

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

**Control civil de los militares en Uruguay: un  
análisis de los cambios institucionales (2005-2010)**

**Gustavo Juan Méndez Barbato**  
Tutor: Julián González Guyer

**2013**

## **Introducción**

La importancia del control civil de los militares para la consolidación de la democracia ha sido destacada en la mayoría de los estudios sobre transición y consolidación democráticas. En América Latina el logro del control civil es una cuestión problemática debido a la histórica ausencia de voluntad política para tratar los asuntos de defensa nacional.

Según el diagnóstico de David Pion-Berlin (2005) esta ausencia de voluntad política no sólo es una realidad, sino que es una realidad inevitable, porque los políticos de la región no tienen incentivos para dedicar tiempo y recursos para gestionar la defensa, ya que la probabilidad de guerras es baja, no existen importantes industrias militares, y la defensa nacional no es un tema relevante para la ciudadanía en las campañas electorales.

Coincidente con la historia latinoamericana y con el diagnóstico de Pion-Berlin, durante el siglo XX el caso uruguayo evidencia la omisión política en el tratamiento de la denominada “cuestión militar”. Los diferentes gobiernos estructuraron las relaciones civil-militares en clave de cooptación partidaria de jerarquías combinada con una amplia autonomía de las Fuerzas Armadas (FF.AA.). Este modelo fue eficaz y pudo reproducirse en el marco del ordenamiento democrático durante la mayor parte del siglo XX. No obstante, la democracia uruguaya tuvo dos quiebres. El más relevante en términos de las relaciones civil-militares fue el golpe de Estado de 1973, cuando la institucionalidad democrática uruguaya sucumbió de manera similar a la de sus vecinos, erigiéndose un gobierno autoritario de trece años con participación decisiva de las FF.AA.. Restaurada la democracia en 1985, la pauta tradicional de relacionamiento entre gobierno y FF.AA. volvió a su equilibrio estable combinando cooptación partidaria y autonomía militar.

En el año 2006, el gobierno del Frente Amplio (FA) convocó a un Debate Nacional de Defensa con la finalidad de elaborar insumos para la redacción de una Ley de Defensa Nacional, la cual se aprobó al final del período de gobierno por unanimidad de los partidos políticos. Paralelamente, en sus primeros cinco años en el ejercicio del Poder Ejecutivo, el FA introdujo importantes modificaciones en lo que respecta a la organización y funcionamiento de las FF.AA. y la defensa nacional.

Si los políticos de la región no tienen incentivos para gestionar la defensa nacional y la modalidad tradicional de relacionamiento civil-militar en el Uruguay parece confirmarlo ¿Cómo se explican los cambios impulsados en el gobierno del FA?

La trayectoria que se presenta en este trabajo supone, en primer lugar, repasar el debate teórico de los estudios de las relaciones civil-militares, que tuvo como epicentro Estados Unidos. En segundo lugar, y producto de las dificultades de adaptación de los enfoques norteamericanos a otras realidades, se exponen los desarrollos sobre relaciones civil-militares dedicados a estudiar la realidad latinoamericana, haciendo hincapié en la noción de control civil y su relación con la transición y consolidación democráticas. En ese marco, se discute especialmente la hipótesis de la imposibilidad de un adecuado control civil en los países de la región elaborada por Pion-Berlin. En tercer lugar, a partir de la sistematización de la literatura de referencia, se elabora un modelo de análisis para comprender el problema de investigación en el contexto latinoamericano. Dicho modelo se aplica para describir las relaciones civil-militares durante el siglo XX en el Uruguay y los cambios implementados por el primer gobierno del FA (2005-2010) en base a bibliografía secundaria sobre el caso y revisión documental –prensa y regulación normativa-. Por último, se ensaya una explicación del por qué de los cambios. El trabajo se cierra con unas breves consideraciones finales.

### **Un Viejo Problema: ¿Quién controla a los controladores?**

El estudio de las relaciones entre civiles y militares tiene pertinencia allí donde exista una separación entre un cuerpo armado organizado que detenta el monopolio de la violencia legítima y una sociedad a la que pertenecen y deben proteger. Esta diferenciación primaria entre civiles y militares supone lógicamente –aunque no necesariamente desde el punto de vista histórico–, que una sociedad crea un cuerpo armado para su protección, para lo cual delega ciertas potestades y recursos para que este pueda cumplir su función.

Así, el corazón de los estudios de las relaciones civil-militares, se puede resumir en una paradoja y un desafío: *“La paradoja; las sociedades desarrollan instituciones para protegerse pero, al mismo tiempo, dichas instituciones le generan temor. El desafío;*

*lograr los equilibrios adecuados para asegurar que los militares sean suficientemente poderosos y hábiles para cumplir con las tareas/misiones que los civiles les asignen y, simultáneamente, observen un tal nivel de subordinación que garantice que sólo harán lo que las autoridades civiles les autoricen”* (González Guyer, 2002a: 4 y 5).

El interés por el estudio de este tema puede rastrearse ya en *La República* de Platón, también en la famosa pregunta del poeta latino Juvenal: “¿Quién controla a los controladores?” (Citado en Smith, 1965). Pese a la longevidad del asunto, las doctrinas más influyentes de los siglos XIX y XX no dedicaron mayores esfuerzos para tratarlo. En efecto, y de manera harto resumida, por un lado la doctrina liberal supone que las relaciones civil-militares son una relación de tipo formal entre poder político y administración, donde ésta se entiende como un cuerpo burocrático neutral subordinado al poder político conforme a la legalidad establecida. Por el otro, la doctrina marxista al considerar a los militares como aparatos del Estado, y a este como instrumento de dominación de clase, no le confiere un interés sustantivo al estudio de las relaciones civil-militares.

Cortando con esta desatención, a mediados del siglo XX Samuel Huntington publicó una obra fundacional en el marco de los estudios de relaciones civil-militares. En la misma, el autor norteamericano se planteaba la siguiente pregunta ¿cómo asegurar la seguridad nacional con un adecuado control civil democrático de los militares? Esto no es más que la adaptación del viejo problema al contexto histórico de su época, más precisamente a la realidad norteamericana (Huntington, 1995).

Huntington argumenta que el control civil presumiblemente tiene que ver con el poder relativo entre los grupos civiles y militares en una sociedad. Así, propone dos tipos de control civil. El primero, que denomina *control civil subjetivo*, se logra a través del fortalecimiento del poder civil, reduciendo al mínimo el poder militar. Esta modalidad implica problemas para la efectiva salvaguarda de la seguridad nacional. Por un lado, porque al existir diversos grupos civiles en una sociedad plural, fortalecer el poder civil por sobre el militar siempre derivará en fortalecer a uno/s grupos en detrimento de otros. Por el otro, porque el control civil subjetivo debilita la ética/ mentalidad militar, haciendo más civiles a los militares, convirtiéndolos en espejo del Estado, sin reconocer a lo militar como una profesión autónoma con imperativos funcionales propios. El

segundo tipo propuesto por Huntington, es el *control civil objetivo*, opuesto al subjetivo. Este supone la maximización de la profesión militar, concepto clave en el esquema teórico. Si bien no se profundizará en este punto, si vale mencionar que el concepto de profesionalidad refiere a un ámbito específico de acción especializada, determinados imperativos funcionales y una ética/mentalidad propia de la institución.

Por razones de espacio es imposible reproducir todo el argumento de Huntington, sin embargo es preciso remarcar que según su propuesta el *control civil objetivo* se logra militarizando a los militares, es decir, “*convirtiéndolos en herramientas del estado (...) políticamente neutros y estériles*” (Huntington 1985: 238). Huntington asume como característica de la profesión militar la no intervención en política. Asimismo, establece que la distribución del poder entre civiles y militares que maximiza la profesionalidad militar y el control civil objetivo es función de la compatibilidad entre la ideología social dominante y la ética militar profesional. (Huntington, 1985).

Teniendo en cuenta que la ética militar profesional, tal cual la desarrolla Huntington en su esquema teórico, es un dato que viene dado y que resume como *realismo conservador*, la variable explicativa es la ideología de la sociedad. Tras un análisis de las cuatro ideologías que considera principales: marxismo, liberalismo, fascismo y conservadurismo, el autor concluye que la que más se ajusta a la ética militar es el conservadurismo. Por tanto, debe suponerse que el ideal de un control civil de acuerdo a la propuesta de Huntington se daría conjugando el profesionalismo militar con una sociedad con preminencia de una ideología conservadora.

En la misma época que Huntington, Morris Janowitz publicó la otra obra fundacional de los estudios de las relaciones civiles-militares. Lo paradójico es que la línea de investigación que inauguró a partir del análisis de la misma realidad, llega a conclusiones diametralmente opuestas a las de Huntington. Janowitz identificó un profundo proceso de transformación de las FF.AA. fundamentalmente luego de la segunda guerra mundial. Dicha transformación puede resumirse como una aproximación de la profesión militar a las estructuras y normas de la sociedad civil, lo que denominó como interpenetración de las instituciones civiles y militares. Así, la diferencia principal de enfoque en relación al de Huntington, es que no considera que la profesionalización implique el aislamiento de los militares respecto de la sociedad.

Janowitz coincide en que los militares tienen características diferenciales, aunque sostiene que se ha reducido la distancia que los separaba de las profesiones civiles, por lo cual afirma que los conocimientos necesarios para un militar profesional adquirieron un nuevo equilibrio entre características diferenciales militares y atributos civiles (Janowitz, 1990).

Desde esta diferenciación de enfoque es que edifica su propuesta el investigador sueco Bengt Abrahamsson, discípulo de Janowitz (Abrahamsson, 1972). El problema que ve en la propuesta de Huntington es que el control civil no puede reposar sobre la autonomía profesional de los militares porque esta no supone su apoliticidad. Al contrario, para Abrahamsson el concepto de profesionalización implica la acción política y social de los militares a través de dos conceptos que denomina influencia normativa y poder político militar. La *influencia normativa militar* es entendida como la capacidad de la institución militar para diseminar sus propios valores y percepciones en la sociedad. En tanto el *poder político militar* puede entenderse como la materialización de la capacidad institucional militar para imponer su voluntad sobre la del gobierno democrático y el conjunto de la sociedad.

De forma muy esquemática, el problema del control civil es planteado por el autor de la siguiente manera: los militares, en tanto profesionales especializados, son consultados por el gobierno para la toma de decisiones. Allí el gobierno estaría cumpliendo el rol de *cliente*, de acuerdo al modelo de agencia. Sin embargo, el gobierno a la hora de la toma de decisiones, si bien debe valorar la opinión de los militares, tiene que actuar como *superior*, al representar a la sociedad.

Entonces, ¿cómo resolver el problema del control civil? ¿Cómo evitar que los militares impongan su voluntad al poder político a partir del monopolio del *expertise* profesional? La respuesta de Abrahamsson es: aumentando la libertad de opciones del gobierno a la hora de actuar como *cliente*. La forma de lograrlo es mediante la creación de una institución especializada, integrada por expertos, con un sistema de valores alternativo al de la profesión militar, con capacidad de asesoramiento al sistema político y al gobierno y posibilidad real de influencia en la sociedad (González Guyer 2002a: 19).

En la década del '90, se produjo un *revival* del debate sobre el control civil, teniendo como *locus* preferencial la revista norteamericana “*Armed Forces and Society*”. Este debate, al igual que las obras fundadoras, tiene como principal fuente de inspiración el análisis de la realidad norteamericana. Los esfuerzos teóricos desarrollados suponen un esfuerzo por trascender las limitaciones de los enfoques tradicionales reseñados.

Así, la propuesta de Peter Feaver es un intento por desligar el control civil del concepto de profesionalidad militar. A partir de un modelo basado en la teoría de la agencia, Feaver analiza las relaciones entre civiles y militares como un juego estratégico (Feaver, 1998).

Por su parte, Rebecca Schiff plantea la dificultad de limitar el análisis de las relaciones civil-militares a la dualidad gobierno y FF.AA.. La clave de su aporte radica en la incorporación de la sociedad, o la ciudadanía, en el análisis (Schiff, 1995).

En tanto, Michael Desch realiza una definición pragmática de control civil. La idea de su modelo es que el mejor indicador del control civil es quién prevalece cuando las preferencias civiles difieren de las militares. Los diferentes escenarios que surgen de la conjunción de la percepción de amenazas internas y externas son las que definen quien prepondera. En algunos casos de indeterminación teórica, Desch establece otra observación importante, ya que sostiene que la variable explicativa es la doctrina militar (Desch, 1998).

Finalmente, es de destacar la visión de Richard Kohn por la cual se entiende al control civil como un proceso y no como un hecho. Esto indica que la temática del control civil supone un problema en constante construcción y reelaboración (Kohn, 1994).

En suma, los enfoques iniciales así como los aportes del debate reciente, configuran un rico instrumental teórico con el cual aprehender la cuestión de las relaciones civil-militares. No obstante, como se verá en el próximo apartado, si bien estos modelos funcionan en buena forma a la hora de analizar las relaciones entre civiles y militares en un contexto de democracias consolidadas y estables, su potencia se reduce a la hora de analizar situaciones donde la consolidación democrática es más un desafío que una realidad.

## **Control Civil y Transición a la Democracia en América Latina**

La impronta norteamericana del debate sobre control civil y las dificultades de aplicación de los enfoques teóricos a otras realidades dio lugar a la generación de un debate paralelo. El principal problema de adaptación de dichos esquemas, es que en países donde la democracia liberal no está consolidada, la cuestión es más cómo evitar los golpes de Estado militares, que el análisis de la intrusión política en el ámbito militar, o la influencia de los militares en la política de defensa nacional. Si bien, el punto de llegada, el control civil, es el mismo, el punto de partida de los análisis es bien distinto.

De manera sencilla, si la problemática en los EE.UU. son las dificultades que para la política de defensa nacional y la política exterior conlleva un excesivo poder de los militares, en otras latitudes la problemática principal pasa menos por las consecuencias externas que por el rol político que cumplen los militares al interior de los Estados. Entonces, aunque la solución ideal sea la misma, el control político de las definiciones centrales en el ámbito de la defensa, la preocupación inicial, por motivos históricos concretos, es bien diferente.

Analizando la aplicabilidad de la propuesta de Huntington, Ernesto López sostiene que *“Dos señalamientos resultan imprescindibles desde una óptica latinoamericana. Primero: la subordinación de las instituciones militares a los poderes cívico-políticos no es un dato fuerte de nuestra realidad histórica. La cuestión básica hungtintoniana no está suficientemente resuelta. El problema central de nuestras sociedades no es el de las deformaciones que pudiera originar un modelo de control civil subjetivo, sino el de la interrupción de la subordinación. La subordinación no es algo que nos viene dado por la historia. Al contrario es algo repetidamente ausente, que debe ser construido y cultivado. Segundo: entre nosotros, los incrementos de profesionalidad no significan necesariamente una mayor prescindencia política y una mayor tendencia a la subordinación de los militares”* (López, 1999b: 5).

Asimismo, en otro trabajo López argumenta que si el control civil supone la subordinación de los militares a las autoridades civiles (políticas), se deben dar dos condiciones para que éste se cumpla: que los civiles concreten la voluntad política de gobernar a los militares (responsabilidad de poder), y que los militares obedezcan el

mando de aquellos (deber de obediencia). Sin mando, no hay obediencia (López, 1994: 50 y 51).

Esta observación es sugerente teniendo en cuenta que la histórica ausencia de voluntad política de gobernar a los militares ha sido destacada por diversos estudios recientes sobre la realidad latinoamericana (Diamint, 2011; Pion-Berlin, 2005; Rial, 2008; Rojas, 2008: 97). La inexistencia de definiciones políticas acerca de las misiones y funciones militares, se combinó con la utilización del poder militar como elemento para dirimir los conflictos políticos internos. En ese marco, las incursiones de las FF.AA. en la política interna de los países de la región ha sido más la pauta que la excepción, siendo la década de los '70 el momento de mayor intervención política de los militares en el siglo XX.

En efecto, la emergencia y crisis de los regímenes autoritarios de los '70 configuró una particularidad de América Latina, de que todas las transiciones a la democracia en el marco de la “tercera ola de la democratización” fueron desde regímenes militares (o cívico militares). Por ello, el estudio de las transiciones a la democracia, vino acompañado necesariamente de un debate sobre las relaciones civil-militares.

El nivel de autonomía del que gozaron históricamente los militares alcanzó durante las dictaduras su máxima expresión. Ante esta realidad heredada por las nuevas democracias, la mayoría de los “transitólogos” recalcaron la necesidad de eliminar las prerrogativas militares y la importancia de que los políticos se hicieran cargo de las definiciones relativas a la defensa nacional y al plano militar<sup>1</sup>. Dichas tareas configuran un proceso por el cual se efectiviza la subordinación de los militares a las autoridades democráticamente electas, la cual es una condición para la consolidación de la democracia.

En este contexto, la noción de régimen parcial empleada por Philippe Schmitter supone una herramienta analítica útil para ubicar las relaciones civil-militares en el marco general del proceso de transición democrática. De manera sencilla, la propuesta

---

<sup>1</sup> La lista de estudios sobre la transición a la democracia es muy extensa. Por citar algunos de los más relevantes: Alcántara 1992; Karl 1990; Linz 1987 y 1990; Mainwaring 1989; O'Donnell 1997; O'Donnell, Schmitter y Whitehead 1994; Przeworsky 1988; Stepan 1986 y 1988 y Valenzuela 1990.

de Schmitter supone entender la transición a la democracia como fenómeno que puede subdividirse en varias transiciones de regímenes parciales, por ejemplo, el de las relaciones de trabajo y capital, el del régimen electoral, el de las relaciones civil-militares, etc. (Schmitter, 1988).

De manera análoga a la conceptualización de transición y consolidación democrática como proceso general, la noción de régimen parcial permite el enfoque de proceso por etapas. Siguiendo a Narcís Serra *“La etapa de transición es aquella en la que los civiles elegidos democráticamente consiguen anular la intervención de los militares en las decisiones políticas, sea porque dejan de participar en las tareas de gobierno, sea porque se elimina cualquier capacidad de vetar o condicionar las actuaciones de las autoridades elegidas. En cambio, la etapa de consolidación es aquella en la que el gobierno civil elegido es capaz de elaborar la política de defensa y militar, asegurar su aplicación y dirigir la actuación de las fuerzas armadas”* (Serra, 2008: 49).

Acorde a estas etapas, Serra indica siete niveles de reducción de autonomía militar y progresivo control civil: 1. Control Militar del Poder Político; 2. Militares guardianes de las esencias nacionales; 3. Militares como fuerza que condiciona las políticas del gobierno poniendo límites a las reformas y vetando ciertas líneas de acción; 4. Militares defensores de su autonomía organizativa y operacional; 5. Aceptación parcial, pero formal de la supremacía civil; 6. Mantenimiento del control ideológico por los militares; 7. Control Civil democrático de las FF.AA. (Serra, 2008).

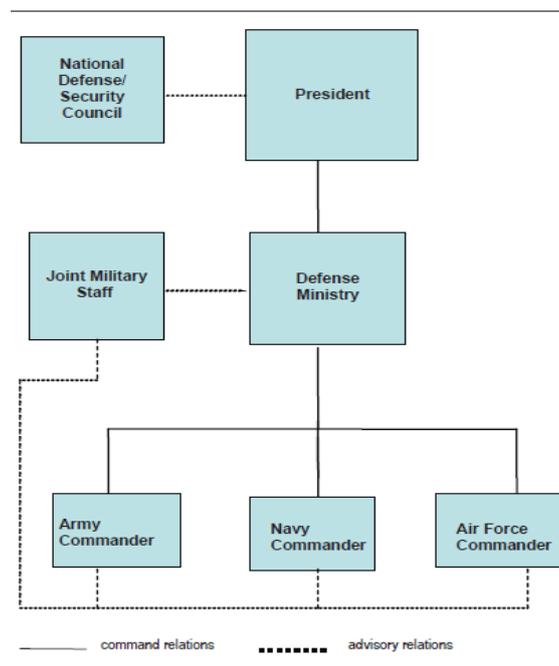
Si bien no es una cuestión cronológica determinista, el autor establece que hasta el nivel 4 inclusive se estaría en el proceso de transición, y del 4 al 7 sería el tránsito a la consolidación del control civil. El punto 7 sería el que se ajusta a la clásica definición de Felipe Agüero de control civil, que supone la *“capacidad de un gobierno civil democráticamente elegido para llevar a cabo una política general sin intromisiones por parte de los militares, definir las metas y organización general de la defensa nacional, formular y llevar a cabo una política de defensa, y supervisar la aplicación de la política militar”* (Agüero, 1999: 91).

Más allá de la precisión de la definición de los niveles establecidos y de la aplicabilidad de las numerosas y detalladas medidas concretas que propone Serra, es útil la perspectiva de análisis que maneja a la hora de analizar los casos de los países de la

región. Lo que ofrece su propuesta es un paradigma de reforma militar con el cual se pueden evaluar las trayectorias de los distintos países.

Un trabajo con similar propósito pero aplicado a la organización de la institucionalidad de la defensa nacional es el propuesto en un artículo reciente por Pion-Berlin (Pion-Berlin, 2009). En dicho artículo el investigador norteamericano elabora una propuesta normativa en clave de tipo ideal weberiano. Así, se pregunta cuál es la organización institucional de la defensa que favorece mejor el control civil de los militares. El modelo típico ideal es elaborado en base a cuatro principios rectores que denomina: aumento de la presencia civil; potenciación del Ministerio de Defensa; reducción de la autoridad militar de mando vertical (poner a las unidades militares abajo en la cadena de mando colocando organismos civiles entre el Presidente y las FF.AA.); y división del poder militar. En el siguiente cuadro se presenta la propuesta ideal de Pion-Berlin.

**Cuadro 1. Organización Ideal de la Defensa Preferida.  
Pion-Berlin (2009)**



Fuente: Pion-Berlin (2009)

Por su parte, Thomas Bruneau, de manera análoga a Pion-Berlin, elaboró una propuesta que intenta resumir las tareas necesarias para fortalecer los Ministerios de Defensa (MD), que son para el autor el “*medio fundamental*” para ejercer el control civil en la actualidad (Bruneau, 2005: 169). Bruneau argumenta que los MD fueron creados con cuatro propósitos: estructurar las relaciones civil-militares; clasificar, definir y distribuir las responsabilidades entre civiles y oficiales militares; maximizar la eficacia en el empleo de las FF.AA.; y maximizar la eficiencia en el uso de los recursos. Para cumplir estos propósitos, los MD deben tener ciertas competencias centrales, que el autor sintetiza en: el control presupuestario (“poder de bolsillo”); la definición de funciones y misiones; el manejo del personal (tamaño, estructura, sistema de reclutamiento de las FF.AA., etc.); la gestión de las adquisiciones y las instalaciones, tanto del MD como de las FF.AA.. Asimismo, sostiene que es necesario definir las relaciones entre el MD y el Poder Ejecutivo, el Legislativo, las FF.AA. y actores internacionales.

Bruneau sugiere requerimientos iniciales para el logro del desarrollo institucional. Estos son: la creación de estructuras y procesos (leyes, recursos, instalaciones); la existencia de civiles calificados; la existencia de mecanismos para incluir oficiales activos o retirado en el MD (por la necesidad de equilibrios entre personal civil y militar).

Si las propuestas de Pion-Berlin y Bruneau se centran en el fortalecimiento de la organización de la defensa en su rama Ejecutiva, cabe señalar que el fortalecimiento del rol del Parlamento, así como del Poder Judicial, también han sido destacados por los investigadores de la región. Si de lo que se trata es que los militares estén incorporados plenamente a las condiciones del régimen democrático, la cuestión no puede reposar en el fortalecimiento de uno de los poderes del Estado sino de los tres.

En este sentido, a nivel parlamentario dos son las cuestiones fundamentales remarcadas en la literatura: ejercer plenamente sus facultades en el área de la legislación y ejercer efectivamente el control de la actuación del Poder Ejecutivo. Ambas dependen mucho del fortalecimiento de las comisiones parlamentarias de defensa nacional, como lo argumentan Garreta, Rial y Tibiletti (2003) y Celi (2004). El rol de contralor del

Parlamento a su vez, cobra especial relevancia en una región donde el Presidencialismo es la norma (Linz y Valenzuela, 1997).

Con respecto al fortalecimiento del rol del Poder Judicial y su relación con la Justicia Militar, cabe señalar dos cuestiones que se ubican en el corazón del debate: la definición y los alcances del delito militar y quien se encarga de juzgarlos; y que jurisdicción es la encargada de juzgar los delitos “comunes” cometidos por los militares<sup>2</sup>. En términos de calidad democrática existe consenso en algunos aspectos claves. Por un lado que los civiles no pueden cometer delitos militares, por tanto no pueden ser sometidos a la jurisdicción militar. Por el otro, que los delitos dispuestos en el código penal civil que cometan los militares deben ser juzgados por el Poder Judicial. Uno de los mayores problemas que genera este debate, es el papel de la Justicia y la delimitación de jurisdicciones en el marco legal de Estado de guerra.

No es el objetivo de este trabajo ahondar en este debate, aunque sí es preciso remarcar que desde el punto de vista de la Justicia, lo ideal en términos democráticos sería que la Justicia Militar se configure en una rama del Poder Judicial. El argumento contrario se centra en que la Justicia Militar no tiene como único cometido impartir justicia sino que opera como un instrumento para obtener obediencia y apego a determinadas normas de disciplina de los efectivos militares, necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

Finalmente, además del fortalecimiento de los roles de los tres poderes del Estado, otro elemento necesario, señalado por los estudiosos de las relaciones civil-militares es la necesidad de contar con civiles con conocimientos de defensa nacional y militares. Si el objetivo es reducir la autonomía militar pasando a ser los civiles los encargados de tomar las decisiones sobre defensa nacional y evaluar su cumplimiento por parte de los militares, es indispensable contar con personal civil con conocimientos respecto a la temática<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Vease González Guyer y Cagnoni (coord.) 2010b por un estudio pormenorizado del tema en el caso uruguayo.

<sup>3</sup> Este tema generó un interesante debate entre Pion Berlin y Thomas Bruneau acerca de los conocimientos necesarios para que los civiles se hagan cargo efectivamente de las decisiones de la defensa nacional. El comienzo del debate fue un artículo donde Pion-Berlin argumenta que los políticos latinoamericanos no tienen incentivos para invertir recursos en la generación de conocimientos sobre asuntos de defensa y temas militares (Pion-Berlin, 2005). Ante esto Thomas Bruneau respondió con otro

Recapitulando, como lo marcaron los estudiosos de la transición a la democracia, el logro de un efectivo control civil de los militares es un elemento necesario para la consolidación democrática. El hecho de que todas las transiciones en la región hayan sido desde regímenes militares o cívico-militares, devino en una situación en que la autonomía y las prerrogativas de las que gozaban los militares eran muy amplias. A su vez, este panorama se tornaba aún más complejo por la tradición histórica de ausencia de voluntad política para decidir los asuntos relativos a la defensa nacional y a la cuestión militar.

En este contexto, debe señalarse que el tránsito hacia un control civil efectivo supone la reducción de las prerrogativas militares y un progresivo control político de los militares y de la defensa nacional. En este tránsito, del resumen de las propuestas normativas reseñadas, dos tareas generales pueden considerarse como claves: *el fortalecimiento institucional* (potenciación del MD, fortalecimiento del rol de contralor y legislación del Parlamento, reducción de las competencias y facultades militares en la toma de decisiones; reducción de la jurisdicción de la Justicia Militar y/o pasaje de la misma a la órbita civil) y *la necesidad de contar con civiles con conocimientos sobre defensa y cuestiones militares*, quienes deberán contar con las capacidades suficientes para poder asesorar a los políticos en la toma de decisiones en áreas en que tradicionalmente lo hacían los militares.

Por tanto, parece existir un alto grado de consenso en cuestiones sustantivas (al menos en la academia) de cuáles son las reformas a implementar para transitar hacia un efectivo control civil. Sin embargo, en la segunda década del siglo XXI y transcurridos ya más de treinta años de la redemocratización de la mayoría de los países de la región, los déficits en la gestión política de la defensa nacional, pese a avances dispares, son aún importantes. Cabe preguntarse entonces, cuál es la dificultad por la cual los países de la región no logran procesar las reformas necesarias para ejercer un adecuado control

---

artículo, donde utilizando la fábula de Esopo del erizo y el zorro, plantea que, además de innecesario, es imposible que los civiles adquieran un nivel similar de *expertise* profesional que los militares. Por tanto, plantea que los civiles deben actuar como el zorro de la fábula, sabiendo lo necesario para poder definir y evaluar el cumplimiento de las decisiones (Bruneau, 2005). Luego de esto, Pion-Berlín contrarespondió que si bien normativamente estaba de acuerdo con las precisiones de Bruneau, argumenta que el problema en latinoamérica es un tema empírico, más que normativo (Pion-Berlín, 2006).

civil de los militares. En el apartado siguiente se presenta y discute una hipótesis elaborada por Pion-Berlin que pretende explicar esta situación.

### **La Hipótesis de la Imposibilidad del Control Civil en la Región**

En un artículo titulado “Political Management of the Military in Latin America”, publicado en 2005 en la Revista Military Review, David Pion-Berlin analiza las relaciones civil-militares en América Latina y llega a un diagnóstico de situación. El argumento de Pion-Berlin es que los políticos latinoamericanos si bien tienen incentivos para controlar a los militares, no tienen incentivos para incorporar los conocimientos necesarios para gestionar la defensa nacional. La falta de incentivos es explicada por la escasa probabilidad de guerras, la inexistencia de industrias bélicas importantes y la poca relevancia que las sociedades le dedican a la temática, lo cual se traduce en que no es un tema importante en las campañas electorales.

Por tanto, la dificultad de materialización de un efectivo control civil en la región no sería sólo una realidad, sino una realidad inevitable. De alguna manera puede vincularse el argumento de Pion-Berlin con la sugerente observación de Ernesto López. El problema de los países de la región estribaría en una ausencia de voluntad política para gobernar a los militares. Lo que hace el autor norteamericano es brindar una explicación, basada en la teoría de la elección racional, a la constatación histórica que numerosos investigadores realizaron.

Pese a este desventurado diagnóstico, Pion-Berlin destaca que en la actualidad los países de la región cuentan con una efectiva subordinación de los militares a las autoridades democráticas y es muy poco probable la existencia de golpes de estado militares. En ese sentido, explica que esta realidad puede entenderse como una modalidad de control civil de bajo costo, que denomina control político-civil (Political Civilian Control), para diferenciarlo del control civil clásico. En esta modalidad los políticos son suficientemente hábiles para evitar la intrusión de los militares en la política, pero no definen políticamente los asuntos militares y de defensa nacional, en una lógica de “*hacer y dejar hacer*”.

Lo más interesante del argumento de Pion-Berlin es el factor de estabilidad del control político-civil. En palabras del autor *“During de past two decades, while the balance of competence still tilts heaviliy in favor of the military, the balance of power has moved in favor of civilians”* (Pion-Berlin, 2005: 26). En ese sentido, la modalidad de control civil de bajo costo, descansa en último término en la generalización de la democracia como *“the only game in town”*, ya que los políticos no tienen incentivos para invertir tiempo y dinero en fortalecimiento institucional y generación conocimientos civiles en materia defensa, en suma, para gestionar las políticas de defensa nacional.

Entonces, si como observaron la mayoría de los “transitólogos” de la región, el control civil de los militares está intrínsecamente ligado a la consolidación de la democracia, cabría preguntarse ¿cuán consolidado está el régimen democrático que se ha generalizado en estas latitudes? Los problemas que reviste la realidad del control político-civil se tornan más preocupantes si se establece su lógica argumental desviando un poco la atención de las realidades empíricas del contexto político de la época.

Si el control civil de los militares es una condición necesaria para la consolidación democrática, y en la región existe un control sub-óptimo de los militares que tiene su fortaleza en la generalización de la democracia como único régimen político posible; en términos lógicos tenemos que la modalidad de control civil de los militares en la región descansa en la generalización de una democracia no consolidada. La estabilidad democrática del contexto actual, puede opacar las implicancias que esta realidad conlleva. La observación de la historia latinoamericana parece ser uno de los mejores elementos para poder considerar en su justa medida, lo preocupante de la situación.

Puede afirmarse que el problema mayor en estas latitudes parece encontrarse en la voluntad política para efectuar reformas en el plano de la defensa nacional. Ateniéndose al diagnóstico de Pion-Berlin el presagio para el futuro es bastante oscuro. No obstante, los distintos países de la región poseen trayectorias y realidades actuales diferentes en cuanto al control civil de los militares. Entonces ¿cómo explicar estas diferencias?

Si los países de la región están inevitablemente condenados a un control sub-óptimo de los militares por falta de incentivos, ¿cómo explicar la voluntad política que llevó a Argentina en 2006 a reglamentar la Ley de Defensa Nacional en 2006 (casi 20 años después de su aprobación)? ¿ por qué Brasil elaboró recientemente su Estrategia de

Defensa Nacional? ¿Cuál es la causa de que muchos de los países de la región publican Libros Blancos de la Defensa y establecen medidas de cooperación con sus vecinos? ¿Cuál es la razón por la que se conformó en el ámbito de la UNASUR un Consejo de Defensa Sudamericano? Estos hechos pueden servir al menos como indicadores esperanzadores para el futuro. Por otra parte, son un elemento sugerente para valorar las diferentes trayectorias nacionales en materia de control civil. Precisamente, las diferencias existentes entre los países justifican al estudio de un caso como medio para comprender los distintos desempeños. En ese sentido, en el apartado siguiente se presenta un modelo de análisis para aplicar al estudio de caso.

### **Modelo de Análisis**

A partir del repaso antes realizado, como primer elemento conceptual, se tomará la noción de *régimen parcial* (Schmitter, 1988) para ubicar las relaciones civil-militares como ámbito específico del régimen de gobierno. El régimen parcial está configurado por la interacción entre civiles y militares para la definición de las cuestiones relativas a la defensa nacional y la política militar, y por las instituciones en que dicha interacción tiene lugar.

Esta delimitación permite individualizar la unidad de análisis, aunque claro está, esto no implica entender a cada régimen parcial como compartimiento estanco. Al contrario, se asume que cada régimen parcial es influenciado por otros regímenes parciales y por el régimen general, al que en conjunto dan forma. En ese sentido, en el marco de los procesos de consolidación democrática, el éxito o fracaso que se tenga en la democratización de los diferentes regímenes parciales generan impactos en todo el sistema. Es razonable suponer que la consolidación de un efectivo control civil va a ser facilitada si se acompasa a un ciclo exitoso de reformas en otros regímenes parciales. Consecuentemente, las resistencias a los cambios probablemente se verán reducidas si la reforma se inserta en un contexto reformista más amplio (Serra, 2008).

El segundo concepto es el de *control civil*. Para ello se toma la definición de Felipe Agüero<sup>4</sup> que tiene general aceptación en el ámbito académico, que supone la “*capacidad de un gobierno civil democráticamente elegido para llevar a cabo una política general sin intromisiones por parte de los militares, definir las metas y organización general de la defensa nacional, formular y llevar a cabo una política de defensa, y supervisar la aplicación de la política militar*” (Agüero, 1999b: 91). Esta definición tiene como elemento subyacente, la aportación de Ernesto López, por la cual para que exista control civil se deben cumplir dos condiciones: *responsabilidad de poder* por parte de los políticos (voluntad política de gobernar a los militares), y *deber de obediencia* de los militares (López, 1994). Así, a partir del cruce de los conceptos de López se elabora un modelo de interacción entre militares y políticos en el régimen parcial de las relaciones civil militares.

El modelo tiene dos supuestos importantes. El primero: se supone que si los políticos no ejercen la responsabilidad de poder, el resultado es que los militares son los que definen las cuestiones relativas a la política de defensa nacional y la política militar. El segundo: es que el deber de obediencia de los militares implica el respeto a la Constitución de un Estado democrático. Es decir, por ejemplo, si los militares violan la Constitución u obedecen a los políticos por fuera de la Constitución no se configura deber de obediencia.

**Cuadro 2. Interacción Ideal en Régimen Parcial Civil-Militar**

		Responsabilidad de Poder (Civiles)	
		SI	NO
Deber de Obediencia (Militares)	SI	<i>Control Civil</i>	<i>Autonomía Militar</i>
	NO	<i>Conflicto Institucional</i>	<i>Autogobierno Militar</i>

<sup>4</sup> Literalmente Agüero utiliza el término *supremacía civil*, sin embargo, en este trabajo se opta por el término *control civil* por ser el más común en la literatura.

El *cuadrante I* supone el cumplimiento de la definición de Agüero y por tanto una situación ideal en términos democráticos, donde los políticos son los que deciden las cuestiones acerca de la Defensa Nacional y la política militar.

El *cuadrante II* es una situación sub-óptima en la cual si bien los militares se mantienen en el marco de la Constitución, gozan de amplias autonomías para la gestión de sus asuntos y acerca de la defensa nacional.

El *cuadrante III* es una modelización de un conflicto institucional dónde los militares desobedecen las órdenes impartidas por los políticos electos democráticamente no respetando la Constitución. Al ser un punto de contradicción supone una situación inestable, en el caso de que ambos cuenten con poder relativo similar, se mantendrá dicho equilibrio inestable. En caso de que preponderen los civiles se transitara hacia el control civil. En caso de predominio militar, hacia el autogobierno militar o hacia la autonomía militar si se realiza en el marco de la Constitución.

Por último, el *cuadrante IV* implica una situación que tiene como características el autogobierno de los militares sin respetar la Constitución. El autogobierno militar se diferencia de la autonomía militar en que la primera se realiza dentro del marco constitucional y la segunda no.

Si bien los objetivos del modelo son establecer las formas ideales de interacción y los resultados ideales respecto al régimen parcial, cabe señalar que sólo los cuadrantes I y II son compatibles con un régimen democrático, en tanto los cuadrantes III y IV implican por definición situaciones no democráticas, donde los militares no ajustan su accionar al marco constitucional de un Estado de Derecho democrático.

Asimismo, el cuadrante I es el que configura un escenario de control civil de los militares. Si un caso particular se ubica en los cuadrantes II, III, IV, es decir en un nivel sub-óptimo en términos democráticos, el tránsito hacia el cuadrante I requiere atravesar alguno, o todos los niveles de reducción de autonomía militar y progresivo control civil formulados por Serra (2008), para los cuales se estableció que las claves son el fortalecimiento institucional de los tres poderes del Estado reduciendo las prerrogativas militares, y la capacitación de civiles en asuntos militares y de defensa nacional.

Para completar el marco conceptual, resta indicar cómo se explican los cambios dentro de este modelo estático. Es decir, el modelo supone la posibilidad de diagnosticar un momento de las relaciones civil-militares, en ese sentido, su utilidad es descriptiva. Para explicar los movimientos dentro de este esquema se toma la perspectiva de *path dependence*, o dependencia de trayectoria, circunscrita en las corrientes neoinstitucionalistas.<sup>5</sup>

Estas corrientes, emergidas como reacción al predominio de las perspectivas conductistas en la Ciencia Política durante las décadas '60 y '70, como su nombre lo indica, buscan determinar la importancia de las instituciones en la explicación de los fenómenos políticos. Las instituciones son definidas en general como “*procedimientos formales o informales, rutinas, normas y prácticas insertadas en la estructura organizacional de la política*” (Hall y Taylor, 2000:17)

El enfoque del *path dependence* entiende al surgimiento, persistencia y cambio institucional como producto de decisiones iniciales (puntos de extensión) que “*dejan huella*” y definen trayectorias futuras. Siendo que los individuos eligen sus cursos de acción en base a cálculos estratégicos, la idea central es que las decisiones iniciales en la selección de una trayectoria generan un feedback positivo que aumenta los costos de escoger un camino alternativo. Asimismo, conforme avanza el tiempo el costo de dar marcha atrás aumenta, por lo que la trayectoria se refuerza.

De manera resumida, el *path dependence* divide el curso de los eventos históricos en períodos de continuidad (equilibrios estables de trayectorias) puntualizados por coyunturas críticas, en las cuales se genera un nuevo punto de extensión que se dirige hacia una nueva trayectoria de equilibrio (Hall y Taylor, 2000). Si bien una coyuntura crítica es descrita como un momento de gran transformación institucional que inicia una nueva trayectoria, no está del todo claro cuáles son las razones que generan dichas coyunturas de cambios. Algunos investigadores han argumentado que las crisis

---

<sup>5</sup> Una de las clasificaciones más aceptada del neoinstitucionalismo es la división entre el *institucionalismo histórico*, el *institucionalismo de la elección racional* y el *institucionalismo sociológico*. La clasificación propuesta se centra en las distintas posturas que cada escuela adopta ante dos aspectos: cómo interpretar la relación entre instituciones y comportamiento individual; y cómo explicar el surgimiento o cambio de las instituciones (Hall y Taylor, 2000).

económicas o las guerras, pueden ser ejemplos paradigmáticos de factores que causan una coyuntura crítica.

Una de las maneras de explicar las coyunturas críticas de manera general es entenderlas como shocks externos a la trayectoria de equilibrio. En ese caso, el cambio de trayectoria se daría por la incapacidad de dar respuesta ante un fenómeno nuevo, ajeno a la trayectoria de arreglo institucional de equilibrio (Buquet, 2012).

Si un equilibrio puede entenderse como una trayectoria de arreglo estable entre actores e instituciones, y si dicho arreglo se refuerza con el paso del tiempo, entonces la modificación del mismo teóricamente puede deberse a dos causas fundamentales: que por razones de cambios en el contexto a alguno o a todos los actores les sea menos costoso intentar cambiar la trayectoria institucional que mantenerla; o que se incorpore un nuevo actor al cual la trayectoria de equilibrio le reporte menos beneficios que intentar su modificación.

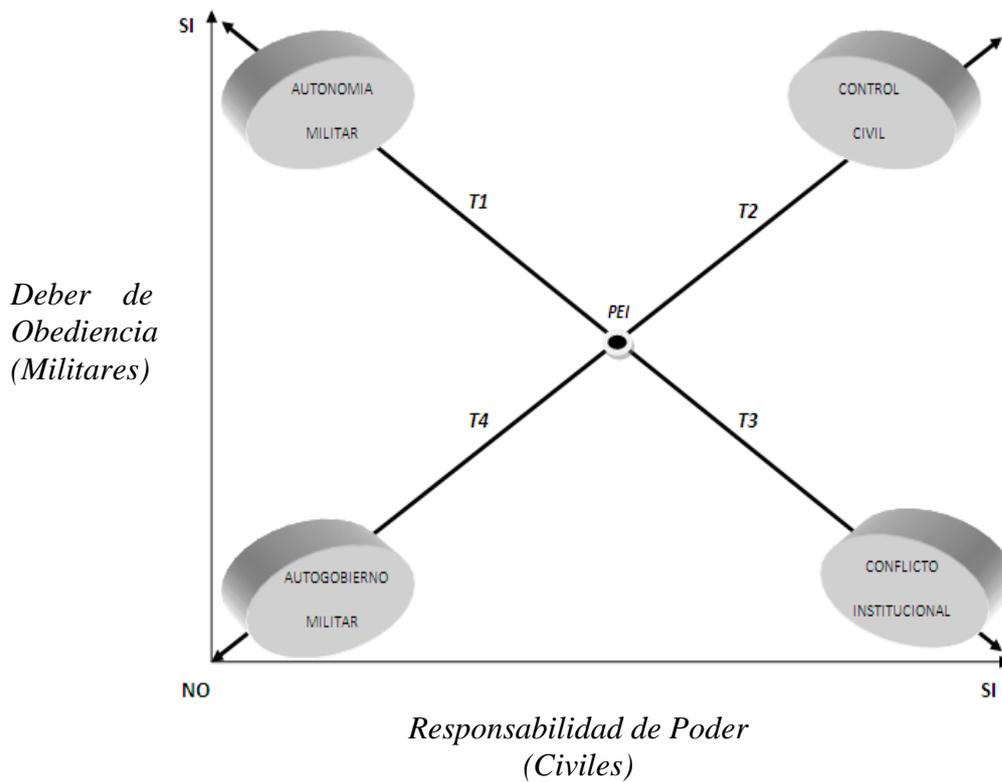
La utilización del término *intentar*, supone la existencia de asimetrías de poder entre los distintos actores, por tanto las trayectorias de equilibrio van a estar determinadas por las estrategias de los actores y sus intentos de maximizar sus beneficios, pero en última instancia por el poder relativo que tengan. En este sentido se entiende que los puntos de expansión (los inicios de una trayectoria) si bien pueden estar influenciados por una cierta dosis de casualidad -como argumentan diversos autores-, a fin de cuentas están determinadas por el poder relativo de los actores del sistema.

En el grafico 1 se resumen de manera conjunta los tipos ideales del esquema estático, con los aportes de la perspectiva del *path dependence*. Así, como se ve gráficamente, la yuxtaposición de las dos acciones ideales de cada actor genera en los límites cuatro tipos ideales, y en el centro, cuatro trayectorias ideales que llevan a los mismos. Asimismo se dispone en el centro del esquema ideal el punto de expansión ideal desde el cual emergen las trayectorias ideales. En este sentido, hay que entender a los equilibrios de arreglos institucionales como trayectorias de equilibrio. Si en los límites se encuentran los resultados de los tipos ideales de interacción, en T1, T2, T3 y T4, se encuentran las trayectorias de arreglos institucionales ideales que conducen a ellos.

De acuerdo al enfoque del *path dependence* si se parte del punto de expansión ideal (el origen, punto no determinado por decisiones anteriores), el resultado de la primera interacción generará un feedback positivo para seguir en la trayectoria determinada (ya sea T1, T2, T3, T4). En el modelo también se ve como a medida que se avanza en una trayectoria la distancia tanto del punto de expansión ideal como de las otras trayectorias ideales aumenta, lo que explica el aumento de los costos de escoger una trayectoria alternativa.

De acuerdo al modelo, T2 sería la trayectoria ideal en términos democráticos y T1 sería una trayectoria sub-óptima pero compatible con un régimen democrático. En tanto T3 y T4 suponen trayectorias no compatibles con un régimen general democrático, donde no se respeta la Constitución por parte de los militares.

**Grafico 1. Régimen Parcial de Relaciones Civil Militares:  
Tipos y Trayectorias Ideales**



A partir de este modelo de análisis, puede sostenerse que la hipótesis de la imposibilidad del control civil de Pion-Berlin en América Latina prevé dos trayectorias posibles: la T1 y la T2, ya que los políticos no tienen incentivos para gestionar la defensa nacional, o en términos del modelo, actuar con responsabilidad de poder. Asimismo, el diagnóstico actual del investigador norteamericano, podría ajustarse a la trayectoria T1, donde los militares gozan de autonomía para definir las cuestiones de defensa nacional, pero se mantienen en el marco de la Constitución.

A la hora de aplicar este modelo a un caso concreto es necesario realizar ciertas especificaciones. Por ejemplo ¿quienes conforman el actor “civiles”? ¿Los partidos políticos? ¿El Poder Ejecutivo y el Parlamento? ¿La sociedad civil forma parte o lo hace a través de sus representantes? Por otro lado, respecto al actor militar ¿Es un actor unificado o deben ser analizadas las ramas de las FF.AA. cada una por separado?

Para los fines de esta monografía se establece que el actor civil está conformado por el partido político que controle el Poder Ejecutivo. Esto es, el partido político del Presidente de la República que se ubica en el vértice de la cadena de mando de las FF.AA.. En tanto, se toma al partido y no al Presidente, por la centralidad que los partidos políticos tienen en el Uruguay. Respecto al actor militar, se lo tomará como un actor unificado, ya que el objetivo de este trabajo principalmente es analizar la voluntad política, por tanto el foco es el actor político (los civiles).

Es importante marcar algunos límites de este modelo derivados del “corte de la realidad” que se realiza. El interés principal por estudiar el comportamiento de los actores políticos quita relevancia en el análisis a diversos factores que influyen en el régimen parcial de las relaciones civil-militares. La influencia del contexto, tanto nacional (otros regímenes parciales así como el régimen general) como internacional; las características del actor militar; el papel de la sociedad civil, son algunos ejemplos de otros factores que bien pueden considerarse variables independientes en un estudio con otras finalidades.

Finalmente, cabe recordar que la noción de tipos ideales, y en este caso vale también para las trayectorias ideales, suponen una lógica abstracta, nunca materializable en la realidad. Ningún caso particular va a ubicarse en alguno de los tipos ideales, y ninguna

trayectoria va a ajustarse a la ideal. Sin embargo, sirven como instrumento cartográfico para analizar la realidad concreta de un caso particular (Weber, 2002).

Con este instrumental conceptual se analizará el régimen parcial de las relaciones civil militares en el Uruguay del S XX y luego los cambios implementados durante el primer gobierno del FA.

### **Las Relaciones Civil-Militares en el Uruguay del Siglo XX**

Al igual que en la generalidad de América Latina, la historia de las relaciones civil militares en el Uruguay confirman la omisión política en el tratamiento de los asuntos de defensa. Diversos autores han argumentado y presentado evidencia de esta realidad (González Guyer 2008; Rial 1986; Real de Azúa; López Chirico 1999, Marotta y Trochón, 1988). La lejanía civil con respecto al mundo militar; la ideología antimilitarista proveniente del liberalismo y marxismo; y las dimensiones y el lugar geopolítico que ocupa el país (la de ser un pequeño Estado “tapón” entre dos grandes países), son las principales explicaciones presentes en la literatura. A simple vista, la realidad uruguaya parecería confirmar el diagnóstico de Pion-Berlin, acerca de la falta de incentivos para gestionar la defensa nacional.

No obstante, el Uruguay del siglo XX contó con una trayectoria de efectiva subordinación militar a las autoridades políticas. La intervención militar en política, si bien no fue nula, fue claramente menor que la media latinoamericana, en particular en lo atinente a golpes militares. Si se toma 1904 como punto de estabilización institucional en el Uruguay<sup>6</sup>, a partir de allí existieron dos golpes de Estado, en los cuales continuó el Presidente de la República en funciones. El primero en 1933 si tuvo incidencia militar fue por su rol de actor pasivo<sup>7</sup>; en cambio, el golpe de 1973 tuvo en las FF.AA. a un actor determinante. Sin menospreciar las diferencias que para el régimen general de gobierno supone la diferencia entre la actuación pasiva y activa, en ambos casos los

---

<sup>6</sup> Se toma 1904 por ser el año en la cual la última revolución armada del líder del Partido Blanco, Aparicio Saravia, fue derrotada por el Ejército Nacional.

<sup>7</sup> El golpe militar de 1933 fue dado por el Presidente de la República Gabriel Terra. La participación de las FF.AA. en el hecho se caracterizó por su omisión, y por no cumplir su mandato constitucional de defensa de las instituciones. Tras el golpe se modificó la Constitución y se instituyó un régimen que culminó en 1942, cuando nuevamente el Presidente de la República dio un golpe de Estado, conocido como el “golpe bueno”, por restablecer la Constitución vigente antes de 1933.

militares actuaron sin respetar la Constitución, lo que evidencia un accionar que no se ajusta al deber de obediencia.

Centrándonos en los períodos democráticos, es de señalar que la política militar de los sucesivos gobiernos del Partido Colorado (PC), se fundó en la práctica, en la selección de jerarquías militares con afinidad partidaria, otorgando amplia autonomía a las FF.AA. en la gestión de “sus asuntos”. Esta dinámica, se vio facilitada por la continuidad ininterrumpida en el ejercicio del gobierno del PC durante la primera mitad del siglo XX, lo que derivó en que las cúpulas militares configuraban en los hechos unas FF.AA. eminentemente coloradas<sup>8</sup>.

La llegada del Partido Nacional (PN) al gobierno en 1958, no hizo sino confirmar la pauta establecida por los gobiernos colorados. En efecto, en 1958 se procesó un “blanqueamiento” de las FF.AA.. Así, González Guyer señala que *“Los patrones de comportamiento político de los dos partidos en su papel de fuerzas políticas de gobierno, resultaron casi idénticos en su relación con las FF.AA.: el pragmatismo en la búsqueda de influencia y en el manejo partidista de ascensos y destinos con el objetivo de asegurar la no intervención militar en política”* (González Guyer 2002a).

González Guyer argumenta que la pauta de relaciones civil-militares en el Uruguay del siglo XX tuvo como piedra angular el binomio dialéctico de cooptación y autonomía militar. De manera resumida, la explicación supone que las élites políticas se aseguraban la no intervención en política de los militares a través de la selección de las altas jerarquías, a la vez que se otorgaba a los militares amplias autonomías en cuanto a la gestión de los asuntos de la defensa nacional. Por tanto, la contracara de la cooptación partidaria fue la indefinición política de los temas relativos a la defensa nacional, quedando por tanto como ámbito de decisión de los propios militares.

En resumidas cuentas, la modalidad de relaciones civil-militares, parecería haberse enfocado en la preocupación política partidaria de evitar intentos de golpes de Estado de la colectividad política adversaria, a través de la selección de jerarquías afines.

---

<sup>8</sup> El hecho de que el Ejército Nacional haya combatido a las fuerzas revolucionarias de Aparicio Saravia es otro de los elementos claves para confirmar la tesis del Ejército eminentemente colorado.

Si bien la perdurabilidad de la institucionalidad democrática en el Uruguay es un rasgo diferencial con respecto a los países de la región, como se mencionó la misma tuvo dos interrupciones. En cuanto a las relaciones civil-militares, el golpe de 1973 es el que más relevancia tiene. Así, es de señalar que en el período de mayor intervención de los militares en la región, la institucionalidad uruguaya sucumbió de manera similar a la de sus vecinos, erigiéndose un gobierno autoritario de 13 años con participación decisiva de las FF.AA..

Cabe preguntarse si la modalidad de relacionamiento tradicional entre gobierno y militares tuvo incidencia en el advenimiento de la dictadura (1973-1985). Parece razonable suponer que la ausencia de definiciones políticas respecto a la defensa nacional y a la política militar, fue un fenómeno que facilitó la diseminación en las FF.AA. de la doctrina de la seguridad nacional, por la lógica de que cuando existe vacío, algo lo llena.

No obstante, esto no quiere decir que sea la explicación del quiebre de la democracia en el Uruguay, sino en todo caso, una condición facilitante. En ese sentido, la tesis politológica más aceptada en el Uruguay del quiebre de la democracia fue la incapacidad de la institucionalidad para canalizar el creciente conflicto social, económico y político, en el marco de una crisis económica estructural. En términos de la teoría del *path dependence*, puede sostenerse que se generó una coyuntura crítica general, donde algunos actores tenían incentivos para romper la institucionalidad.

Agotado el largo período autoritario, con la restauración democrática en 1985 también retornaron las pautas tradicionales de relaciones civil-militares. Como explica Fernando Amado *“así como durante buena parte del siglo XX existió una cooptación partidaria de las Fuerzas Armadas, desde los noventa los partidos retomaron las viejas prácticas, politizando al actor militar en la esfera superior de las jerarquías. En efecto, los distintos gobiernos que se sucedieron a partir de 1990 no aceptaron un cuerpo de oficiales políticamente neutrales e intentaron influir con intensidades diversas”* (Amado 2007: 18).

Si la combinación de cooptación de jerarquías y autonomía militar fue el *modus operandi* del Poder Ejecutivo; el del Parlamento fue el predominio del tratamiento formal por sobre el sustantivo en las cuestiones militares (Gonzalez Guyer, 2008). La

tradicional indiferencia parlamentaria respecto a la temática de la defensa nacional es señalada por el investigador Félix Besio. No obstante esto, al analizar los últimos años, Besio detectó diferencias en la Comisiones Parlamentarias de Defensa Nacional, identificando una mayor preocupación y conocimiento en la de Diputados que en la de Senadores. La explicación de esto, muy probablemente, sea por la especificidad que tiene la comisión de Diputados, ya que sus miembros son exclusivos, a diferencia de la del Senado, en donde los integrantes participan a su vez de otras comisiones (Besio, 2004).

Pese a esta mencionada indiferencia, el Uruguay cuenta con una antigua legislación en materia de defensa nacional. La Ley Orgánica Militar<sup>9</sup> cumplió un rol fundacional en este sentido. La misma identifica la misión y organización del Ejército Nacional y otras cuestiones generales atinentes a lo estrictamente militar. Un hecho sugerente de esta normativa es que dentro de ella se establecen las disposiciones relativas al Ministerio de Defensa Nacional (MDN). El hecho de que éstas integren una norma destinada a la organización militar es ya un elemento significativo de la falta de separación entre los ámbitos civiles y militares.

A comienzos de la década del '40, también se elaboraron la Ley de Instrucción Militar<sup>10</sup> y la de Defensa Pasiva del País<sup>11</sup>, que prevén detalladamente la modalidad de movilización de la población en caso de guerra. Ambas leyes, directamente relacionadas con la hipótesis de una posible expansión de la Alemania Nazi, nunca fueron aplicadas. Es difícil no suponer la influencia en esta legislación de la incorporación del Uruguay al sistema hemisférico de defensa, hegemonizado por EE.UU., teniendo en la Organización de Estados Americanos (OEA), el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y la Junta Interamericana de Defensa (JID), sus organismos claves.

En ese sentido, la firma de un tratado bilateral de cooperación militar con los EE.UU. en el año 1953 pareciera confirmar esta situación. De alguna manera, la conjugación de la ausencia de definiciones políticas respecto a la defensa nacional y a la política militar,

---

<sup>9</sup> Ley N° 10.050 de 1941.

<sup>10</sup> Ley N° 9.943 de 1940.

<sup>11</sup> Ley N° 10.171 de 1942.

devino en una situación de encuadramiento de las FF.AA. uruguayas al sistema de seguridad hemisférica hegemónico por los EE.UU..

Con las normas reseñadas, más las leyes que regulan el Ejército Nacional<sup>12</sup>, la Armada Nacional<sup>13</sup> y la Fuerza Aérea Uruguaya<sup>14</sup>, se conforma el núcleo normativo que se mantuvo -con ligeros cambios en las leyes de Presupuesto y Rendición de Cuentas- hasta la dictadura (1973-1985).

La Ley Orgánica de las FF.AA.<sup>15</sup> aprobada durante la dictadura sustituyó la normativa de 1941. En esta ley el cambio más importante fue la incorporación de los conceptos vinculados a la doctrina de la seguridad nacional. En lo referente al MDN, mantuvo la inclusión al igual que en la norma de 1941. También durante el período dictatorial se modificaron las leyes orgánicas de las tres Fuerzas<sup>16</sup>.

Tras la restauración de la democracia en 1985, se eliminaron las modificaciones de 1974 más estrechamente vinculadas a la doctrina de la seguridad nacional. En los demás aspectos se mantuvo la legislación, procesándose un retorno a la mayoría de las disposiciones previas.

Los sucesivos gobiernos postdictadura, a pesar de sus promesas de reestructura y reforma, mantuvieron incambiada la legislación, a excepción de las eliminaciones mencionadas que se realizaron en el primer gobierno del Dr. Julio María Sanguinetti (PC) (1985-1990). Durante el gobierno de Luis Alberto Lacalle (PN) (1990-1995) no se procesaron los cambios esbozados en un principio respecto a la regulación de cuadros; la reforma del Estado impulsada durante el segundo mandato de Sanguinetti (PC) (1995-2000), en poco afectó al MDN; en tanto el proyecto de ley de defensa nacional elaborado en 2003, durante el gobierno del Dr. Jorge Batlle (PC) (2000-2005), ni siquiera ingresó a las Comisiones del Parlamento para su tratamiento.

Si bien debe valorarse que la Constitución de la República Oriental del Uruguay establece con niveles exigentes en términos democráticos la subordinación de los

---

<sup>12</sup> Ley N° 10.757 de 1946.

<sup>13</sup> Ley Orgánica de la Marina N° 10.808 de 1946

<sup>14</sup> Ley de la Fuerza Aérea Militar de 1953.

<sup>15</sup> Ley N° 14.157 de 1974.

<sup>16</sup> Armada Nacional Ley N° 14.956 de 1979; Fuerza Aérea Uruguaya Ley N° 14.747; y Ejército Nacional Ley N° 15.688 de 1984.

militares a las autoridades democráticamente electas, este hecho no debe ocultar los déficits institucionales que existen en el Uruguay. Por otra parte, resulta en cierto sentido paradójico, que varias de las estipulaciones legales respecto a la defensa nacional y a las cuestiones militares, hayan sido establecidas en los períodos dictatoriales.

Como se señaló más arriba, uno de los principales déficits de la normativa de defensa nacional, es la inclusión de las disposiciones del MDN dentro de las leyes que regulan el ámbito militar. Esto sumado a la vaguedad de las definiciones respecto a la defensa que esta normativa establece y la omisión política tradicional, condujeron a la configuración de un MDN con características de institución militarizada (Gonnet, 2005).

En efecto, según las disposiciones legales, dentro del MDN, los únicos cargos a ocupar por civiles son los de Ministro y Subsecretario. El resto de los cargos jerárquicos dentro del MDN deben ocuparse con Oficiales Superiores de las FF.AA.. Asimismo, el personal civil del MDN se enmarca en la figura legal de equiparado, por la cual se los equipara a las obligaciones y derechos del escalafón K (militar).

La militarización del MDN *“retroalimenta de hecho el carácter de actor pasivo que en esta esfera de gobierno han jugado los actores civiles/políticos. Se ha favorecido así la persistente ausencia de un concepto y una política explícita de defensa nacional, en particular en su dimensión militar”* (Arbesún, Gonnet y Gonzalez, 2007. Cap II: 27). Además de las obvias dificultades que esto supone para el logro de un control civil efectivo, también trae aparejadas otras dificultades.

Una de ellas es la existencia de una doble jerarquía para quienes ocupan cargos en el MDN, ya que por un lado los militares deben obediencia a las autoridades políticas, pero a su vez deben obediencia a sus jerarquías militares (de las cuales dependen en gran medida sus destinos futuros). Por otra parte, éstas tienen alto grado de influencia en el nombramiento de los Oficiales que ocupan cargos en el MDN. Otra de las dificultades que presenta la militarización es la pérdida de memoria institucional, ya que los cargos en el MDN hacen las veces de un destino militar más, con su característica rotación en corto tiempo (Gonnet, 2005).

A estas características del MDN hay que agregarle la multiplicidad de áreas de actuación que trascienden el ámbito estricto de la defensa nacional. Sin ingresar en la definición o clasificación de qué áreas son específicas de la defensa y cuáles no, es claro que muchas de las áreas de acción del MDN no ingresarían en las definiciones más tradicionales que se manejan en la literatura. Sólo a modo de ejemplo cabe señalar que en la órbita del MDN funcionan la Dirección Nacional de Meteorología, el Instituto Antártico Uruguayo, la Dirección Nacional de Pasos de Fronteras, la Dirección Nacional de Aviación Civil, entre otros. A esta lista deben agregarse todos los organismos encargados de gestionar el “mini” Estado de Bienestar dentro del Estado que configura la seguridad social militar. Si esta multiplicidad de funciones se conjuga con la militarización del MDN se concluye que no sólo la Defensa Nacional está militarizada, sino que también lo están por transitiva varias áreas que son a priori no estrictamente militares.

La proliferación de funciones no militares en el MDN ha sido vinculada por diversos autores a la tradicional ausencia de misión efectiva de las FF.AA. uruguayas. Este hecho fue descrito por Real de Azúa con el concepto de “*dialéctica del arrumbamiento*”, por el cual afirma que las FF.AA. configuraban una institución sin función aparente y una profesión “*burocratizada*” y “*sin horizontes*” (Real de Azúa 1997: 189).

Analizando a las FF.AA. en el siglo XX otro investigador señala que “*estamos frente a unas Fuerzas Armadas estatistas que en el siglo XX habían asumido una función puramente ‘profesional’, aunque con escasos contenidos sustantivos. Fueron prácticamente ‘arrinconadas’, ‘aisladas’ por la sociedad civil, con la cual tenían escasos grados de contacto debido a los sistemas de reclutamiento, y consideradas como un molesto, aunque finalmente inofensivo, instrumento burocrático, por parte de la maquinaria estatal y por las comunidades políticas*” (Rial, 1986: 13). En la misma dirección González Guyer sostiene que “*Las FF.AA. nunca fueron percibidas seriamente como instrumento para la defensa militar del país. Así, para los gobiernos tanto como para la población ellas han representado, de hecho, una especie de incómoda carga*”. (González Guyer, 2008: 84)

Esta ausencia de misión efectiva de las FF.AA. es también un factor esencial en la explicación del fenómeno quizás más importante de la post-dictadura en el ámbito

militar: la expansión de la participación de las FF.AA. en las Misiones de Paz de ONU (MPONU) a partir de la década del '90.

En la actualidad Uruguay es en términos relativos el país que contribuye con más efectivos al desarrollo de las MPONU. En términos cuantitativos, la participación supone que en todo momento un 10% de los militares se encuentran en MPONU y otro 10% se entrena para relevar a los contingentes desplegados. Cabe señalar que este tema es el que más visibilidad pública ha tenido en los últimos años y también al que se le han dedicado discusiones parlamentarias de mayor trascendencia<sup>17</sup>.

Si la ausencia de misión efectiva es un factor clave en la explicación del aumento en la participación de las FF.AA. en MPONU, el otro es la necesidad de recursos. En ese sentido es de destacar que el presupuesto del MDN fue decreciendo constantemente en cada período de gobierno post-dictadura. Es así que los ingresos por concepto de participación en MPONU –que son autogestionados por las FF.AA. por fuera del presupuesto nacional- actúan como amortiguador de las mermas presupuestales.

No obstante esto, cabe señalar que el MDN fue hasta 2005 el inciso de la Administración Central que mayor porcentaje del presupuesto captaba. Para un observador no especializado no deja de resultar paradójico que el área que más recursos presupuestales se le asignan sea a su vez un área de política pública tradicionalmente omitida en su tratamiento por las autoridades políticas.

Recapitulando, en este apartado se describieron las relaciones civil-militares en el Uruguay durante el siglo XX. Se señaló la tradicional relación de cooptación y autonomía militar, con el trasfondo de la omisión política a la hora de tratar los asuntos de la defensa nacional. La omisión política también se evidencia cuando se analiza el rol cumplido por el Parlamento. Esta realidad, a pesar de las estipulaciones constitucionales que consagran la subordinación de los militares al poder político, trajo aparejada una

---

<sup>17</sup> El 1º de diciembre de 2005 el Diputado del Partido Socialista, integrante del Frente Amplio, Guillermo Chifflett, renunció a su banca tras oponerse a la decisión de aumentar el contingente militar uruguayo en la Misión de Paz de ONU en Haití (MINUSTAH). El tema fue declarado asunto político por la bancada del FA, lo cual supone que los legisladores deben acatar por disciplina y votar unitariamente. Argumentando que esa decisión iba en contra de sus principios, Chifflett renunció a su banca. (Observatorio Cono Sur de Defensa y Fuerzas Armadas, Informes Uruguay N° 221 y 222. Diciembre de 2005)

magra estructura institucional-legal en materia de defensa y la configuración de un MDN como institución militarizada.

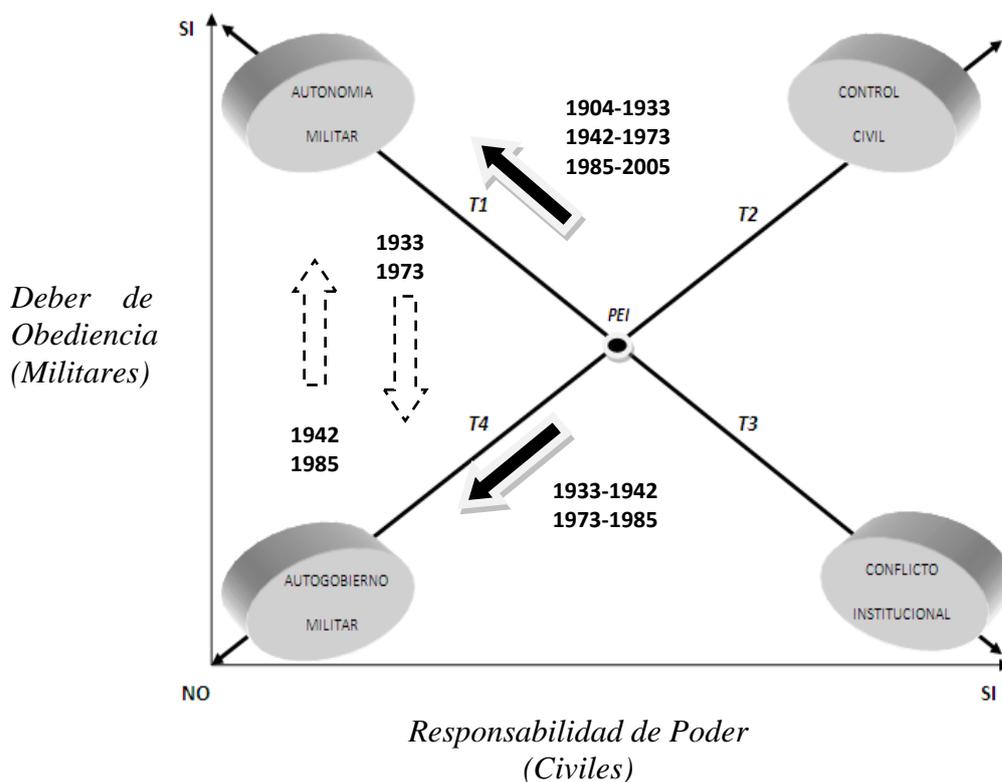
A su vez, la ausencia de misión efectiva de las FF.AA., fue señalada como elemento explicativo de la expansión de funciones no militares en el MDN, así como la creciente participación en Mponu durante la década de los '90. Este último hecho también se vinculó a la necesidad de captar recursos para paliar los sucesivos recortes presupuestales que el MDN tuvo en los gobiernos posteriores a la dictadura. Finalmente, se señaló que la conjugación de indefinición política con la incorporación de Uruguay al sistema de seguridad hemisférica derivó en una importante influencia norteamericana en las FF.AA. uruguayas.

Aplicando el modelo teórico propuesto, parece razonable sostener que si la pauta de relacionamiento civil-militar de los distintos gobiernos del Partido Colorado y del Partido Nacional se basó en la lógica de cooptación de jerarquías y autonomía militar, el régimen parcial de las relaciones civil-militares se ubicó en los períodos democráticos, en una trayectoria cercana a la ideal T1. Es decir, una trayectoria caracterizada por ausencia de responsabilidad de poder de los políticos y de apego a la Constitución de los militares, lo que deriva en una situación de autonomía militar para el manejo de los asuntos de la defensa nacional y militares. Esta trayectoria, no fue modificada, sino reforzada, cuando existieron cambios de partido en el gobierno, es decir, cambio en el actor “civiles” del modelo. Así tanto en 1958, que fue el primer momento de alternancia, así como en los posteriores cambios de partido en el gobierno, la pauta de relacionamiento civil-militar fue confirmada.

En tanto, los dos períodos de quiebre democrático, en el modelo significaría un pasaje en dirección a la trayectoria ideal T4, dónde en el ámbito de la defensa nacional los militares siguen siendo los que deciden, pero sin respetar la Constitución, configurando una situación no democrática. Las diferencias de la participación militar en ambos golpes de Estado es sustancial en relación al régimen general. Sin embargo, con respecto al régimen parcial de las relaciones civil-militares, tienen las mismas consecuencias, los militares deciden las cuestiones de defensa nacional y militares, aunque actuando por fuera del marco constitucional. En el siguiente gráfico, con las flechas negras se describen trayectorias de continuidad, en tanto las flechas punteadas

implican los cambios en los puntos de extensión desde el cual surgen nuevas trayectorias. En suma, las flechas negras suponen continuidad y las punteadas ruptura o cambio de trayectoria.

**Grafico 2.**  
**Régimen Parcial de Relaciones Civil-Militares: Uruguay 1904-2005**



Puede sostenerse que la perdurabilidad de la trayectoria T1 (el 80% del período 1904-2005) se basó en la práctica de cooptación partidaria de las jerarquías y autonomía militar. Esta combinación generó una trayectoria de arreglo institucional que se vio fortalecido con el paso del tiempo. En ese sentido, es dable suponer que ni el Partido Nacional ni el Partido Colorado tuvieron incentivos para quebrar esta tradición de relacionamiento, lo cual parecería reafirmar la lógica del path dependence, de los incentivos para continuar con la trayectoria.

Así las cosas, el caso uruguayo durante el siglo XX parece corresponderse de manera casi perfecta con el diagnóstico de Pion-Berlin del control político-civil de bajo costo,

explicado por la falta de incentivos de los políticos para gestionar la defensa nacional. Por otro lado, también es una muestra de los límites del modelo, ya que si bien el equilibrio fue estable y pudo reproducirse por largos períodos democráticos y de no intervención de los militares en política, no quita que el Uruguay no fue la excepción cuando la oleada de regímenes autoritarios se expandió en la región. En ese sentido, es válido recordar que la explicación de Pion-Berlin para el sostenimiento de este tipo de control político militar es la generalización de la democracia como único régimen político posible.

### **Antecedentes del Acceso al Gobierno del Frente Amplio**

En el año 2005 el Frente Amplio (FA) accedió al gobierno nacional, obteniendo mayoría parlamentaria en ambas cámaras. Asimismo, su proyección nacional se vio fortalecida por el logro del gobierno de ocho departamentos del país. De esta manera, 2005 puede considerarse como el punto culminante de un largo proceso de cambio del sistema de partidos uruguayos con la incorporación de un nuevo actor que rompió el bipartidismo histórico del Partido Colorado y el Partido Nacional (Moreira, 2004 y Yaffé, 2005)

El FA, partido que se originó por la confluencia de comunistas, socialistas, demócrata-cristianos, independientes y escindidos de los partidos tradicionales (Nacional y Colorado), concurrió por primera vez a las urnas en las elecciones de 1971, las últimas realizadas antes de la dictadura (1973-1985).

El hecho de ser una fuerza de izquierda política hizo que el FA ingresara en la categoría de enemigo interno de unas FF.AA. apegadas a la doctrina de la seguridad nacional. Así, la persecución, la cárcel, el asesinato y/o la desaparición forzada fueron el destino de muchos de los dirigentes y militantes de la novel fuerza política durante el período autoritario.

Con el retorno de la democracia, el FA confirmó en las primeras elecciones su carácter de partido desafiante (López, 2005) logrando aproximadamente el 20% de los votos en las elecciones nacionales. A partir de allí, en las sucesivas consultas populares fue ampliando constantemente su caudal electoral, hasta lograr en las elecciones de

2004 el acceso al gobierno nacional. Es de señalar que desde 1990 el FA gobernó la ciudad de Montevideo de manera ininterrumpida.

Así, la llegada al gobierno del partido desafiante, supuso un cambio político trascendental en la historia política del Uruguay, por lo cual eran de esperarse importantes cambios en distintos ámbitos de la política pública. Sin embargo, la Defensa Nacional, a diferencia de otras áreas, configuraba un escenario bastante complejo de predecir.

En primer lugar, por la ajenidad entre el FA y las FF.AA. producto de su calidad de enemigo durante la dictadura. En ese sentido, las FF.AA. eran uno de los pocos territorios que el FA en su proceso de expansión política no pudo franquear. En segundo lugar, la decisión de avanzar en el esclarecimiento de los delitos cometidos durante la dictadura en el marco de la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, presagiaba un escenario de potencial conflictividad con las FF.AA., lo cual podría dificultar el impulso de cambios en el área.

En tercer lugar, la incertidumbre también tenía su explicación en los fundamentos ideológicos. Esto se justifica en que en el ámbito militar o de defensa nacional, no es fácil distinguir modelos en base al eje izquierda-derecha. Es decir, en materia de políticas económicas, políticas sociales, tal vez sea más sencillo predecir cuál es la diferencia de comportamiento esperado entre un partido de izquierda y uno de derecha. Esto no puede deducirse, o al menos no fácilmente, en el plano de la defensa nacional.

La fuente de predicción de lo que iba a realizar el FA en el gobierno eran las detalladas propuestas elaboradas por la Comisión Especial de Defensa Nacional del Frente Amplio (CEDNAFA) que fueron resumidas en un documento de 2003. Dicho documento establecía un importante paquete de reformas, producto de la elaboración constante de dicha comisión por un período de más de 20 años. Sin embargo, la efectiva puesta en práctica de dichas propuestas no era un hecho evidente, por las probables resistencias que emprender una reforma como la planteada conlleva.

Así, la política de Defensa Nacional que promovería el FA no era un hecho fácil de predecir. A su vez, cómo iba a ser el relacionamiento con los militares era una de las mayores interrogantes al asumir el gobierno, puesto que el viejo enemigo se convertía

ahora en mando superior de las FF.AA.. La designación de la Dra. Azucena Berruti como Ministra de Defensa Nacional, no hizo sino aumentar las incertidumbres en esta área, por ser la primera mujer de la historia en ocupar la jerarquía máxima de un Ministerio en gran medida masculinizado.

### **Cambios Institucionales del Primer Gobierno del Frente Amplio**

En este apartado se describen los cambios institucionales implementados por el Frente Amplio (FA) en el período 2005-2010. Se analiza por un lado el cambio más relevante que fue la aprobación de la Ley Marco de Defensa Nacional<sup>18</sup>, luego se describen otros cambios implementados y finalmente se presenta una evaluación del caso en base al modelo de análisis presentado.

#### *Ley Marco de Defensa Nacional*

En el año 2006 el gobierno del FA convocó a un Debate Nacional de Defensa con el objetivo de generar insumos para la aprobación de una Ley de Defensa Nacional y una reforma de la Ley Orgánica Militar. Así, con el apoyo del PNUD y la Universidad de la República, el debate reunió a representantes partidarios, miembros del Poder Ejecutivo y del Parlamento, efectivos y Oficiales de las FF.AA., representantes de organizaciones de la sociedad civil, académicos, e invitados extranjeros. La sola convocatoria al debate ya fue un hecho novedoso, por la opacidad con que la temática de defensa nacional ha sido tratada históricamente en el Uruguay<sup>19</sup>.

A partir de los insumos generados en dicha instancia y tras un largo proceso de debates parlamentarios, e incluso un veto del Poder Ejecutivo<sup>20</sup>, finalmente en 2010 se aprobó la Ley Marco de Defensa Nacional, hecho inédito en la historia de las relaciones civil-militares, tanto por el proceso, por los contenidos, así como por la aprobación por unanimidad de todos los partidos políticos. La Ley establece un amplio programa de

---

<sup>18</sup> Ley N° 18.650 de 2010.

<sup>19</sup> Todos los documentos del Debate Nacional de Defensa pueden consultarse en el sitio del Ministerio de Defensa Nacional [www.mdn.gub.uy](http://www.mdn.gub.uy)

<sup>20</sup> El Poder Ejecutivo (PE) vetó parte de la Ley. En concreto la posición del PE era que ante la creación del ESMAD, colocar un nuevo jefe con la misma jerarquía que los Ctes. en Jefe de las FF.AA. afectaría la cadena de mando. La Asamblea General el 09 de febrero de 2010 levantó el veto por unanimidad, dejándolo sin efecto.

reformas. De su implementación dependen en gran medida la reducción de la autonomía militar y consecuentemente, la concreción de la gestión política de la defensa nacional.

Las innovaciones de la normativa son numerosas. En primer lugar, se instituye el Sistema de Defensa Nacional (SDN)<sup>21</sup> que es el encargado de determinar la política de defensa nacional. En dicho esquema se crea el Consejo de Defensa Nacional integrado por los Ministros de Defensa Nacional, Relaciones Exteriores, Interior y Economía- con funciones consultivas y de asesoramiento al Presidente de la República, quien lo preside y lo convoca y puede designar miembros ad hoc.

En cuanto a las funciones de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, la norma no hace sino reafirmar las estipulaciones constitucionales. En efecto, como se estableció en el apartado anterior, la Constitución uruguaya consagra formalmente la subordinación de las FF.AA. a las autoridades democráticamente electas. La nueva norma da forma y fortalece en el plano legal los criterios constitucionales.

Con respecto al Ministerio de Defensa Nacional (MDN)<sup>22</sup>, sí se realizaron modificaciones, particularmente en cuanto a sus competencias, las cuales están ahora claramente determinadas. En este sentido, la Ley establece que serán competencias del MDN: la política de defensa, la administración general, el Estado Mayor de la Defensa (ESMADE) y las FF.AA.. Esta clarificación no es un hecho menor, teniendo en cuenta que anteriormente las cuestiones relativas al MDN estaban incluidas en la Ley Orgánica Militar. No obstante, la futura redacción de una Ley Orgánica del MDN, deberá reglamentar con mayor precisión estas modificaciones.

De lo anterior se desprende otro cambio sustantivo, a saber, la definición de la doctrina de la “conjuntez” de las operaciones de las FF.AA.. Esta es patente con la creación del ESMAD E, que tiene como una de sus funciones precisamente planificar y coordinar las operaciones conjuntas entre las tres ramas de las FF.AA.. El ESMAD E está presidido por un Oficial del mismo rango que los Ctes. Jefe de las FF.AA., lo que sugiere la importancia de dicho organismo en la estructura organizacional de la defensa nacional.

---

<sup>21</sup> Ley N° 18.650. Título II.

<sup>22</sup> Ley N° 18.650. Título III.

Finalmente, otro hecho relevante que establece la Ley Marco son las definiciones acerca de la Justicia Militar y su relación con la Justicia Civil<sup>23</sup>. Al respecto se establece que la jurisdicción militar mantiene su esfera de competencia exclusivamente a los delitos militares y al caso de estado de guerra; se dispone que sólo los militares pueden ser responsables del delito militar; y que los delitos comunes cometidos por militares en tiempo de paz, cualquiera sea el lugar donde se cometan, estarán sometidos a la justicia ordinaria. Para el traslado de funciones de la Justicia Militar al Poder Judicial se estableció un mecanismo coordinador integrado por miembros de la Suprema Corte de Justicia y el Supremo Tribunal Militar.

#### *Otros cambios institucionales relevantes*

Si bien la Ley Marco de Defensa Nacional fue el cambio institucional de mayor calado del primer gobierno del FA, cabe señalar otras medidas que también afectaron la institucionalidad del régimen parcial de relaciones civil-militares.

Una de las primeras medidas concretas que tomó el gobierno en el ámbito militar fue la eliminación de la llamada “ley de tercios” para el ascenso al grado de General<sup>24</sup>. La disposición establecía que el Poder Ejecutivo para designar a los Oficiales Generales debía escoger entre los Oficiales que ocupaban el primer tercio en el orden de derechas de los Oficiales con posibilidad de ascender (que cumplían la antigüedad y la calificación de apto). La eliminación de dicha disposición implica que ahora se podrá escoger de entre todos los Oficiales aptos para el ascenso. Esta medida fue criticada por la oposición acusando al gobierno de politizar los ascensos militares<sup>25</sup>.

Al mismo tiempo, el gobierno suprimió la necesidad de ser Oficial con grado de Cnel. para ocupar las jerarquías administrativas del MDN. Así, uno de los elementos legales que fortaleció la configuración del MDN como institución militarizada, fue eliminado.

---

<sup>23</sup> Ley N° 18.650. Disposiciones finales.

<sup>24</sup> La Ley N° 17.920 de 2005, modificó la Ley N° 15.848 de 1986, que a su vez había modificado el Decreto Ley N° 15.688 de 1984.

<sup>25</sup> Diario El País 4 de octubre de 2005.

La vía que se optó para ello fue la derogación de parte de las normas que consagraban dicha obligación<sup>26</sup>.

Con esta medida quedó abierta la posibilidad de nombrar civiles en la estructura del MDN, ya que cabe recordar que los únicos cargos jerárquicos pasibles de ser ocupados por civiles eran los de Ministro y Subsecretario. Esta posibilidad se vio reforzada con la Ley de Presupuesto Nacional<sup>27</sup>, por la cual se crearon cargos de confianza políticos dentro de la Dirección General de Secretaría del MDN. En dicha norma se crearon los cargos de Director Gral. de Recursos Financieros; Director Gral. de Recursos Humanos; Director Gral. de Servicios Sociales; Asistente de Sanidad; Asistente Letrado Adjunto y Consejero de Institutos de Formación Militar.

La creación del cargo de Consejero de Institutos de Formación Militar, fue acompañada por la creación –en el marco de la Ley General de Educación<sup>28</sup> aprobada en 2009- de una comisión para elaborar una Ley de Educación Militar (y también de educación policial). La comisión se conformó con representantes del MDN, del Ministerio del Interior, del Ministerio de Educación y Cultura, y de la Universidad de la República. Se le dio un plazo hasta 2012 para presentar los proyectos de ambas leyes. Este hecho cobra especial relevancia pues apunta a generar un cambio en la formación de los militares, cuestión inherentemente vinculada al desarrollo de la profesión así como a las características concretas de la institución militar. Realizar modificaciones en este ámbito implica cuestionar en un punto neurálgico la autonomía de la que gozaron las FF.AA. para la resocialización de sus miembros.

Otra medida del gobierno fue la centralización y manejo por parte del MDN de los denominados “fondos ONU”, derivados de la participación de las FF.AA. en las Misiones de Paz de ONU. Como se vio en el apartado anterior, a partir de la década de los '90 se multiplicó la participación de efectivos uruguayos en dichas misiones, lo que supuso ingentes cantidades de dinero que gestionaban las propias FF.AA. sin control político efectivo. El monto de los ingresos fue calculado para el año 2005 como el equivalente al 15% del presupuesto del MDN (González Guyer 2012). A partir de 2009, los ingresos derivados de las MPONU ingresaron en las cuentas públicas, y son

---

<sup>26</sup> La Ley N° 17.921 derogó parte de la Ley N° 14.157 de 1941 y de la Ley N° 16.736 de 1996.

<sup>27</sup> Ley N° 16.930 de 2005.

<sup>28</sup> Ley N° 18.437 de 2009.

directamente controlados por las autoridades políticas del MDN (hasta entonces el dinero se depositaba en cuentas de las FF.AA.).

Finalmente, respecto a los funcionarios del MDN, en la rendición de cuentas del año 2007, a aquellos civiles que se encontraban en la figura de “equiparado al escalafón K (militar)”, se les dio la posibilidad de optar por pasar al escalafón civil. De alguna manera, es una medida que apunta a desmilitarizar la estructura del MDN.

### *Los cambios en la interpretación de la Ley de Caducidad*

Si bien el tema de las violaciones a los DD.HH. durante la dictadura no ocupan estrictamente la agenda de defensa nacional, las vinculaciones y las consecuencias que en el proceso de reforma tienen son innegables. Por tanto, si bien no se ahondará en esta cuestión, es preciso marcar las diferencias que el gobierno del FA marcó con sus antecesores. Dos son los hechos más relevantes.

El primero fue la aplicación del artículo 4° de la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado<sup>29</sup>, que permitió la realización de investigaciones para dilucidar los crímenes de la dictadura militar. En ese sentido, el ingreso de un equipo de antropólogos a predios militares y la identificación de restos de detenidos desaparecidos fue un hecho de repercusiones históricas que aún no terminan de generar impactos.

El segundo, la decisión del Poder Ejecutivo de determinar que algunos de los casos de delitos cometidos durante la dictadura no estaban amparados en la Ley de Caducidad. Esto generó la posibilidad de que el Poder Judicial actúe, lo que derivó en el procesamiento de algunos de los connotados líderes civiles y militares de la dictadura.

### *Evaluación de los cambios según el modelo teórico propuesto*

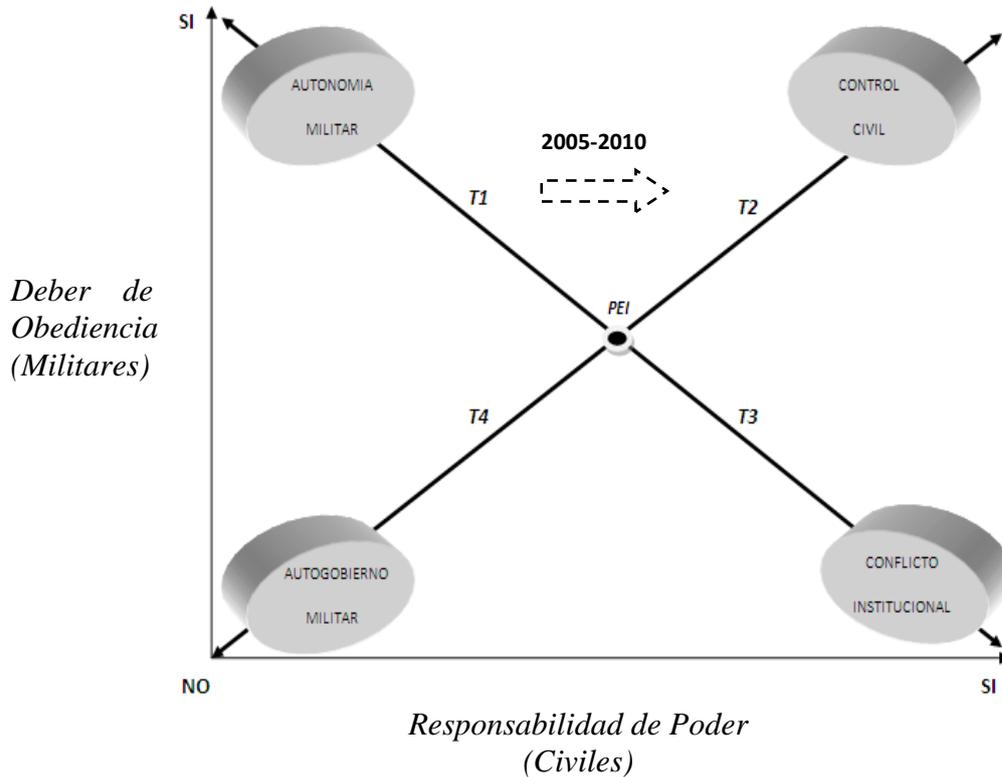
Analizando la realidad de las relaciones civil-militares tras los cambios implementados por el primer gobierno del FA, se detecta un cambio en dirección a la concreción de un mayor control civil de los militares. En ese sentido, puede afirmarse que se procesó un cambio desde la trayectoria T1 en dirección a la trayectoria T2. Al

---

<sup>29</sup> Ley 15.848 de 1986.

igual que en el gráfico dónde se describieron las relaciones civil-militares en el siglo XX, en el gráfico 3 el punteado de la flecha supone un cambio, una ruptura en la trayectoria.

**Grafico 3. Régimen Parcial de Relaciones Civil Militares:  
Tipos y Trayectorias Ideales**



Este cambio, se verifica en la voluntad política que se evidenció durante el período para transitar en la reducción de la autonomía militar y el progresivo control civil. La aprobación de la Ley Marco de Defensa Nacional, la incipiente desmilitarización del MDN, la creación de una comisión para modificar los institutos de formación militar, el pasaje de la Justicia Militar a la Justicia Civil, el mayor control de los recursos por parte del MDN, son todos elementos que suponen una erosión de la autonomía militar. También el activo rol que cumplió el Parlamento es un hecho relevante. En ese sentido, pueden vincularse con la propuesta de reducción de la autonomía militar y progresivo control civil establecida por Narcís Serra (2008). Los cambios realizados hacen que el

Uruguay sea considerado como uno de los países de la región que más se acerca al modelo ideal de organización de la defensa propuesto por Pion-Berlin (2009) visto en el apartado sobre el debate acerca del control civil en América Latina.

No obstante, cabe señalar que la mayoría de los cambios implementados son de tipo legal, es decir, irían en la dirección del fortalecimiento institucional-formal. Principalmente en lo que respecta a la Ley Marco de Defensa Nacional, que como se vio, es básicamente la formalización legal de un amplio paquete de reformas. Su implementación es la que va a definir en la realidad si el Uruguay efectivamente transita hacia un adecuado control civil de los militares.

Este es un hecho no menor a juzgar por la tradición histórica de las relaciones civil-militares en el Uruguay. Como se argumentó más arriba, pese a estipulaciones exigentes desde el punto de vista constitucional, el Uruguay transitó durante el siglo XX sin definiciones concretas respecto a la política militar y a la política de defensa nacional, combinando el binomio de cooptación de jerarquías y autonomía militar. Por tanto, el sólo hecho de que exista una Ley Marco de Defensa Nacional, no implica que los gobiernos tomen las decisiones que ella establece y por tanto desarrollen una efectiva gestión política de la defensa nacional.

Por otra parte, si bien se inició un proceso de desmilitarización del MDN, a través de la creación de direcciones, la eliminación de la obligación de tener grado de Cnel. para ocupar las jerarquías administrativas, y se dio la opción a los funcionarios equiparados de pasar a tener un status totalmente civil, no existieron iniciativas sistemáticas respecto a la capacitación de civiles en materia de defensa nacional y cuestiones militares.

Pese a estas precisiones, no se debe menospreciar la importancia de la voluntad política de elaborar un plan ambicioso de reformas en el sector defensa, sobre todo por la tradicional omisión política de los sucesivos gobiernos democráticos post-dictadura, y por la tradición histórica del país en este ámbito de la política pública.

Asimismo, los cambios implementados por el FA podrían evaluarse como desviaciones de la tesis de Pion-Berlin acerca de la falta de incentivos que los políticos de la región tienen para gestionar la defensa nacional. Es decir, ¿por qué el FA decidió

modificar la trayectoria en que se encontraban las relaciones civil-militares en el Uruguay, inaugurando un amplio programa de reformas del sector defensa, que de materializarse conduciría a un efectivo control civil de los militares? O en términos de *path dependence*, si el Uruguay generó en su historia democrática una trayectoria de arreglo institucional de equilibrio que se mostró capaz de perdurar por largos períodos democráticos ¿qué incentivos tuvo el FA para que los costos de intentar un cambio de trayectoria hayan sido menores que los de continuarla?

### **Hacia Una Explicación de los Cambios**

El objetivo de este trabajo es elaborar una respuesta con pretensiones explicativas de por qué el Frente Amplio (FA) realizó importantes cambios institucionales en el ámbito de la defensa nacional. La histórica omisión política en el tratamiento de la cuestión militar detectada en el Uruguay, combinada con el diagnóstico de Pion-Berlin de la imposibilidad de un adecuado control civil militar en la región fundamentado en la falta de incentivos que tienen los políticos para gestionar la defensa nacional, hacen necesaria una explicación a los cambios. Si la voluntad política de gobernar a los militares es el “talón de Aquiles” de los déficits en las relaciones civil-militares en la región y también en el Uruguay, cabe preguntarse, ¿por qué el FA tuvo voluntad política de realizar cambios en la defensa nacional?

Dos factores anidados se consideran claves para responder esta pregunta. El primero, la imposibilidad del FA de reproducir el modelo tradicional de cooptación y autonomía militar, por el hecho de no poder encontrar militares partidariamente afines. Dicha imposibilidad se justifica en motivos históricos. La creación del Frente Amplio en 1971 es dos años antes del golpe de Estado en 1973. Hasta entonces las afinidades partidarias en las FF.AA. se dividían básicamente en blancos y colorados, ya que eran los dos partidos políticos preponderantes en el sistema político<sup>30</sup>. Por tanto, el arraigo del FA en filas militares no tuvo tiempo por su nacimiento en los prolegómenos del golpe.

Por otro lado, siendo el FA enemigo interno de la dictadura, se procesó una depuración en las FF.AA. de posibles efectivos con vínculos con la naciente fuerza

---

<sup>30</sup> Hasta las elecciones de 1971, el Partido Nacional y el Partido Colorado, juntos alcanzaban aproximadamente el 90% del electorado.

política. El hecho de que durante el gobierno del FA se decidiera reparar a los militares destituidos por la dictadura por motivos políticos o ideológicos puede cobrar sentido en este hecho<sup>31</sup>.

La calidad de enemigo del FA durante la dictadura ha sido señalada en numerosos trabajos por distintos investigadores uruguayos. Por ejemplo, Jaime Yaffé sostiene que *“aunque el régimen cívico-militar se propuso borrarlo de la política uruguaya, el FA salió confirmado y fortalecido (de la dictadura)”* (Yaffé, 2005:11).

Si bien es extensa, es sugerente la transcripción del siguiente párrafo donde el historiador Carlos Demasi describe el *“espacio de los partidos”* durante la dictadura: *“Cuando se habla de ‘partidos’ en la dictadura y se alude a su proscripción, no se debe olvidar que no estaban todos en la misma situación. Según fueran tradicionales o de izquierda, la ubicación en el campo político condicionaba los diferentes trayectos recorridos en el período. Si bien toda actividad política estaba suspendida, había una diferencia importante entre unos y otros: en el caso de los bandos tradicionales no se cuestionaba su existencia sino los ‘errores y desviaciones personales’ de sus dirigentes, pero este no era el caso de la izquierda. Ante la mirada de la represión estos no eran ‘auténticamente uruguayos’ sino que respondían a los dictados del ‘marxismo internacional’; por lo que su actividad, englobada en el concepto de subversión, quedaba comprendida dentro de lo previsto en la ‘Ley de Seguridad del estado’. Cualquier gesto de estos grupos era visto como evidencia de la acción de una conjura marxista que sólo se mantenía por el apoyo exterior, y por lo tanto debía ser reprimido inmediatamente”*. (Demasi, 2009: 57).

La enemistad del pasado generó -cuando menos- ajenidad en el presente, entre el FA y los militares. Así, en momentos de acceder al gobierno el FA, las FF.AA. configuraban uno de los pocos lugares a los cuales su expansión política no pudo llegar. Fernando Amado, en su estudio de la elección de la cúpulas militares en la post-dictadura, al analizar el gobierno del FA indica que *“debido a razones concernientes al pasado político de nuestro país el Ejército ha permanecido institucionalmente muy alejado de la fuerza política actualmente en el gobierno. Por ende, los integrantes de ella, también han vivido una suerte de divorcio político con la fuerza política que hoy es su mando*

---

<sup>31</sup> Ley N° 17.949 Y Ley N° 18.033 de 2006.

*superior.*” No obstante señala que esto “*no significa que no puedan existir Oficiales de presunta afinidad político-partidaria frenteamplista. Seguramente sí los hay. Pero es altamente probable que no se sepa, o se sepa muy poco (...) En este trabajo no estamos en condiciones de atribuirle a ningún oficial la condición de frenteamplista*” (Amado, 2007: 40-41). A pesar de la relativización, la sugerencia de Amado del aumento de la influencia de la masonería en los ascensos durante los primeros años del gobierno del Presidente de la República, Tabaré Vázquez, puede entenderse como la confirmación de ausencia de afinidades partidarias entre gobierno y Oficiales militares. Esta confirmación deriva del supuesto de que la búsqueda de vínculos extra-partidarios entre mando superior y jerarquías militares se debe a la ausencia de afinidades político-partidarias.

El segundo factor clave para entender los cambios, es la lógica preocupación del FA por lograr un mayor control civil de los militares, por la represión de la que fueron objeto sus dirigentes y militantes durante la dictadura. Si las relaciones civil-militares encierran la paradoja de que las sociedades desarrollan instituciones para protegerse pero, al mismo tiempo, dichas instituciones le generan temor, para el FA y para la mayoría de sus dirigentes, esta cuestión era más una enseñanza de la praxis que un ejercicio de reflexión teórica.

De esta manera, si el primer factor hizo necesario la realización de cambios en la institucionalidad de la defensa nacional, el segundo le dio la dirección. Es decir, ante la imposibilidad de reproducir el modelo de cooptación partidaria por no existir militares afines, la estrategia del gobierno fue la de reducir la autonomía militar a través del fortalecimiento institucional.

Por tanto, la explicación que se propone supone dos afirmaciones:

*1- Los cambios implementados por el primer gobierno del Frente Amplio en el ámbito de la defensa nacional se explican por la imposibilidad de reproducir el modelo tradicional de cooptación partidaria y autonomía militar.*

*2- En tanto, el fortalecimiento del control civil se explica por la preocupación del Frente Amplio en controlar a los militares, por la represión sufrida durante la dictadura.*

El argumento no supone que el FA fue el único enemigo de la dictadura, de hecho todos los partidos políticos fueron ilegalizados por el régimen<sup>32</sup>. Lo que sí supone es que a diferencia de los anteriores gobiernos, encabezados por el Partido Nacional y el Partido Colorado, el FA no podía reproducir el modelo tradicional, por la imposibilidad de encontrar Oficiales militares partidariamente afines. A diferencia de la situación de 1958 cuando se procesó un “blanqueamiento” de las jerarquías militares, en 2005, era imposible realizar una “frente amplización” de las FF.AA.. En suma, primero se origina la necesidad de los cambios y luego se establece la dirección de los mismos.

Por tanto, la argumentación, además de brindar una explicación de por qué el FA introdujo cambios en materia de defensa nacional, también responde a otra interrogante, a saber, por qué los cambios se dieron con su llegada al gobierno y no antes, cuando existieron cuatro períodos democráticos post-dictadura encabezados por el Partido Nacional y el Partido Colorado.

De esta manera, la explicación propuesta tiene como elemento subyacente la dinámica del sistema de partidos uruguayo. Se entiende que la llegada del FA al gobierno, hecho culminante de una larga transición en el sistema bipartidista tradicional, configuró una coyuntura crítica en el sentido de gran proceso de cambio político, lo cual tuvo su correlato en el régimen parcial de las relaciones civil-militares. La incorporación de un nuevo actor, con sus preferencias, estrategia y poder relativo, hizo modificar el equilibrio en la trayectoria institucional de la interacción entre civiles y militares. Así, una vez más la idea de que en Uruguay los partidos políticos “lo explican todo” parece mantener su vigor. Por otro lado, la idea de que la historia de los partidos es importante, también se reafirma (Caetano, Rilla y Pérez, 1987).

Finalmente, respecto a la forma y contexto en que los cambios se procesaron, el hecho de que hayan estado inmersos dentro de un amplio programa reformista (reforma fiscal, de salud, relaciones laborales, etc.) parece haber mermado la posibilidad de resistencia a las reformas. Sin embargo, la generación de un amplio debate y fundamentalmente, la aprobación unánime de la Ley Marco de Defensa Nacional, tras arduas negociaciones partidarias, parecen ser los factores explicativos de la superación de las resistencias a las

---

<sup>32</sup> No obstante, esto no quita coincidir en afirmar que la izquierda política fue el principal foco de represión de la dictadura, como lo describe Carlos Demasi (2009).

mismas. Ambos factores, cobran mayor relevancia si se toma en cuenta que los cambios se realizaron al mismo tiempo que se reinterpretaba la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, lo que condujo al procesamiento con prisión de algunos de los más connotados líderes de la dictadura.

### **Consideraciones Finales**

Puede sostenerse que contrariamente al diagnóstico pesimista de Pion-Berlin para la región, el Uruguay ha procesado durante el primer gobierno del Frente Amplio (FA) un cambio en dirección al logro de un mayor control civil de los militares. En ese sentido, sin pretender refutar de manera concluyente la validez general del estudio del investigador norteamericano, se argumentó que el análisis de las distintas trayectorias nacionales es un elemento esencial para entender por qué los países de la región presentan diferentes realidades en el ámbito de las relaciones civil-militares.

Si bien Uruguay en su historia democrática del último siglo se ajustó al diagnóstico de control político-civil de bajo costo, el acceso del FA al gobierno generó una coyuntura crítica en el régimen parcial de las relaciones civil-militares, caracterizada por: la imposibilidad de reproducir el modelo de equilibrio sub-óptimo basado en la cooptación partidaria y autonomía militar, y por la existencia de incentivos para fortalecer el control político de las FF.AA., puesto que el FA y muchos de sus dirigentes fueron enemigos internos de las FF.AA. durante la dictadura.

De esta forma, la explicación propuesta del cambio en dirección a un mayor control civil de los militares en el Uruguay tiene en la dinámica del sistema de partidos un mojón fundamental. La incorporación de un nuevo actor a la interacción civil-militar (con sus preferencias, estrategia y poder relativo) es la clave para entender los cambios. Confirmando la tradición partidocéntrica uruguaya, el régimen parcial de las relaciones civil-militares no es ajeno a ella. Esto supone que el caso uruguayo exhibe una particularidad. A pesar de que no se modificaron los factores estructurales que explicarían la ausencia de incentivos para que los políticos gestionen la defensa nacional según Pion-Berlin (improbabilidad de guerras, ausencia de industrias militares

importantes y escasa relevancia electoral del tema militar), se detectó un cambio sensible en la voluntad política de gobernar a los militares.

Por otro lado, no obstante los cambios realizados por el FA, no puede afirmarse que el Uruguay configure hoy una situación de control civil óptima. En primer lugar, porque si bien se reconfiguró la organización de la defensa nacional con niveles altos de exigencias democráticas, aún no se ha implementado la Ley Marco de Defensa Nacional, por ende, aún no se han tomado las decisiones relativas a la elaboración de la política de Defensa Nacional y consecuentemente la política Militar de Defensa, por mencionar sólo dos decisiones relevantes.

Asimismo, la elaboración de las Leyes Orgánicas del Ministerio de Defensa Nacional, de las FF.AA. y de cada una de sus ramas; la de Inteligencia; el pasaje de la Justicia Militar a la órbita civil; así como la definición del futuro de las diversas actividades no estrictamente militares que se ubican dentro de la órbita del MDN, son cuestiones a materializarse en el futuro. La definición de las relaciones con EE.UU. también es un tema importante en la agenda de la Defensa Nacional, por la innegable influencia que la potencia del Norte tiene por su rol hegemónico en el sistema de seguridad hemisférico, del cual el Uruguay forma parte. Por tanto, el camino a recorrer aún es muy largo y no exento de obstáculos.

En segundo lugar, no se puede considerar que el Uruguay presente un control civil óptimo porque poco se ha avanzado en la calificación de civiles en asuntos de defensa nacional y cuestiones militares. En este punto la elaboración de programas de capacitación civil con objetivos de corto, mediano y largo plazo, parecen ser la opción más eficaz.

Como se vio a lo largo de esta monografía, la voluntad política es el elemento central a la hora del inicio de todo el proceso de cambios. En este trabajo se intentó demostrar que el FA tuvo incentivos para efectuar los cambios en la dirección que los realizó. La incógnita es si también tendrá los incentivos para ir a fondo con la reforma, realizando las acciones necesarias para implementarla en su segundo período de gobierno.

Por otro lado, la interrogante en una mirada de largo plazo es si los importantes cambios institucionales realizados operarán como el punto de inicio de una nueva

trayectoria en el régimen parcial de las relaciones civil-militares, caracterizada por un mayor control civil. Así, la cuestión es si los cambios impulsados tienen potencial para convertirse en un punto de expansión desde el cual se inicie una trayectoria de arreglo institucional donde los políticos decidan las cuestiones respecto a la defensa nacional y los militares obedezcan dichas decisiones.

El nexo intrínseco entre consolidación democrática y control civil militar ha sido demostrado por diversos investigadores, así como también la dificultad de su consecución. Consolidar el control civil de los militares supone consolidar la democracia. Si bien no se deben generar falsas expectativas, el caso uruguayo, al menos, permite mirar con algún grado de razonable optimismo el diagnóstico de la imposibilidad de un control civil militar adecuado en la región. Conforme a ello, se concluye que la consolidación democrática tal vez no sea algo imposible, al menos desde el punto de vista de las relaciones civil-militares.

## BIBLIOGRAFÍA

ABRAHAMSSON, Bengt (1972). *Military Professionalization and Political Power*. Sage, Beverly Hills.

AGÜERO, Felipe (1999a). *Militares, civiles y democracia. La España posfranquista en perspectiva comparada*. Alianza Editorial, Madrid.

AGÜERO, Felipe (1999b). *Las Fuerzas Armadas en una época de transición: perspectivas para el afianzamiento de la democracia en América Latina*. En Rut Diamint (ed.), “Control Civil y Fuerzas Armadas en las Nuevas Democracias Latinoamericanas”. Universidad Torcuato Di Tella, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

ALCANTARA, Manuel (1992). *Las transiciones a la democracia en España, América Latina y Europa Oriental. Elementos de aproximación a un estudio comparativo*. En Revista del Centro de Estudios Constitucionales, n1 11, CEC, Madrid.

AMADO, Fernando (2007). *Desconfianza Infinita. Lacalle, Sanguinetti, Batlle y Vázquez y la elección de sus cúpulas militares*. Editorial Fin de Siglo, Montevideo.

ARBESUN, Rolando, Diego GONNET y Julián GONZALEZ GUYER (2007). *Defensa Nacional y Fuerzas Armadas: Democracia e Integración Regional*. Disponible en <http://www.fcs.edu.uy/pagina.php?PagId=354&CatId=23&SubCatId=189>

BAÑÓN, R. y OLMEDA, J. (Comps.) (1985). *La Institución Militar en la Sociedad Contemporánea*. Ed. Alianza, Madrid.

BARRACHINA, Carlos y Juan RIAL (2006). *Los ministerios de defensa en América Latina y las consecuencias de la multidimensionalidad de las amenazas*. América Latina Hoy, 42.

BESIO, Félix (2004). *Política y Defensa en Uruguay: Articulaciones Disfuncionales de Larga Data*. En Gilda Follietti y Luis Tibiletti (eds.) “Parlamento y defensa en América Latina: El papel de las comisiones. Vol. I: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay”. RESDAL y SER en el 2000, Buenos Aires.

BUQUET, Daniel (2012). *Institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina: path dependency y equilibrio*. Trabajo presentado en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “La Ciencia Política desde el Sur”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política.

BRUNEAU, Thomas (2005). *Civil-Military Relations in Latin America: The Hedgehog and the Fox Revisited*. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad. Año 19, N° 1.

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

BRUNEAU, Thomas y Scott TOLLEFSON (2006). *Who Guards the Guardians and How*. University of Texas Press, Austin.

CAETANO, Gerardo, José RILLA y Romeo PÉREZ (1987). *La partidocracia uruguaya. Historia y teoría de los partidos políticos*. En Cuadernos del CLAEH N° 44, Montevideo.

CELI, Pablo (2004), *Los Parlamentos y la Dimensión Institucional de las Políticas de Defensa*. En Gilda Follietti y Luis Tibiletti (eds.) “Parlamento y defensa en América Latina: El papel de las comisiones. Vol. I: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay”. RESDAL y SER en el 2000, Buenos Aires.

COLLIER, Ruth B. y David COLLIER (1991). *Shaping the political arena. Critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. Princeton University Press, N.J.

DEMASI, Carlos (2009). *La evolución del campo político en la dictadura*. En Carlos Demasi, Aldo Marchesi, Vania Markarian, Álvaro Rico y Jaime Yafeé “La dictadura cívico-militar. Uruguay 1973-1985”. EBO, Montevideo.

DE RIZ, L. (1970). *Ejército y Política en Uruguay*. En “Uruguay: Poder Ideología y Clases Sociales”. Cuadernos de Ciencias Sociales N°1, Montevideo.

DESCH, Michael (1998). *Soldiers, States and Structures: The End of the Cold War in Weakening U.S. Civilian Control*. Revista Armed Forces and Society. Vol. 24, N°3, New Brunswick.

DIAMINT, Rut (2011). *Conducción Política de la Defensa*. Documento preparado para el taller “Fortalecimiento del control civil sobre las Fuerzas Armadas y el sector Defensa en Honduras”. Tegucigalpa, Honduras.

FEAVER, Peter (1998). *Crisis as Shirking: An Agency Theory Explanation of the Souring of American Civil-Military Relations*. Revista Armed Forces and Society, Vol. 24, N° 3, New Brunswick.

GARRETA, Jaime; Juan RIAL y Luis TIBILETTI (2003). *Metodología de evaluación del funcionamiento de una comisión de defensa parlamentaria*. En Serie Papeles de Trabajo RESDAL. PEITHO/SER2000.

GIBSON Christopher y Don M. SNIDER (1997). *Explaining Post-Cold War Civil-Military Relations: A New Institutionalist Approach*. United States Military Academy at West Point. Working Paper Series No.8 del Project on U.S. Post Cold-War Civil-Military Relations.

GONZALEZ GUYER, Julián (2002a). *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.

GONZALEZ GUYER, Julián (2002b). *Del sistema interamericano de seguridad al sistema militar panamericano. Democracia, control civil y prerrogativas militares*. Cuadernos del CLAEH, N° 85, 2ª Serie, Año 25, Montevideo.

GONZALEZ GUYER, Julián (2004a). *Las relaciones de las instituciones militares y el gobierno en Uruguay: déficit y anomalías democráticas*. Iberoamericana, Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies Vol.XXXIV:1-2, Stockholm University.

GONZALEZ GUYER, Julián (2004b) *Para qué sirven los fusiles: las dos agendas de la cuestión militar. La política en el umbral del cambio*. Observatorio Político, Informe de Coyuntura N° 5 octubre 2004, ICP/EBO, Montevideo.

GONZALEZ GUYER, Julián (2007a) *Las armas de la república en el mundo del desorden global: ¿fútiles o necesarias?* En R. Arocena, y G. Caetano, (coords.) “Uruguay Agenda 2020”. Ed. Santillana, Montevideo.

GONZALEZ GUYER, Julián (2007b). *Relaciones FF.AA. y Sociedad en Uruguay. De anomalías democráticas de vieja prosapia y su posible superación*. En VV.AA. “Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay”. Ed. Altamira, Argentina.

GONZALEZ GUYER, Julián (2008a). *Uruguay. Relaciones FFAA y sociedad*. En Isidoro Sepúlveda, y Alda, S. (eds.) “La administración de la defensa en América Latina. Análisis Nacionales”. IUGM, Madrid.

GONZALEZ GUYER, Julián (coord.) (2008b). *Transparencia en el Presupuesto de Defensa Nacional en Uruguay*. Proyecto Transparencia del Presupuesto de Defensa en América Latina, Red de Seguridad de América Latina (Resdal).

GONZALEZ GUYER, Julián (2010a). *La cuestión militar: luego de cinco años llegan los desafíos más complejos*. En María Mancebo y Pedro Narbono (coord.) “Reforma del estado y políticas públicas de la administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos”. Ed. Fin de Siglo/ ICP/CLACSO, Montevideo.

GONZALEZ GUYER, Julián y José CAGNONI (coord.) (2010b). *Justicia y disciplina militar en la hora de la reforma. Instituciones militares y Estado de derecho*. ICP, Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Centro de Estudios de Derecho Público, Montevideo.

GONZALEZ GUYER, Julián (2013). *Relaciones civil-militares en Uruguay en su contexto. La perdurabilidad del control político civil en América Latina*. En David Pion-Berlin y José M. Ugarte (comp.) “Organización de la defensa y control civil de las Fuerzas Armadas en América Latina”. Jorge Baudino Ediciones, Buenos Aires.

HALL, Peter y Rosemary TAYLOR (2000). *La Ciencia Política y los tres nuevos institucionalismos*. En “Enfoques contemporáneos en Ciencia Política”, México. Original (1996) *Political Science and the three new institutionalisms*. Pags. 936-957, Political Studies Vol. 44, N| 5, diciembre. Cambridge, Political Studies Asociation.

HARRIES-JENKINS, Gwyn y MOSKOS, Charles (1984). *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Alianza Editorial, Madrid.

HUNTINGTON, Samuel (1985). *Poder, ideología y profesionalidad: Las relaciones civiles-militares en teoría*. En Bañón, R. y Olmeda, J. (Comps.) “La Institución Militar en la Sociedad Contemporánea”. Ed. Alianza, Madrid.

HUNTINGTON, Samuel (1995). *El soldado y el Estado. Teoría y política de las relaciones cívico-militares*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires. Original, 1957.

KARL, Terry L. (1990). *Dilemmas of Democratization in Latin America*. En *Comparative Politics*, vol. 22, n1 4 (págs. 1-22).

KOHN, Richard (1994). *Out of control, the crisis in civil-military relations*. En *Revista National Interest*.

JANOWITZ, Morris (1990). *El soldado profesional*. Ministerio de Defensa de España, Madrid. Original, 1960.

LINZ, Juan J. (1987). *La quiebra de las democracias*, Alianza, Madrid.

LINZ, Juan J. (1990): *Transiciones a la democracia*, en *Revista Española de investigaciones Sociológicas*, n1 51, CIS, Madrid.

LINZ, Juan y Arturo VALENZUELA (Comps.) (1997). *Las crisis del presidencialismo*. Editorial Alianza, Madrid.

LÓPEZ, Ernesto (1994). *Defesa não-provocativa y relações cívico-militares: reflexões sobre o caso argentino*. Texto presentado en el Seminario EURAL-UNQUI-Fundación FORD, Buenos Aires.

LÓPEZ, Ernesto (1999). *La Construcción del Control Civil: Argentina, Brasil, Chile*. Working Paper. Universidad de Quilmes.

LÓPEZ, Ernesto (2006). América Latina: El control civil revisitado. En David Pion-Berlin (Ed.) “Civil Military relations in Latin America: new analytical perspectives. University of North Caroline Press.

LÓPEZ, Santiago (2005). *Partidos desafiantes en América Latina: representación política y estrategias de competencia de las nuevas oposiciones*. En *Revista de Ciencia Política* Vol. 25 N° 2, Santiago de Chile.

LÓPEZ CHIRICO, Selva (1986). *Las FF.AA.: De la milicia artigüista al ejército de la seguridad nacional*. Bases de la historia uruguaya, N° 23, Montevideo.

MAINWARING, Scott (1989). *Transitions to democracy and democratic consolidation: theoretical and comparative issues*. Working Paper, N2130, Kellogg Institute, Notre Dame, United States, November 1989,

MARONNA, Mario e Yvette TROCHON, (1988). *Militares y Política en los Años Veinte*. Cuadernos del CLAEH 2ª Serie, Año 13, Montevideo.

MOREIRA, Constanza (2004). *Final del juego. Del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay*. Ed. Trilce, Montevideo.

O'DONNELL, Guillermo, Philippe SCHMITTER y Lawrence WHITEHEAD (eds.) (1994). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Paidós, Barcelona.

O'DONNELL, Guillermo (1997). *Contrapuntos. Ensayos recogidos sobre autoritarismo y democratización*. Paidós, Buenos Aires.

PERDOMO, Sandra (2011). *Rompiendo con viejas tradiciones: el Debate Nacional sobre Defensa en el Uruguay*. En María Julia Moreyra (Ed.) "Política de Defensa en América Latina". Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, Ginebra.

PION-BERLIN, David (2005). *Political Managment of the Military in Latin America*. En Revista Military Review, January-February.

PION-BERLIN, David (2006). *The Defense Wisdom Deficit in Latin America: A Reply to Thomas Bruneau*. FASOC, Año 20, N°1.

PION-BERLIN, David (2009). *Defense organizations and civil-military relations in Latin America*. Revista Armed Forces and Society. Vol. 35, N° 3.

PION-BERLIN, David y José M. UGARTE (comp.) (2013). *Organización de la defensa y control civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*. Jorge Baudino Ediciones, Buenos Aires.

PRZEWORSKI, Adam (1988). *Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia*. En G. O'Donnell, P. Schmitter, y L. Whitehead, (Eds.) "Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas". Paidós, Buenos Aires.

REAL DE AZUA, C. (1997). *Ejército y Política en Uruguay*. En "Historia y Política en el Uruguay". Ed. Cal y Canto, Montevideo. Original 1969.

RIAL, Juan (1986). *Las Fuerzas Armadas: ¿soldados-políticos garantes de la democracia?* CIESU/CLADE/EBO, Montevideo.

RIAL, Juan (1984). *Partidos Políticos, democracia y autoritarismo. Tomos I y II*. CIESU, EBO, Montevideo.

RIAL, Juan (2008). *La conducción política de la Defensa en la América Latina de la post democracia de inicios del siglo XXI. Algunos pasos adelante, otros atrás y otros al costado*. En Isidoro Sepúlveda y Sonia Alda (Eds.) "La Administración de la Defensa en América Latina. Estudios Comparados III".. Ed. Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado" de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, Madrid.

ROJAS, Francisco (2008). *La Administración de la Defensa como política pública en América Latina*. En Isidoro Sepúlveda y Sonia Alda (Eds.). "La Administración de la Defensa en América Latina.

Estudios Comparados III”. Ed. Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado” de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, Madrid.

RUESCHEMEYER, Dietrich, Evelyn STEPHEN y John D. STEPHEN (1992). *Capitalist Development and Democracy*. University Press, Chicago.

SCHIFF, Rebecca (1995). Civil military relations reconsidered: a theory of concordance. En *Revista Armed Forces and Society*. Vol. 22, Nº 1.

SCHMITTER, Philippe (1988). *The Consolidation of Political Democracy in Southern Europe*. Stanford University/Instituto Universitario Europeo, Florencia.

SERRA, Narcís (2008). *La transición militar*. Ed. Random House Mondadori, Barcelona.

SKOCPOL, Theda y Paul PIERSON (2002). *Historical Institutionalism in contemporary political science*. En I. Katznelson y H.V. Milnes “Political science: state of the discipline”. W.W. Norton, Nueva York.

SMITH, Louis (1965). *La democracia y el poder militar*. Bibliográfica Omeba. Buenos Aires, 1965. pág. 19

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

STEPAN, Alfred (1986). *Caminos hacia la redemocratización: consideraciones teóricas y análisis comparativos*. En O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Eds.) “Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas”. Paidós, Buenos Aires.

STEPAN, Alfred (1988). *Repensando a los militares en política: Brasil y Cono Sur*, Planeta, Buenos Aires.

URTURBEY DE CESARIS, Luis Enrique (2009). *Reconceitualizando o Institucionalismo Histórico: path dependence, agencia e mudança institucional*. Tesis de Posgrado en Ciencia Política, Universidad de San Pablo.

VALENZUELA, Samuel (1990). *Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notions, Process and Facilitating Conditions*. En *Working Papers*, Nº 1 150, Helen Kellogg Institute, Notre Dame University.

WEBER, Max (2002). *Economía y sociedad*. FCE, México. Original, 1922.

YAFEÉ, Jaime (2005). *Al centro y adentro. La evolución de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en el Uruguay*. Linardi y Risso, Montevideo.

## **FUENTES CONSULTADAS**

### PRENSA:

Diario El País [www.elpais.com.uy](http://www.elpais.com.uy)

Diario La República [www.diariolarepublica.net](http://www.diariolarepublica.net)

Diario El Observador

Diario Ultimas Noticias

Radio El Espectador [www.espectador.com](http://www.espectador.com)

### AGENCIAS GUBERNAMENTALES:

Presidencia de la República [www.presidencia.gub.uy](http://www.presidencia.gub.uy)

Ministerio de Defensa Nacional [www.mdn.gub.uy](http://www.mdn.gub.uy)

Parlamento Nacional [www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy)

### OTRAS FUENTES:

Observatorio Sudamericano de Defensa y Fuerzas Armadas. Informe Uruguay.

[www.obsudamericanodefensa.blogspot.com](http://www.obsudamericanodefensa.blogspot.com)

<http://www.fcs.edu.uy/pagina.php?PagId=777&CatId=23&SubCatId=339>

[www.gedes.org.br](http://www.gedes.org.br)