Thomas Bruneau**, quien también hace referencia a las relaciones civiles-militares. Para este autor, la existencia de un Ministerio de Defensa es un indicador importante a la hora de observar las relaciones civiles-militares en un país.

“Un Ministerio de Defensa es el elemento central en las relaciones civiles- militares, el cual actúa como una institución fundamental a través del cual las Fuerzas Armadas le rinden de forma democrática cuentas a sus autoridades civiles, y por medio de los mismos, a la sociedad civil en su conjunto. Esto permite que los civiles ejerzan control sobre las Fuerzas Armadas, permitiendo maximizar la eficiencia y eficacia militar en el uso de los recursos” (Bruneau, 2005:176)

A este proceso, mediante el cual las Fuerzas Armadas rinden cuenta al Ministerio de Defensa, Bruneau lo denomina “efecto demostración”. Bruneau sostiene que los Ministerios de Defensa han sido creados para lograr cuatro propósitos:

En primer lugar, el Ministerio de Defensa estructura las relaciones de poder entre las Fuerzas Armadas y los civiles electos democráticamente. *“Un Ministerio de Defensa es el vehículo fundamental para institucionalizar las relaciones entre aquellos que detentan el derecho democrático de gobernar, a través de un proceso electoral, y aquellos que tienen el monopolio de los medios de violencia.”*(Bruneau, 2005: 179).

El segundo propósito que menciona el autor hace referencia a: *“clasificar o definir y distribuir las responsabilidades entre civiles y militares. Se trata menos del control civil que de la división de tareas y responsabilidades”*. (Bruneau, 2005: 179)

El tercero ha sido, maximizar la eficacia del empleo de las Fuerzas Armadas, eficacia en el sentido de poner en práctica políticas como lo son la defensa nacional y seguridad para la nación.

El cuarto propósito es la maximización de la eficiencia en el uso de los recursos, en términos de fondos, personal y equipo.

Bruneau plantea que, a pesar de que algunos Ministerios de Defensa carezcan de poder, otros han adquirido un papel predominante como catalizadores y plataformas para la consolidación de las relaciones civiles-militares en democracia.

A continuación, se hará referencia a la aplicación del concepto control civil en América Latina tratando de incluir los aportes de quienes se han especializado en estas cuestiones en la región.

Control civil en América Latina

América Latina presenta ciertas particularidades que limitan la aplicación “pura” del concepto de control civil propuesto por Huntington, sobre esta cuestión han hecho hincapié varios autores, sus aportes son significativos para entender este hecho.

En relación a la aplicación del concepto, “*control civil*” en América Latina es interesante la incorporación de los aportes realizados por **Ernesto López**, quien contribuyó en la temática realizando serias críticas al concepto de control civil de Huntington.

La experiencia histórica de América Latina se aleja considerablemente del modelo de control civil propuesto por Huntington.

“Ningún análisis del control civil puede partir de la suposición de que éste ocurre de manera natural o normal en las sociedades y/sistemas políticos latinoamericanos” (López, 2006: 15).

Según López, en el contexto latinoamericano, es difícil aplicar el modelo del control civil propuesto por Huntington, debido a las peculiaridades de la región. Considera que en esta zona el control civil es algo a construir por dos razones. La primera razón consiste en que, deben plasmarse disposiciones y prácticas de los políticos y de los militares adecuados para que el control civil pueda ejercerse. Por otro lado, debe finalizar el proceso de construcción de regímenes legal/ institucionales y sistemas políticos, los cuales contribuyen a establecer una democracia en este caso, sin limitaciones ni deformaciones.

“Cuando estas dos condiciones se satisfagan adecuadamente quizás la subordinación devenga dato, como en el esquema de Huntington” (López, 2006: 29).

López entiende que, la experiencia de Latinoamérica se aleja del modelo clásico de control civil propuesto por Huntington en tres planos:

En primer lugar, el concepto de control civil de Huntington se basa en la subordinación militar a los poderes civiles, sin embargo, durante el transcurso del siglo XX en América Latina se produjo un alto grado de intervencionismo militar, lo cual dificultó la subordinación de lo militar a lo cívico-político, existió una desmedida intervención de los militares en política en la región. (López, 2006)

El segundo plano se relaciona al poder relativo de los militares y la naturaleza del accionar autónomo que han tenido en América Latina, fenómeno al cual López se refiere como “autonomización”, este accionar diferencia a la región del esquema de Huntington, en el cual las Fuerzas Armadas siempre están en una relación de subordinación, son espejo del Estado.

La tercer diferencia hace referencia a la profesionalidad, en Latinoamérica no se satisface el nivel de la responsabilidad social, ya que la intervención militar en política lo viola. En la región, la experiencia demuestra que los militares tienden a no cumplir con la subordinación, no satisfacen el criterio de responsabilidad social. (López, 2006).

Por otro lado, se considera importante la incorporación de los aportes realizados por **Piön Berlín**, quien realizó contribuciones significativas en relación al control civil en Latinoamérica.

La región está lejos del control civil institucionalizado, para lograrlo, los gobiernos deben superar su déficit en cuanto a los conocimientos sobre defensa, complementándolo con el fortalecimiento de sus instituciones, dotado de personal asesor civil poseedor de conocimientos y especialización en el área de la defensa. (Piön Berlín, 2009)

Existe un precario arreglo institucional para el ejercicio del control civil sobre las Fuerzas Armadas, los parlamentos y las instituciones ministeriales carecen de solidez y capacidad para ejercer un control democrático, en la aplicación de políticas para la protección y seguridad del Estado.

En Latinoamérica, los líderes políticos condujeron a las Fuerzas Armadas a través del “control civil político”, el cual se diferencia del concepto clásico de control civil.

El “control civil político” propuesto por Piön Berlín, es una medida que evita el comportamiento indeseable de las Fuerzas Armadas, brindando tranquilidad en los asuntos cívico-militares, sin necesidad de invertir en conocimientos para fortalecer las instituciones militares. Se presenta como una medida de bajo costo, evita los golpes de Estado al no afianzar el vínculo entre las Fuerzas Armadas y el gobierno.

Al actuar bajo estos procedimientos, las Fuerzas Armadas ayudan a solidificar “el control civil político”, sin descartar el derecho de ejercer influencia en forma de asesoría y recomendación.

El control civil político se ajusta al principio de: “*vivir y dejar vivir*” (Piñón Berlín, 2009: 64).

El aporte de Arturo Sotomayor, con respecto a las relaciones civiles en América Latina, coincide con la perspectiva de Piñón Berlín, en tanto que la región reviste un control civil relativamente débil sobre las Fuerzas Armadas, debido a la falta de conocimientos sobre asuntos militares por parte de los políticos de la región. Afirma que, la sociedad civil ha mostrado ser apática, indiferente y poco comprometida con los temas de política de defensa, sumado al poco interés por parte de las organizaciones no gubernamentales.

La indiferencia por parte de la sociedad civil, se debe a la falta de conciliación con las Fuerzas Armadas, en las democracias latinoamericanas las mismas siguen cargando con un legado histórico dejado por los regímenes autoritarios: “*Los grupos favorables a los Derechos Humanos tienden a ver al uniformado con desconfianza y su figura es estigmatizada como la de un flagrante violador del derecho*” (Sotomayor, 2006: 56)

La falta de un control civil efectivo en América Latina sobre las Fuerzas Armadas, no permite avanzar en la consolidación de la democracia, ya que no se olvidan las atrocidades del pasado. Por lo tanto, los militares y la sociedad civil viven bajo una fuerte tensión irresuelta. (Sotomayor, 2006)

Uruguay no es una excepción en relación a los aportes realizados por Piñón Berlín sobre el control civil para la región. Sin embargo, si se compara Uruguay con el resto de los países de América Latina, se observa que, es un ejemplo de estabilidad institucional, ya que presenta elevados niveles de institucionalidad y posee tradiciones democráticas más arraigadas. Esta afirmación se mantiene a pesar de que, durante el siglo XX, Uruguay sufrió dos irrupciones del orden constitucional, en donde los principales actores de ese suceso fueron los presidentes constitucionales de la época. El golpe de Estado de 1933, fue promovido por el presidente electo democráticamente, con el apoyo de la Policía y los Bomberos. Las Fuerzas Armadas por su parte, actuaron por “omisión”, ya que las

mismas se abstuvieron de intervenir. Por otra parte, el golpe de Estado de 1973, fue consecuencia de un proceso de gradual incremento de autoritarismo por parte del Poder Ejecutivo del momento, como medio de contrarrestar el malestar social instaurado en el país. (González, 2011)

Parte III

3.1 - La relación gobierno - Fuerzas Armadas post dictadura

Este trabajo está centrado en observar la relación gobierno-Fuerzas Armadas en el marco del primer gobierno de izquierda en el Uruguay, a su vez, se consideró beneficioso referir a la relación gobierno-Fuerzas Armadas en el periodo 1985-2005.

Las cuestiones militares y los problemas que derivan de las Fuerzas Armadas fueron dejadas a un lado durante años en Uruguay. No se prestó demasiada atención a dichas cuestiones en los gobiernos previos al del Frente Amplio, por el contrario, los asuntos militares fueron excluidos de la agenda pública. Posteriormente a la reapertura democrática, no se visualizaron cambios estructurales en lo que refiere a las Fuerzas Armadas y la Defensa Nacional. (González, 2007).

“Todo este proceso en el que existieron omisiones o falta de decisiones en los niveles correspondientes, derivó en una situación en la cual el poder político generalmente prescindía de considerar en profundidad los temas relativos a la Defensa Nacional. Las Fuerzas Armadas, carentes de orientación política, desarrollaron doctrinas no siempre se vincularon a la realidad nacional o a la suya propia con los efectos lógicos en su espíritu profesional. Un sector de la población civil por su parte, sin sentirse partícipe, ignorante de la justificación de los cometidos de las Fuerzas y muchas veces mal informada, desarrolló la convicción de que aquellas eran costosas e inútiles y por lo tanto innecesarias” (Cnel. Jorge González -Cnel. Ulysses del V. Prada, 2006: 3)

Junto con esta especie de “anomia” estatal en relación a las cuestiones militares, se generó además, durante el período 1985-2005 un relacionamiento peculiar entre los diferentes gobiernos y las Fuerzas Armadas. Los diferentes gobiernos que se sucedieron en dicho período, construyeron una tradición dentro de la cultura política de gobierno en referencia a las cuestiones militares de Uruguay. (González, 2001)

“Desde la salida de la dictadura cívico-militar, la política respecto de las Fuerzas Armadas ha reinstaurado una tradición de la cultura política nacional de gobierno: importantes niveles de autonomía para las Fuerzas Armadas y control civil de la institución militar a partir de una cuidadosa trama, tejida de relaciones y lealtades partidarias y/o personales sobre la urdimbre legal del sistema de ascensos”. (González, 2001: 2)

La cooptación partidaria por parte de los diferentes gobiernos en relación a las Fuerzas Armadas, caracterizó a la relación entre ambos actores desde principios del siglo XX, fenómeno que se mantuvo en el período post dictatorial. El intercambio entre ambos actores consistía en que, los gobiernos se reservaban un margen significativo en el manejo de los ascensos, otorgándole a cambio a las Fuerzas Armadas altos grados de autonomía para el manejo de sus asuntos. (PRISFAS, 2007).

Se observó un leve avance en las cuestiones militares durante el período de gobierno del Dr. Jorge Batlle (2000-2005). El ex presidente presentó al parlamento un proyecto de ley que pretendió modificar el sistema de retiros y pensiones militares, alineándolo al sistema previsional vigente. Dicho proyecto fracasó, ya que nunca fue considerado, ni siquiera

ingresó al orden del día de las Comisiones de Defensa para su consideración, debido a la falta de interés por parte de todos los sectores políticos. El principal fundamento de los diferentes dirigentes políticos se basó en que, no tenía sentido discutir una reforma del Sistema de Retiros sin considerar al mismo tiempo una nueva ley Orgánica de las Fuerzas Armadas.

Esta situación de cierto “vacío legal” en lo que refiere a la Defensa Nacional constituía uno de los objetivos que el Frente Amplio se había propuesto en su programa electoral presentado para las elecciones nacionales del año 2004. La intención era reestructurar el Ministerio de Defensa, así como también las Fuerzas Armadas, misión para la cual se pretendió contar con el apoyo de la oposición.

3.2 - Cuestiones militares en el gobierno del Frente Amplio: innovaciones

El acceso del Frente Amplio al gobierno generó diversas expectativas, sin dudas las cuestiones militares implicaron un gran desafío para el primer gobierno de izquierda en el país. En un período relativamente corto de tiempo, aproximadamente 35 años, los Tupamaros y el Frente Amplio pasaron de ser “enemigos” de las Fuerzas Armadas a gobierno y con ello adquirieron el mando político de dichas fuerzas. El destino de las Fuerzas Armadas, quedó por así decirlo, en manos de sus enemigos de siempre, a partir del 1° de marzo del año 2005.

“La cuestión militar era percibida a priori como una de las áreas más complejas y potencialmente conflictivas a las que debía hacer frente el primer gobierno de izquierda de la historia uruguaya”. (González et al, 2005:1).

A pesar de todas las expectativas generadas en relación a esta cuestión, el Frente Amplio logró pasar la “prueba de fuego”. Las Fuerzas Armadas aceptaron la asunción de su “enemigo histórico” de una forma pacífica. (González, 2010).

“La realidad de los primeros 90 días de gestión progresista parece desmentir dicha idea, largamente cultivada como argumento electoral por la derecha política. Sería inocente creer que el tránsito de enemigo interno a mando superior de las Fuerzas Armadas pueda ser un camino de rosas, pero sí cabe descartar reacciones extremas”. (González et al, 2005:1).

Una vez en el gobierno, el Frente Amplio inició una serie de transformaciones, modificaciones, y reformas en diversas áreas, dentro de las que se destacan la economía, la salud y las relaciones laborales. Además se impulsaron modificaciones en lo que refiere a la Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas, lo cual constituyó una novedad.

Desde el inicio del mandato de Tabaré Vázquez, se observó un cambio en comparación a los gobiernos de los partidos tradicionales en relación a las cuestiones militares. Los gobiernos previos al año 2005, como ya se describió, se mostraron indiferentes con respecto a los asuntos de Defensa Nacional desde el retorno a la democracia, no consideraron las cuestiones militares dentro de sus prioridades, sino por el contrario, estas cuestiones se fueron postergando administración tras administración.

A continuación, se hace referencia a las principales innovaciones que se impulsaron durante el primer gobierno de izquierda en el país en relación a las cuestiones militares. Entre ellas se destacan, la designación de la Dra. Azucena Berrutti como Ministra de Defensa Nacional, la interpretación restringida del art 4° de la Ley de Caducidad Punitiva del Estado, los cambios en el régimen de ascensos a General (Ley N° 17.920), la creación de cargos civiles dentro del Ministerio de Defensa Nacional (Ley N° 17.921), el Debate de Defensa Nacional y posterior aprobación de la Ley Marco de Defensa (Ley N° 18.650), la reparación integral a los militares perjudicados en la dictadura (Ley N° 17.949), y por último, la orientación sexual y el ingreso a las escuelas militares (Decreto N° 216/009).

Observar la relación entre estos dos actores (Gobierno-Fuerzas Armadas) no solo es enriquecedora por el hecho de que las rispideces del pasado los distancian, sino también

por el hecho de que durante el primer gobierno de izquierda en Uruguay, se impulsaron modificaciones en el ámbito militar.

a) **Designación de la Dra. Azucena Berrutti como Ministra de Defensa Nacional.**

Dentro del gabinete ministerial conformado por el ex Presidente Tabaré Vázquez, se destacó la designación de la Dra. Azucena Berrutti como Ministra de Defensa Nacional. Dicha designación significó una novedad, por primera vez en la historia del país, una mujer estaría al frente de dicho Ministerio.

La ex Ministra de Defensa Nacional, era de total confianza del ex presidente Vázquez, compartieron varios años de militancia dentro del Partido Socialista y a su vez, había trabajado en la organización de la Secretaria General de la Intendencia de Montevideo, cuando el Dr. Vázquez fue Intendente a partir del año 1990.

La Dra. Azucena Berrutti consideró que su designación como Ministra de Defensa fue: *“Una innovación porque no tenía antecedentes, lo recibí muy naturalmente, los compañeros del gobierno también lo recibieron muy naturalmente y los militares, yo podría decir, estaban un poco sorprendidos, ellos esperaban que las designaciones recayeran en otras personas cuyos nombres se habían manejado públicamente. Estaba absolutamente retirada, también me sorprendió, y claro, no esperaba que me nombraran, por primera vez lo vi en el diario La República....todavía no me lo habían comunicado, estaba en mi casa tranquila, no estaba esperando ningún cargo. Soy una persona muy audaz, lo tome como algo que había que hacer... y si los compañeros entendían que debía ir a ahí no lo dudé, era un tema de deber, la consecuencia de lo que había sido mi actitud siempre, un compromiso con la fuerza política sin duda y con el Partido Socialista”.*

En general, los entrevistados consideraron que la designación de la Dra. Azucena Berrutti como Ministra de Defensa fue un acierto del gobierno: *“Creo que fue un formidable acierto del Dr. Tabaré Vázquez, que nos sorprendió a todos, realmente era algo que no esperábamos, no teníamos antecedentes que Azucena hubiese incursionado en el ámbito*

de la defensa, pero estimo que Tabaré Vázquez consideró que no se necesitaba un especialista en defensa, sino alguien a quien conocía...creo que nos sorprendió, pero logro los objetivos y en realidad la decisión que se escogió fue correcta, porque lo hechos demuestran que se lograron los objetivos”. (Luis Rosadilla).

“Para mí fue un enorme acierto, primero fue una originalidad, segundo, fue un enorme acierto por cuestiones personales... fue una gran sorpresa para mucha gente, pero para mí no, le reconozco mucha capacidad, Tabaré la conoce mucho, y el hecho que fuera defensora de presos políticos me parecía un hecho fundamental”. (Dr. José Korseñak).

“Fue muy importante la designación de una mujer como la Dra. Berrutti, ya que tiene una larga trayectoria política, fue una elección apropiada además para marcar un cambio en la política hacia la Defensa Nacional, en este país era impensable que en el Ministerio de Defensa hubiera una mujer. Creo que fue una acción política adecuada, que fue también un golpe para los militares que el mando superior de las Fuerzas Armadas había quedada en manos del Presidente y la ministra de defensa” (General (r) Julio Halty).

La designación de la Dra. Berrutti, no fue el único nombramiento femenino dentro del gabinete ministerial, pero significó una innovación debido a la elevada masculinización que caracteriza al Ministerio de Defensa. El Presidente consideró que, no se necesitaba un especialista en defensa para la conducción política del mencionado Ministerio, sino alguien de confianza, con elevada experiencia en la defensa de presos políticos de la dictadura militar.

b) Interpretación restringida del art 4° de la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado.

La violación de los Derechos Humanos cometidos por las Fuerzas Armadas a fines de los años 60 y durante los 70, quedaron “congelados” una vez finalizada la dictadura militar en el año 1985, como consecuencia de la aprobación de la Ley N° 15.848 de Caducidad

de la Pretensión Punitiva del Estado³ en el año 1986, la cual tenía como finalidad estancar la tramitación de denuncias judiciales por delitos de lesa humanidad cometidos durante el régimen militar (1973 -1985).

El ex presidente Tabaré Vázquez, en su discurso de asunción el 1º de marzo del año 2005, anunció que retomaría el asunto de la violación de los Derechos Humanos cometidos la dictadura militar, proporcionándole un nuevo abordaje bajo la interpretación estricta del Artículo 4º de la Ley de “Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado” (González, 2007).

El artículo 4º de la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado N° 15.848 establece que: *“sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos precedentes, el Juez de la causa remitirá al Poder Ejecutivo testimonios de las denuncias presentadas hasta la fecha de promulgación de la presente ley, referentes a actuaciones relativas a personas presuntamente detenidas en operaciones militares o policiales y desaparecidas, así como de menores presuntamente secuestrados en similares condiciones. El Poder Ejecutivo dispondrá de inmediato las investigaciones destinadas al esclarecimiento de estos hechos. El Poder Ejecutivo dentro del plazo de ciento veinte días a contar de la comunicación judicial de la denuncia, dará cuenta a los denunciantes del resultado de estas investigaciones y pondrá en su conocimiento la información recabada”*.

Durante el primer gobierno del Frente Amplio, se realizó una interpretación más restringida del artículo 4º de la Ley de Caducidad. Los gobiernos precedentes, tanto del Partido Nacional como del Partido Colorado, aplicaron el citado artículo de manera más amplia, cuando surgieron denuncias de los familiares de los desaparecidos, desde el Poder Ejecutivo se expresó, sin ninguna excepción, que el caso estaba comprendido dentro del amparo de la ley, como consecuencia, el expediente de la denuncia se archivaba tal como lo establece el mencionado artículo.

“Cuando Tabaré Vázquez asume la presidencia, la interpretación que hace el gobierno consistía en estudiar bien si está comprendido el caso... o sea que la interpretación hecha

³ Confirmada por referéndum popular en el año 1989 y más recientemente en el año 2009.

por el Frente Amplio no fue una interpretación política, fue una interpretación rigurosa de un texto que si bien amparaba a los militares lo hacia dentro de ciertas condiciones...se hizo a nuestro juicio una interpretación más correcta, más restrictiva”
(Dr. José Korseñak)

En base a la interpretación restringida del artículo 4º realizada por el gobierno, el ex Presidente Tabaré Vázquez ordenó a los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas la elaboración de informes, con el fin de obtener información sobre los destinos de los detenidos-desaparecidos. La información solicitada a las Fuerzas Armadas, salvo la que presentó la Fuerza Aérea, resultaron carentes de fundamento. Al momento de presentar los informes no se pudo corroborar de forma inmediata la información obtenida, llevó su tiempo emprender la búsqueda, y con el correr de los meses se confirmó que los datos brindados eran falsos.

“No tiene explicación posible, todo el silencio que mantienen con relación a los desaparecidos, no puedo entenderlo, tuvieron oportunidad de dar la información de todas maneras para que no se sintieran comprometidos, individualizados, pero en los hechos no accedieron, ninguno de ellos sabe nada...es humanamente incomprensible que se oculte esa información, si ellos no dan la información como está demostrada cuesta mucho obtenerla, todos los esfuerzos que se ha hecho en función de ello, lo que cuesta recuperar un cuerpo, además mintieron a todos los niveles, eso es terrible, intolerable”
(Dra. Azucena Berrutti)

A pesar de las consecuencias que generó la falta de veracidad de los informes presentados por los comandantes del Ejército y la Armada, se inició la búsqueda de detenidos-desaparecidos en cuarteles militares por medio de un equipo de antropólogos de la Facultad de Humanidades de la Universidad de la República, los cuales trabajaron bajo la supervisión judicial. El gobierno consideró que la información vinculada a la violación a los Derechos Humanos durante la dictadura, era un asunto que comprometía a la sociedad en su conjunto y no solo se limitaba al interés de sus familiares o víctimas directas.

Las excavaciones en los predios militares, tuvieron como resultado la aparición de restos humanos pertenecientes a detenidos-desaparecidos, el primer hallazgo fue a finales del

año 2005. Como consecuencia, se dispuso el procesamiento y prisión de algunos militares retirados y otros en actividad por ser responsables de dichos delitos.

En las entrevistas realizadas en el marco de este trabajo se recogieron opiniones encontradas respecto a la interpretación restringida del artículo 4º de la llamada Ley de Caducidad.

“Era una decisión histórica de nuestra fuerza política, incluida en el programa del Frente Amplio, ineludible para el gobierno y para la sociedad uruguaya...se convirtió en una política que nadie cuestiona, que todos apoyan, no escucho voces en Uruguay, en ningún ámbito, que planteen suspender o discontinuar el esfuerzo del Estado uruguayo por encontrar los restos de uruguayas y uruguayos desaparecidos” (Luis Rosadilla)

“Las Fuerzas Armadas comprendieron que el gobierno no pretendía venganza y odiarlos...fue el principio de restablecer una relación natural entre los militares y la sociedad civil, para lo cual, era necesario democratizarlas pero sin derogar la Ley de Caducidad, concebir que en los casos que se pudieran probar que desaparecieron personas condenar a los militares responsables de los delitos”. (Dr. José Korzeniak)

“Fue la novedad importante con respecto a las Fuerzas Armadas, siempre se evitó aplicar el artículo 4º, entonces todas las denuncias se archivaban, por lo tanto fue desde mi punto de vista muy importante, al mismo tiempo novedoso y constitucional...demostró que el gobierno quería la búsqueda de la verdad...estoy totalmente de acuerdo con lo que hizo el gobierno de Tabaré Vázquez, lo apoyo fervientemente”. (General (r) Julio Halty)

“No estoy de acuerdo, en dos oportunidades el soberano se expresó y se buscaron los mecanismos para desoír o desobedecer lo que el soberano en su momento expresó”. (Dr. Gustavo Penadés)

El primer gobierno del Frente Amplio retomó el irresuelto asunto de la violación de los Derechos Humanos en el período dictatorial, lo cual abrió un nuevo camino en busca de la verdad historia del país. Esto significó un gran paso, permitió retomar la postergada agenda histórica de las cuestiones militares desde los años 80.

c) **Cambios en el régimen de ascensos a General.**

Durante el primer mandato del Frente Amplio, se impulsó una reforma en el régimen de ascensos al grado de General. Dicha reforma, se implementó mediante la Ley N° 17.920 promulgada por el Poder Ejecutivo, el 22 de noviembre del año 2005. La intención del gobierno fue modificar la modalidad de ascensos anteriormente vigente, la cual, establecía que los ascensos a General, sólo se podían realizar con respecto a un tercio de los oficiales superiores en actividad.

La Ley N° 17.920, modificó el artículo 11 de la Ley N° 15.848 del año 1986 (Ley de Caducidad). Este artículo establecía que, se modifica el artículo 135 del Decreto Ley N° 15.688, de 30 de noviembre de 1984, por el siguiente:

“Todas las vacantes en el grado de General serán provistas por el sistema de selección a cuyo efecto el Poder Ejecutivo seleccionará los candidatos de entre los Coroneles que, estando en condiciones de ascenso se encuentren comprendidos en el tercio superior de la lista de méritos confeccionada por el Tribunal Superior de Ascensos y Recursos integrada a esos efectos además, por el Comandante en Jefe que lo presidirá y tendrá voto decisivo en caso de empate. Los Coroneles propuestos que sean elegidos por el Poder Ejecutivo serán ascendidos al grado de General, previa venia de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente en su caso. La lista de méritos referida en el precedente inciso estará constituida por todos los Coroneles en condiciones de ascenso que hayan sido calificados de "muy apto" o "apto".

Mediante la nueva ley, el gobierno amplió el espectro de selección de Coroneles en condiciones de ascender a General, pasando de 35 candidatos a más de 100. Dicha ley establece que:

“Todas las vacantes en el grado de General serán provistas por el sistema de selección, a cuyos efectos el Poder Ejecutivo seleccionará los candidatos de entre los Coroneles que por estar en condiciones de ascenso figuren en la lista de méritos confeccionada por

el Tribunal Superior de Ascensos y Recursos, integrado a esos efectos además, por el Comandante en Jefe que lo presidirá y tendrá voto decisivo en caso de empate”.

La modificación de este artículo eliminó la limitación en la cantidad de Coroneles en condiciones de ascender a General, sin variar ningún otro elemento del artículo en cuestión. Dicha modificación intentó democratizar la selección para el ascenso a General, ampliando las posibilidades que marca la Ley N° 15.688.

Los opositores a dicha reforma alegaron que, de esta manera se politizaría el Ejército, al darle potestad al Poder Ejecutivo de designar a los Generales de acuerdo a sus intereses partidarios.

“Al eliminarse la barrera del tercio, se le permitió a Vázquez sacar de “la bolsa” a los Coroneles que se encontraban en el lugar N° 61 por ejemplo...en el tercio no habían Coroneles que eran afines al partido de gobierno, por eso se aprobó la ley del tercio, para sacar de los demás abajo. Esto reconoce e instiga que los militares se inicien políticamente o ideológicamente en algún lugar, eso va en contra el artículo 8 de la constitución, que dice la ley no reconoce otra diferencia entre los uruguayos que sus talentos y virtudes, no es ningún talento o virtud ser familiar directo de algún militante de partido político o ser amigo, o hijo de un compañero político de escuela...es un mensaje subliminal que le manda a los militares, ojo partidaricense, sean proclives a determinado partido y lo suficientemente proclives como para manifestarse, de esa forma pueden llegar a ser Generales, uno se puede despreocupar y dedicarse a conseguir relaciones de poder” (Coronel (r) Juan José Pioli).

“No se puede permitir que un Coronel ascienda a General por encima de una cantidad de hombres que estuvieron toda su vida siendo jerárquicamente superiores, eso genera un respeto a la carrera, de un día para el otro resulta que el mandado pasa a ser mandante, quizás en la cabeza de un civil no tenga el impacto que tiene en la cabeza de un militar, el desconocimiento de eso hace que esta ley haya sido tremendamente contraproducente”. (Dr. Gustavo Penadés)

A pesar de esta modificación en el sistema de ascensos a General, el ex Presidente Vázquez, ascendió al grado de General a Coroneles que se encontraban dentro del primer tercio.

“Pasó algo extraño, algunos dicen que hubo un acuerdo, aparecieron los huesos de Miranda, y Tabaré Vázquez no aplicó la nueva ley que ya estaba aprobada, podía haber ascendido a quien quería, pero el cumplió con el asunto y ascendió en el primer tercio, por lo cual la gente dice que hubo un pacto, como diciendo... si quieren que los ascienda denme algo, en la lucha porque aparezcan los cuerpos de los detenidos-desaparecidos, ahí lo guiaron donde había restos” (Gral. (r) Pedro Aguerre)

d) Creación de cargos civiles en el Ministerio de Defensa Nacional.

El Ministerio de Defensa es el órgano responsable de la conducción política de la Defensa Nacional del país, previo al acceso del Frente Amplio al gobierno poseía un rasgo particular, su militarización. (González et al, 2005)

Esta particularidad se estableció en la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas N° 14.157 del año 1974 y más precisamente tiene origen en la Ley Orgánica Militar N° 10.050 del año 1941. Varios artículos de la Ley N° 14.157, establecen la presencia de oficiales en todas las jerarquías administrativas del Ministerio de Defensa y en todos sus servicios dependientes. (González et al, 2005).

La designación de cargos era decidido por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, los cuales, establecían qué grado militar debían ostentar los candidatos a los cargos. De esta manera, los distintos cargos del Ministerio de Defensa Nacional, constituían un destino dentro de la carrera funcional y profesional del personal de las Fuerzas Armadas (Gonnet-Ibarra, 2006).

Los únicos cargos civiles en el Ministerio de Defensa, eran el de Ministro y Subsecretario, el resto de los cargos los ocupaban militares. *“En el Ministerio de Defensa los únicos dos funcionarios políticos eran el Ministro y el Sub secretario, y desde el Director General de Secretaría, hacia abajo, todos los demás eran cargos militares. O sea que,*

prácticamente era un Ministerio militar, con una cabeza política descolgada” (Luis Rosadilla)

La ausencia de cargos de confianza dentro del Ministerio de Defensa Nacional, contribuyó a que, durante el mandato de Tabaré Vázquez, se aprobara en el mes de noviembre del año 2005, la Ley N° 17.921. Dicha ley derogó el primer numeral del literal D del artículo 31 de la Ley N° 14.157 y el inciso segundo del artículo 101 de la Ley N° 16.736, del 5 de enero del año 1996. De esta forma, se generó una modificación en la estructura del Ministerio de Defensa Nacional, se eliminó la disposición que existía en relación a la exclusividad de los militares en ocupar los cargos de jerarquía. La ley estableció que los cargos también pueden ser ocupados por civiles. A su vez, también habilitó al Poder Ejecutivo para designar quienes ocuparían los cargos de Director y Subdirector General de Secretaría.

Un mes después de la entrada en vigencia de la nueva norma, el artículo 83 de la Ley de Presupuesto Nacional N° 17.930, del 23 de diciembre del año 2005, autorizó la creación (dentro de la Unidad ejecutora Dirección General de Secretaría de Estado) de los siguientes cargos de particular confianza: Director General de Recursos Financieros, Director General de Recursos Humanos, Director General de Servicios Sociales, Asistente de Sanidad, Asistente Letrado Adjunto y Consejero de Institutos de Formación Militar. (Gonnet-Ibarra, 2006).

La ex Ministra de Defensa Nacional, Dra. Azucena Berrutti fue fundamental para la aprobación de la ley, siendo la principal promotora de la misma:

“Los militares eran profesionales, y estaban en el Ministerio para ejercer su profesión, pero la administración y la conducción política debía ser civil, los cargos tenían que ser civiles, no militares...la administración y la política debe estar determinada por los civiles y por la fuerza política que estaba en el gobierno...mandé un proyecto de ley, firmado por el Presidente que modificaba la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, donde el Director podía ser un civil...entonces, para el presupuesto creamos cargos, poniendo cargos civiles al frente de las diversas áreas importantes del Ministerio. A partir de eso tuvo otro encuadre el Ministerio”.

La militarización del Ministerio de Defensa, reflejaba una grave anomalía democrática, la cual contribuía a garantizar exagerados y peligrosos niveles autonomía militar. La Defensa Nacional se perpetuaba como un espacio donde, tanto el gobierno como la sociedad, ejercían de forma limitada una incidencia. (González et al, 2005).

La aprobación de la Ley N° 17.921, generó críticas de algunos miembros de las Fuerzas Armadas. Fundamentalmente se cuestionó si las personas designadas estaban capacitadas para ejercer el cargo, ya que se requiere conocimiento de su ámbito.

“Para mí es una equivocación, no puede un civil dictaminar sobre situaciones militares, sino tiene una formación militar. El militar está formado para mandar, no para gobernar, raramente se encuentra militares que tienen condiciones políticas... y eso que hicieron con el Ministerio es el comienzo de una partidización. El ejército debe estar politizado, porque el empleo de la fuerza es un acto político, pero no tiene que estar partidizado, esa es la gran diferencia.” (General (r) Pedro Aguerre)

“No me parece mal que haya personal civil en el Ministerio de Defensa Nacional me parece mal que esa ley haya sido votada porque se desconfiaba de los militares, es el motivo el que no comparto”. (Dr. Gustavo Penadés)

e) **Debate de Defensa Nacional: camino hacia una nueva ley.**

En el año 2006, se promovió un amplio Debate Nacional sobre Defensa, con el objetivo de intercambiar opiniones para realizar modificaciones en el área. La discusión sobre los asuntos de la Defensa Nacional en el país, constituyó una innovación, ya que no existían antecedentes al respecto. Los temas referidos a la defensa, no fueron considerados como un tema central por los diversos gobiernos que se sucedieron desde la reapertura democrática de mediados de los 80, esto convirtió a la Defensa Nacional y a la Política Militar como un “no asunto” dentro de la agenda política uruguaya. (González, 2007)

El seminario denominado “*Debate Nacional sobre Defensa. Aportes Internacionales*” fue promovido por el Ministerio de Defensa, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el asesoramiento de la Universidad de la República.

Uno de los objetivos del debate, fue el intercambio entre los diversos expertos que participaron del mismo, con el objetivo de formular las bases para el proyecto de ley de la Defensa Nacional, aprobado finalmente el 19 de febrero del año 2010. Se planteó la necesidad que poseía la Defensa Nacional de contar con una ley que definiera ciertos elementos fundamentales, vinculado a lo institucional y a las competencias.

El Debate generó conocimientos para la elaboración de la Ley N° 18.650 de Defensa Nacional, la cual finalmente fue puesta en práctica durante el segundo gobierno del Frente Amplio. La ley, no solo fue importante por su contenido, sino también por el significado del debate previo sobre estos temas, siendo Uruguay un país carente de tradición de debate público sobre los asuntos de Defensa Nacional.

“El debate previo fue muy importante, la ley que desde luego es perfectible, estableció conceptos más modernos y actualizados de los que teníamos.” (Dra. Azucena Berrutti)

La Ley de Defensa Nacional, estableció la creación del Sistema Nacional de Defensa, el cual tiene como función fundamental, determinar la política de Defensa Nacional, además, es el principal responsable de analizar las decisiones políticas, tanto en los tiempos de paz como en los períodos de conflicto. Este sistema está integrado por el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Consejo Nacional de Defensa (CODENA), cada uno de ellos actúa en el marco de su competencia.

El **Consejo de Defensa Nacional** (CODENA), creado en dicha ley, está presidido por el Presidente de la República, participan además, los Ministros de Defensa Nacional, del Interior, de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas. La función primordial del Consejo Nacional de Defensa es asesorar sobre la Defensa Nacional al Presidente de la República, se establecen otros cometidos que efectúa este consejo: analizar las amenazas que puedan poner en riesgo la soberanía e independencia de la República, analizar y proponer las hipótesis de conflicto, sugerir la adopción de estrategias, aprobar los planes

y coordinar las acciones necesarias para la defensa y realizar propuestas sobre asuntos relacionados con la Defensa.

Dentro del Consejo Nacional de Defensa no se incluyeron jerarquías militares.

Uno de los objetivos que se propuso el gobierno del Dr. Tabaré Vázquez, consistió en la reestructura del Ministerio de Defensa. Las reformas que introdujo la Ley Marco de Defensa Nacional, tuvieron como objetivo corregir la “histórica anomalía democrática” que caracterizó la organización y funcionamiento del mismo, creó las condiciones para disminuir la militarización del Ministerio de Defensa Nacional. (González, 2011).

La Ley N° 18.650, reafirmó los cometidos del Ministerio de Defensa que están preestablecidos en la Constitución de la República, dentro de las cuales se destacan: actuar con el Presidente de la República en todo lo inherente a la Defensa Nacional. La preparación, la dirección, el ordenamiento y la ejecución de la política de Defensa Nacional, la obtención y la gestión de los recursos humanos y materiales para ello. La dirección superior y la administración de las Fuerzas Armadas, en aquello que no se reserve directamente el Poder Ejecutivo. Integrar como miembro permanente el Consejo de Defensa Nacional.

No solo se enuncian los cometidos del Ministerio de Defensa, sino que también se establecieron las áreas básicas de competencia de dicho Ministerio: **La Política de Defensa**, la cual tiene funciones de asesoramiento y gestión, hace referencia a temas generales de política de Defensa Nacional y a los asuntos internacionales vinculados a ella. **La Administración General** comprende la Dirección General de Secretaría, la Dirección General de Recursos Financieros, la Dirección General de Recursos Humanos y la Dirección General de Servicios Sociales.

Dentro de las competencias que la ley le confiere al Ministerio de Defensa, se establece que la Armada, la Fuerza Aérea y el Ejército son la institución militar de la Defensa, y por lo tanto son responsables de la ejecución de las actividades militares de la Defensa Nacional.

La Ley Marco de Defensa Nacional sentó las bases legales para superar, “*el centenario raquitismo político*” del Ministerio de Defensa Nacional, desarrolló capacidades

institucionales para conducir los procesos de políticas de Defensa, particularmente las políticas militares, de esta forma se inició un proceso de redefinición de las relaciones civiles militares en el Uruguay a partir del año 2005. (González, 2010).

Los Ministros de Defensa, siempre tuvieron la potestad formal de conducir los asuntos militares, pero carecían de un diseño organizacional para el ejercer efectivamente sus atribuciones, con la Ley Marco de Defensa Nacional, dichos Ministros cuentan con las herramientas necesarias para el ejercicio de sus funciones. (González, 2010).

La Ley Marco de Defensa Nacional introdujo otra novedad, creando el **Estado Mayor de la Defensa**, el cual funciona como un órgano de asesoramiento ministerial militar, su función no se limita al asesoramiento sino que también coordina las actividades de las Fuerzas Armadas. El Jefe del Estado Mayor de la Defensa es un Oficial en actividad de la misma jerarquía que los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, su designación responde a la confianza que en él deposita el Poder Ejecutivo.

La Ley N° 18.650 transfirió al Poder Judicial, la jurisdicción de los delitos militares, los cuales, estaban bajo la órbita de la Justicia militar. Se planteó que sólo los militares pueden ser responsables del delito militar, en tanto, los delitos comunes cometidos por militares en tiempo de paz, cualquiera sea el lugar donde se cometan, se someterán a la justicia ordinaria. Esto significó la eliminación de las normas conocidas como Código Militar. Desde el nacimiento de la justicia militar, en el año 1851, dependió del Poder Ejecutivo y no del Poder Judicial. En la mencionada ley se establece que, el Poder Judicial, se compone de la justicia ordinaria y la justicia militar.

“La justicia militar no va a poder en ningún caso juzgar civiles, no es fácil instrumentarlo...pero se va a desarmar, eso es importante” (Dra. Azucena Berruti)

“La ley creó algo que no existía en cuanto a la justicia militar, hoy en el mundo moderno es así y en parte nosotros estamos muy atrasados en el sentido de modernizar esas situaciones status en relación a la justicia militar”. (Luis Rosadilla)

En base a esta nueva disposición el Gral. (r) Julio Halty afirmó que: *“esta modificación de la justicia creo que es uno de los puntos más flojos de la ley, porque la justicia militar*

debe existir como existe ahora, no como existió en la época de la dictadura donde el poder político pasó todos los casos relacionados a problemas políticos o ideológicos para que fueran juzgados por la justicia militar...entiendo que haya un encono con la justicia militar de aquella época, pero no con la justicia militar como está actuando ahora, que juzga a militares que cometen delitos militares”.

Algunos de los entrevistados, en el marco de este trabajo, destacaron el avance que significó en el país el debate sobre defensa y la posterior aprobación de la Ley Marco de Defensa Nacional:

“La ley es una piedra fundamental en materia de defensa, donde teníamos conceptos dispersos, potestades dispersas, sobre todo una falta de política de Estado, lo que teníamos era las Fuerzas Armadas sustituyendo o haciendo lo que el poder político no hacía que era dirigir la defensa” (Luis Rosadilla)

“Es una ley innovadora, se introdujo en un tema donde no había legislación clara, es una guía, fue un avance importante que se aprobara, que fue por una unanimidad en el parlamento, entonces tiene una validez mucho mayor...fue un proceso interesantísimo de democracia, e impactó favorablemente a las Fuerzas Armadas, porque empezaron o tuvieron contacto directamente con otras personas que normalmente no lo tenían, se buscó la integración real de las Fuerza Armadas actuales” (General (r) Julio Halty)

“Estoy de acuerdo con la ley y de esa ley deben derivar otras leyes... hay que seguir con las cuestiones más centrales de la defensa y no quedarse con lo mero administrativo” (Coronel (r) Juan José Pioli).

Algunos entrevistados discreparon con la modalidad que adoptó el debate previo y posterior aprobación de la ley:

“No me tome la molestia de leerla, no estoy de acuerdo con la forma en que se hizo, una Ley de Defensa se hace de acuerdo a las necesidades de defensa del país, teniendo en cuenta lo que es el país, y en qué condiciones esta, y acá en principio llamaron a extranjeros para que nos dijeran como tenía que ser la Defensa Nacional, cuando en el país hay suficiente conocimiento de la sociedad, de las Fuerzas Armadas, de los

problemas económicos, financieros y de relaciones del país, como para elaborar las bases y una Ley de Defensa Nacional” (General (r) Pedro Aguerre).

“Es una ley básica, las innovaciones que tiene no las propuso el Frente Amplio, el Poder Ejecutivo cae ante la tentación de los corporativismos que no quieren ningún cambio, tanto es así que la ley es vetada por parte del Presidente Vázquez, el veto fue levantado, en el acuerdo que había entre el oficialismo y la oposición”. (Dr. Gustavo Penadés)

f) Reparación integral a los militares perjudicados en la dictadura.

La violación de los Derechos Humanos cometidas antes y durante la dictadura militar (1973-1985), generó una consigna en la sociedad, orientada a la búsqueda de justicia en el sentido de castigar a los culpables y también reparar a las víctimas.

La reparación integral forma parte de un proceso de reconocimiento de responsabilidades por parte del Estado.

Las víctimas de la dictadura, no solo fueron civiles sino también militares. Varios oficiales del denominado inciso G del artículo 192 de la Ley N° 14.157, pasaron a situación de reforma por oponerse al régimen dictatorial.

El Decreto-Ley N° 14.157, en su artículo 211, establece que: la situación de reforma es: “la situación especial en que se encuentra un oficial procedente de actividad o retiro, que pierde el derecho a ocupar cargos dependientes del Ministerio de Defensa Nacional, ni aún en la reserva, y que tampoco puede usar el título ni el uniforme correspondiente al grado que investía”, y el artículo 212 establece que se impone “por mala conducta pública o privada que arroje grave desprestigio sobre la institución militar”.

La situación de reforma corresponde a una sanción que implica expulsión y separación de la institución, a su vez contempla la prohibición del uso del uniforme y del grado.

“Durante el período dictatorial, el Tribunal de Honor, sancionó aproximadamente a unos 286 efectivos de tropa y medio centenar de oficiales, por su vinculación a corrientes de izquierda”. (General (r) Edinson Arrarte)

Los diferentes gobiernos que se sucedieron desde la reapertura democrática, registraron algunos avances en relación a la reparación integral de militares perjudicados en la dictadura.

Durante el gobierno del Dr. Julio María Sanguinetti, en el año 1985, se pasó a situación de retiro al General Líber Seregni y General Víctor Licandro, ambos generales fundadores del Frente Amplio.

Posteriormente, en el gobierno del Dr. Luis A. Lacalle (1990-1995), se reconocieron años de servicio a varios militares, lo que les permitió obtener ingresos, pero no se modificó su situación en otro sentido. En el segundo período de gobierno del Dr. Julio Sanguinetti (1995-2000), se cambió la situación de “militares en situación de reforma” a “situación de retiro” en reparación parcial a cuarenta militares destituidos por la dictadura, el grueso de los oficiales destituidos recuperó su situación jurídica como militares retirados, incluso a los que estaban en condiciones de restituirse por edad y carrera.

La situación de reforma es permanente, no se puede modificar, salvo que haya una ley especial, la cual no se elaboró.

“Fue un acto tan arbitrario como los de la dictadura, es ilegal, pero a nosotros nos benefició” (General (r) Pedro Aguerre).

En el año 2006, se promulgó la Ley N° 17.949 referente a la reparación integral de militares afectados por el inciso G del artículo 192 de la Ley N° 14.157, posteriormente en octubre del mismo año, se aprobó la ley jubilatoria N° 18.033.

La Ley N° 17.949, comprende a los militares retirados o a sus deudos que por motivos políticos e ideológicos fueron "destituidos, desvinculados, dados de baja o pasados a situación de reforma o similares" por la dictadura militar. La ley aprobó el incremento de su haber de retiro en un 25%, el pago de una indemnización a modo de renta vitalicia por daños y perjuicios y un monto indemnizatorio por una sola vez, de 24 veces el monto de la jubilación a julio del año 2005, así como el usufructo de los beneficios de su grado, la sanidad militar y la eliminación del legajo personal de las constancias indebidas, entre otros beneficios.

Las leyes anteriormente mencionadas, permitieron incorporar no sólo derechos pensionarios o previsionales, sino otras medidas destinadas a la reparación. Se propuso que el Estado uruguayo asuma su responsabilidad por las violaciones a los Derechos Humanos cometidas en el período de facto. (Moreira, 2008).

La Ley N° 17.949, referente a la reparación “integral”, no contempló la equiparación de los haberes de retiro entre todos los militares, sino que persisten “inequidades” con los militares que permanecieron en actividad.

“El gobierno no cumplió a cabalidad la ley de reparación N° 17.949, no dio el grado que correspondía dar al personal de tropa” (General (r) Pedro Aguerre)

La reparación y reconocimiento de la carrera de los militares que se opusieron a la dictadura generó diversas controversias, donde predominó el argumento de que, varios militares de acuerdo a sus propias calificaciones nunca hubieran ascendido al grado que se le otorgó mediante la Ley N° 17. 949.

“Es una decisión de justicia que esconde una injusticia, todos los militares que fueron separados de la institución aplicando el inciso G de la ley, si estaban en edad, en igual escalafón, que lo habilitara para haber ascendido a general, es justo, pero si esa persona nunca hubiera llegado a General por méritos propios, entonces puede haber ascendido a un grado al cual jamás hubiera llegado por sus propios méritos. En este caso esta disposición puede esconder una injusticia” (Coronel (r) Juan José Pioli)

g) Orientación sexual y el ingreso a las escuelas militares.

En el último año de gobierno del Dr. Tabaré Vázquez, se terminó con una práctica que se arrastró durante décadas en las filas militares. A través del Decreto N° 216/009 del 11 de mayo del año 2009, se prohibió que se rechace el ingreso a la Escuela Militar de un aspirante que se declare homosexual.

La iniciativa propuesta por el ex Ministro de Defensa Nacional, José Bayardi, sucesor de Azucena Berrutti, estableció que: “la elección sexual de los postulantes a ingreso de las

escuelas de formación de oficiales no será considerada causal de no aptitud para las comisiones de tribunales médicos o las autoridades actuantes”.

El decreto anteriormente mencionado, derogó el Decreto 864/988 del 20 de diciembre del año 1988, y los complementos redactados en los años 2002 y 2007, que establecían el “Reglamento sobre condiciones y programa de ingreso a la Escuela Militar”, en el cual se reglamentó la imposibilidad de ingresar a las Fuerzas Armadas a toda aquella persona que presentara “desviaciones manifiestas de la sexualidad”.

Este avance permitió terminar con la discriminación por orientación sexual en el ingreso a las Fuerzas Armadas, el ex Presidente Tabaré Vázquez consideró que se logró: *“una mayor democratización y nivelación en lo que tiene que ver con la actitud del ser humano...La opción sexual del aspirante no será nunca más causal de no aptitud...el Estado no hace discriminaciones de los ciudadanos por su condición política o por su opción sexual”* (Diario El País -14.05.2009)

El Coronel (r) Juan José Pioli manifestó que: *“Una cosa es la decisión política y otra cosa es lograr que esa decisión se haga, si no se cambia la mentalidad, esa orden va a existir solamente en otro plano, de todas formas no veo ninguna incompatibilidad en el ingreso a la escuela militar...pero si no se admite la homosexualidad como una forma diferente de vivir su propia vida, una disposición política no puede cambiar esa mentalidad”.*

Se planteó que, no basta solo con establecer a través de un decreto una disposición que prohíba el ingreso de homosexuales a las Fuerzas Armadas, sino que es necesario por parte de la sociedad civil, aceptar la homosexualidad.

En cuanto a los jefes de las Fuerzas Armadas, la disposición impuesta por Tabaré Vázquez, no generó formalmente reacciones, pero si manifestaron su malestar, considerando que el decreto significó una “provocación”, la cual tendría por finalidad afectar “la moral” de las Fuerzas Armadas.

El primer gobierno del Frente Amplio rompió de esta forma, con una práctica de años que discriminaba a los ciudadanos por su opción sexual al momento de ingresar a las Fuerzas Armadas del país.

”Las cosas ahora se van asumiendo de otra manera... me parece que en nuestra sociedad ya no se discute más por eso estoy completamente de acuerdo”. (Dra. Azucena Berrutti)

3.3 - El modelo de control civil durante el primer gobierno del Frente Amplio.

En el marco conceptual de esta investigación, se introdujo el concepto de control civil y las particularidades que el mismo presenta en la región. En este apartado, se hace referencia a las características que dicho concepto ha presentado en Uruguay en el largo plazo. Además, se observó que el acceso del Frente Amplio al gobierno generó modificaciones en el relacionamiento entre el gobierno y las Fuerzas Armadas, es decir en el control civil.

Los gobiernos democráticos del período post- dictadura militar, no mostraron interés en las cuestiones militares, ni antes ni después de la última dictadura militar, en general, las cuestiones militares fueron relegadas a un segundo plano por los diferentes gobiernos, esto puede interpretarse como una carencia de los partidos políticos uruguayos. La ausencia de interés por parte de las autoridades políticas y de la sociedad en general, se explica en parte, por el hecho de que las Fuerzas Armadas en el Uruguay poseen un sistema de reclutamiento voluntario, lo cual ha contribuido a la lejanía de la sociedad en referencia a los asuntos militares. (González, 2007).

Uruguay tradicionalmente tuvo un rasgo característico en lo que refiere a las relaciones civiles-militares, el cual perduró a lo largo del siglo XX y principio del siglo XXI, el cual consistió en que, el sistema de control civil-político promovió la generación de una amplia

esfera de autonomía institucional de las Fuerzas Armadas, como resultado la omisión político gubernamental. Dicha autonomía se vio reforzada durante la dictadura y se legitimó por el monopolio de saberes de los asuntos militares, principalmente técnico-profesionales, extendiéndose a su vez a la formulación y gestión de políticas militares⁴. (González, 2011).

Como contrapartida de la autonomía militar, las autoridades políticas poseían una considerable “intrusividad” en la designación de las máximas jerarquías militares. (González, 2007).

El modelo de control civil que perduró en los diferentes gobiernos precedentes al año 2005, aseguró la subordinación militar frente a las autoridades democráticas. Así mismo, este rasgo permitió en las últimas décadas, disminuir tensiones y maximizar la cohesión institucional castrense. Pese a la eficacia del modelo de control civil uruguayo, se presentaron limitaciones, por ejemplo, la parcial renuncia por parte del gobierno con respecto al ejercicio de sus potestades democráticas en los asuntos de políticas militares. (González, 2010).

Esta modalidad de control civil, se cuestionó una vez que el Frente Amplio asumió el gobierno en el año 2005, como consecuencia de los hechos ocurridos antes y durante la dictadura militar en el país.

El Frente Amplio incluyó a la Defensa Nacional como una política pública de primer orden dentro de su programa de gobierno, presentado para las elecciones nacionales del año 2004, rompiendo de esta forma, con la larga omisión política de asuntos militares.

El hecho de formar una comisión de Defensa Nacional dentro de la propia fuerza política, reflejó un interés para estudiar el tema de las Fuerzas Armadas. Esta comisión se formó antes de asumir el gobierno en el año 2005 y anteriormente funcionó de forma clandestina en la dictadura.

⁴ Entiéndase por políticas militares, la asignación de misiones, definición de sus dimensiones, despliegue territorial, adquisición de equipos, etc.

El gobierno de Tabaré Vázquez, entabló una relación diferente con las Fuerzas Armadas. Se intentó democratizar a las Fuerzas Armadas, restableciendo una relación natural entre los militares y la sociedad civil, con la finalidad de reducir la brecha existente entre ambos actores, en parte como consecuencia del accionar de las Fuerzas Armadas en el período dictatorial.

El gobierno impulsó distintas iniciativas que generaron un cambio en el modelo de relaciones civiles- militares. Las mismas, repercutieron en el relacionamiento entre ambos actores, pero también se procuró no generar grandes tensiones con las Fuerzas Armadas. El objetivo del gobierno se centró en establecer buenas relaciones, buscando el equilibrio para llevar a cabo los objetivos del gobierno en materia de Defensa Nacional.

De esta forma, el primer gobierno del Frente Amplio, intentó superar la existencia de las anomalías democráticas en las relaciones entre instituciones militares y gobierno. Se recortó la autonomía de las Fuerzas Armadas en determinados ámbitos, que anteriormente eran de su competencia, y se tornó civil la conducción política del Ministerio de Defensa Nacional. A pesar de ello, las Fuerzas Armadas conservan algunos espacios donde predomina la autonomía militar, mientras se carezca de instituciones políticas de gobierno concebidas y diseñadas para elaborar, ejecutar, controlar y evaluar políticas públicas en el sector defensa y recursos humanos aptos para ello.

La reestructuración en la parte organizacional de las Fuerzas Armadas, implicó una limitación del espacio de autonomía militar, aunque dentro del Ministerio de Defensa Nacional no generó un cambio sustancial, continuó operando como un órgano meramente administrativo.

El primer gobierno de izquierda en el país, significó un desafío tanto para el Frente Amplio como para las Fuerzas Armadas. Sin embargo, se demostró que se gobernó respetando la Constitución y las leyes. Las Fuerzas Armadas por su parte, siguieron el curso de respeto a la Constitución, como lo han hecho desde la reapertura democrática, teniendo una actitud de subordinación frente al gobierno electo democráticamente.

Parte IV

4.1 - Conclusiones

A partir de la reapertura democrática, las cuestiones militares en el Uruguay se vieron reducidas a la violación de los Derechos Humanos durante el período dictatorial, lo que implicó que, los sucesivos gobiernos que asumieron post dictadura no manifestaron interés por elaborar políticas de Defensa Nacional. Este período estuvo marcado por la transición desde un régimen autoritario hacia un régimen democrático, la necesidad de transitar en paz este proceso tuvo como consecuencia no profundizar en los temas de Defensa Nacional.

Los gobiernos que antecedieron al Frente Amplio no tuvieron el suficiente empuje, suficiente decisión política para comenzar un proceso que cortara con la inercia institucional, que antes de la dictadura y mucho después de ella, hacían que el Ministerio de Defensa y la Defensa Nacional fuera una cuestión casi exclusiva de militares, por no decir exclusivamente militar.

Los temas de Defensa Nacional no figuraban en la agenda de debate político, ni parlamentario, ni en la prensa, tal es así que el enfoque de política de Defensa Nacional se mantuvo casi sin modificaciones hasta la llegada del Frente Amplio al gobierno, en marzo del año 2005, momento en el cual, se generó una transformación en el diseño de

dicha política, la cual quebró con el enfoque adoptado por los gobiernos previos (1985-2005). El Frente Amplio diseñó un conjunto de normas en un nuevo marco de organización de la política de defensa del país.

Las principales leyes/decreto del período (2005-2010) fueron: Ley N° 17.920 (cambios en el régimen de ascensos a General), Ley N° 17.921 (creación de cargos civiles dentro del Ministerio de Defensa Nacional), Ley N° 18.650 (Ley Marco de Defensa Nacional, Ley N° 17.949 (reparación integral a los militares perjudicados en la dictadura) y por último, el Decreto N° 216/009 (eliminación de la orientación sexual como requisito para el ingreso a las escuelas militares)

Las iniciativas anteriormente mencionadas, fomentaron un nuevo ámbito en lo que refiere a las relaciones civiles- militares en el país, permitieron que el gobierno limitara el espacio de autonomía de las Fuerzas Armadas para el manejo de sus asuntos, de esta forma, el gobierno tomó la conducción política de ciertos espacios que se encontraban relegados exclusivamente a los militares.

En el marco de este nuevo escenario, el gobierno fomentó el vínculo entre los militares con la sociedad civil, tratando de disminuir la separación de las Fuerzas Armadas con la misma, es decir, democratizar las Fuerzas Armadas, para que se “insertaran” de nuevo en la sociedad.

A diferencia de lo que muchos preveían, la relación entre las Fuerzas Armadas y el Frente Amplio, se mantuvo dentro del cauce de lo normal, no surgieron grandes asperezas en el relacionamiento de estos dos actores, las Fuerzas Armadas acataron, como lo han hecho desde el año 1985, absolutamente al mando superior y al poder político. Las Fuerzas Armadas respondieron de forma subordinada a los diferentes gobiernos de post dictadura y la llegada del Frente Amplio al gobierno en el año 2005, no fue una excepción.

A pesar de los avances registrados en materia de Defensa Nacional, fundamentalmente a través de la elaboración de la Ley Marco de Defensa Nacional, sigue pendiente la elaboración de una política militar unificada en cuanto a la defensa del territorio, del espacio marítimo y en el control del espacio aéreo, apuntando a una reorganización de las unidades que les permita cumplir las funciones propias de la Defensa Nacional.

La creación de cargos civiles dentro del Ministerio de Defensa Nacional contribuyó a terminar con tradición militarizada de dicha institución, a través de una reorganización administrativa, sin embargo, dicho Ministerio no dejó de funcionar meramente como una institución administrativa, como nexo entre el gobierno y las Fuerzas Armadas, dejando de lado una estratégica planificación de la Defensa Nacional.

Por otra parte, la falta de inversión en equipamiento militar, ha contribuido a que las Fuerzas Armadas no realicen de forma adecuada sus cometidos esenciales, como la Defensa Nacional y en varias ocasiones se les asignen tareas para las cuales no fueron preparados.

A finales del año 2009, el Frente Amplio logró imponerse nuevamente en las elecciones nacionales, dichas elecciones le significaron al Frente Amplio la oportunidad de ser gobierno por un nuevo período en el país.

En los primeros años del segundo gobierno del Frente Amplio, no se han registrado cambios significativos en materia de Defensa Nacional. Sin embargo, se entiende como un elemento positivo la continuación del proceso iniciado en el anterior gobierno tendiente a reducir la brecha existente entre las Fuerzas Armadas y la sociedad civil. En este sentido, la búsqueda de la verdad histórica vinculada a los hechos ocurridos en los años de dictadura militar, podrán contribuir a cicatrizar las heridas del pasado.

El principal desafío que enfrenta el gobierno de José Mujica en materia de Defensa, es seguir avanzando en la aplicación de la Ley Marco de Defensa Nacional. Por otra parte, debe establecer lineamientos en estrategia militar, definiendo las necesidades y prioridades del componente militar.

Bibliografía

Bansart, Andrés (2008): *“Los cambios sociales y políticos en América Latina. Universidad Latinoamericana y del Caribe”*. Universidad Simón Bolívar, Venezuela.

Bruneau, Thomas (2005): *“Ministerios de Defensa y Relaciones Civiles-Militares en Democracia”* en Olmeda, J.A. (comp.) *Democracias Frágiles. Las Relaciones Civiles-Militares en el Mundo Iberoamericano*, IUGM, Madrid.

Costa Bonino, Luis (1985): *“Crisis de los Partidos Tradicionales y Movimiento Revolucionario en el Uruguay. Ediciones de la Banda Oriental. 1985”*. Montevideo

De Sierra, Gerónimo (1979): *“Consolidación y crisis del capitalismo democrático en Uruguay”*. En *“América Latina: Historia de medio siglo”*. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. México.

Filgueira, Carlos (1985): *“Movimientos sociales en la restauración del orden democrático: Uruguay, 1985”* en C. Filgueira (compilador): *Movimientos sociales en el Uruguay de hoy*. CLACSO, CIESU, EBO, 1985. Montevideo

González, Luis Eduardo (1985): *“Transición y restauración democrática”* en Varios. *Uruguay y la Democracia. Tomo III. Ediciones de la Banda Oriental*, Montevideo.

González Guyer, Julián (2001): *“Una Combinación Peligrosa: Sistema Político Omiso, FFAA en Crisis y Nuevo Escenario Mundial”*, observatorio cono sur de defensa y Fuerzas Armadas, informe de coyuntura sobre Uruguay N° 00, ICP-UDELAR.

González Guyer, Julián (2002): *“La Política Exterior del Uruguay en el Ámbito de la Defensa, toma de decisión en un tema opaco. Un avance en la interpretación de las relaciones FFAA y Sociedad en el Uruguay del Siglo XX”*. Tesis de Maestría en Ciencia Política, ICP, FCS. (Inédito) Montevideo.

González Guyer Julián (2003): *“Una Revisión de la Defensa Nacional que Nunca Llega”*, observatorio Cono Sur de Defensa y Fuerzas Armadas, informe de coyuntura sobre Uruguay N° 02, ICP- UDELAR.

González, Julián, Diego Gonnet y Alejandro Ramírez (2005): *“El Gobierno Progresista y la Cuestión Militar: “De Enemigo Interno a Mando Superior de las FFAA”*. (Inédito).

González Guyer, Julián, Arbesún R., Rolando y Gonnet I., Diego (2007): *“Defensa Nacional y Fuerzas Armadas: Democracia e Integración Regional. Exploración en un área opaca de políticas públicas”*. Informe final de investigación. PRISFAS – ICP – FCS – UDELAR.

González Guyer Julián (2007): *“Relaciones FFAA y Sociedad en el Uruguay. De Anomalías Democráticas de Vieja Prosapia y su Posible Superación. Un ejercicio comparativo con el caso chileno”*. En González G., J.; Gutiérrez P. Carlos; López, E.(ed.); Saint-Pierre, H. y Winand, E. Control Civil sobre los Militares y Política de Defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Ed. Altamira, Buenos Aires.

González Guyer, J., Alonso, R., Gonnet Ibarra, D. y Vera, B. (2008) *“Encuadre histórico, cultural y valórico de la política de defensa”* en Informe Final. Calidad, Eficiencia y Transparencia del Presupuesto de Defensa: el Caso de Uruguay. PRISFAS-ICP, FCS/Resdal – UDELAR.

González Guyer, Julián (2010): *“La cuestión militar: luego de cinco años llegan los desafíos más complejos”*, en Narbondo, P.-Mancebo, Ma. E., Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos. Ed. Fin de Siglo. Montevideo.

González Guyer, Julián (2011): “*Relaciones civil-militares en Uruguay en su contexto La perdurabilidad del control político civil en América Latina*”. (En prensa).

Harnecker, Marta (1991): “*Los desafíos de una izquierda legal*”, En colaboración con Isabel Rauber. Conversación con dirigentes del Frente Amplio de Uruguay sobre la historia del Frente Amplio .Editorial La República, en cuatro tomos, 1991. Publicado en Uruguay.

Huntington, Samuel (1985): “*Poder, ideología y profesionalidad: las relaciones civiles-militares en teoría*”. En: La institución militar en el Estado contemporáneo. Rafael Bañón & José Antonio Olmeda. Alianza. España.

Huntington, Samuel (1995): “*El Soldado y el Estado. Teoría y política de las relaciones cívico-militares*”. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

López, Ernesto (2006): “*América Latina: El Control Civil Revisitado*”. Version original de “Latin America: objective and subjective control revisited”, en D. Pion Berlín “Civil military relations in Latin America: new analytical perspectives”, University of North Caroline Press.

López, Selva (1986): “*Las FFAA: de la milicia antigüista al ejército de la seguridad nacional*”, Bases de la Historia Uruguay, N° 23, Montevideo

Pion-Berlin, David (2009): “*Defense Organization & Civil-Military Relations in Latin America*”, Armed Forces & Society Volumen 35 N° 3.

Rela, Walter (2000): “*Uruguay / Cronología histórica documentada 1527*” - 1° marzo 2000. 9 vol. Norman Ross: 2000. New York

Serra, Narcís (2008): “*El Control de las FFAA en la Etapa de Persistencia Democrática*” en *La Transición Militar*, Ed. Random House Mondadori, Barcelona.

Sotomayor, Arturo (2006): *“Los civiles y militares en América Latina: avances y retrocesos en materia de control civil”*. Documento de trabajo del CIDE. México.

Wschebor Pellegrino, Isabel (2008): *“Los documentos de archivo sobre la última dictadura uruguaya: quién accede y cómo”*, Seminario: El derecho de habeas data en el Uruguay.

Otras fuentes consultadas:

Diario El País: <http://www.elpais.com.uy>

Presidencia de la República: <http://www.presidencia.gub.uy>.

Ministerio de Defensa Nacional: <http://www.mdn.gub.uy>

La Red 21: <http://www.lr21.com.uy>. - Constanza Moreira “La ley de reparación integral” (2008)

Anexo

Se logró acceder a entrevistas en profundidad con actores relevantes de las Fuerzas Armadas y del gobierno que brindaron su opinión en relación al tema de la presente investigación. Estas entrevistas sirvieron para aclarar interrogantes además de aportar información. Se realizaron siete entrevistas en el marco de este proyecto:

- Dra. Azucena Berrutti (ex Ministra de Defensa 2005-2008).
- José Korzeniak (ex Senador e integrante de la Comisión de Defensa del Senado en período de referencia).
- Luis Rosadilla (Senador- ex integrante de la Comisión de Defensa en el período de referencia y fue ex Ministro de Defensa 2010-2011)
- Juan José Pioli (Lic. en Ciencia Política- Coronel Retirado)
- Edison Arrarte (General Retirado)
- Pedro Aguerre (General Retirado)
- Julio Halty (General Retirado- Presidente del Supremo Tribunal Militar)
- Gustavo Penadés (Senador-ex integrante de la Comisión de Defensa Nacional en el período de referencia)