

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

Defensa nacional y fuerzas armadas.
Asignatura pendiente del sistema político nacional

Félix Besio
Tutor: Romeo Pérez Antón

1999

DEFENSA NACIONAL Y FUERZAS ARMADAS.
ASIGNATURA PENDIENTE DEL SISTEMA POLÍTICO NACIONAL.

Comentario introductorio:

En el presente trabajo indagaremos la interrelación institucional entre el sistema político nacional y las FFAA, desde la autonomización de las FFAA en los años '60 – por considerarse el pico más alto de la autonomización dentro de la institucionalidad¹ – hasta nuestros días. Para ello analizaremos las diferentes políticas con respecto al tema de la defensa nacional y a las FFAA.

Hipótesis:

Se pretenderá mostrar como el Sistema Político Nacional ha evitado elaborar políticas que clarifiquen lo que es la Defensa Nacional, el cometido del Ministerio de Defensa Nacional y el cometido de las FFAA dentro de la eventual política de Defensa Nacional. Pensamos además que, frente a la actual elaboración e implementación de las políticas de Reforma del Estado, esa falta de políticas claras relativas a la Defensa Nacional y a las FFAA, ha dejado en evidencia la carencia de criterios generales al respecto. En resumen, la Defensa Nacional, como un todo, constituye una asignatura pendiente del Sistema Político Nacional.

Operacionalización:

A. Falta de Políticas de Defensa Nacional.

- Estudiaremos la falta de políticas de defensa nacional, analizando la presencia o ausencia de la interfase interinstitucional entre los principios que establecen la Constitución y la política militar. De allí, veremos como se evidencia la confusión entre Defensa Nacional \leftrightarrow FFAA. Al efecto, analizaremos las leyes orgánicas de las FFAA, así como legislaciones comparadas conocidas, junto con las declaraciones de las reuniones anuales de los Ministros de Defensa Nacional del continente.

B. La Burocracia militar.

- A modo introductorio y en un primer momento, analizaremos específicamente al personal superior de las FFAA (oficiales), viendo lo que es una burocracia militar y su ideología en términos generales, para luego ir derivando a la ideología de nuestras FFAA. Para ello estudiaremos la extracción social, el sistema de reclutamiento y la educación pre-militar, así como la educación militar básica. Basaremos nuestro análisis en investigaciones previas, así como en los planes de estudio de los diferentes institutos.
- En otro momento de este mismo trabajo, estudiaremos lo que respecta a la carrera militar en sí, su sistema de educación permanente y el sistema de regulación de cuadros. A este respecto, profundizaremos en lo relativo

¹ Consideramos los años '60 como el “pico” de la autonomización dentro de la Institucionalidad, teniendo en cuenta la visibilidad que adquiere el instituto armado frente a la población, y a la participación que el propio gobierno nacional le va dando en las tareas que le asigna.

a los ascensos del personal superior, actualmente alejado de un concepto meritocrático, así como lo relativo a las edades de retiros obligatorios, instrumento que debería tender – sin ser ésta la realidad actual de las FFAA uruguayas – a una profesionalización por vía de la exclusión de aquellos elementos que no hubiesen podido mantener una correlación eficiente entre el grado militar y su propia edad cronológica. Para este estudio, manejaremos las leyes orgánicas militares actuales y las anteriores, derogadas por las actuales, donde podremos apreciar el paulatino cambio de lo que podría haberse dado en llamar como burocracia “weberiana” a lo que son las FFAA hoy, por la normativa vigente.

C. Autonomización de las FFAA, insertas en un régimen democrático.

- Luego de la introducción en el tema militar veremos como, desde los años '60, cobra especial vigor la autonomización de las FFAA, es decir, la toma de decisiones y el establecimiento de criterios en el accionar político, sin que otras instituciones del Estado consigan detener el proceso. Al efecto y partiendo de diversos trabajos, normas legales y materiales varios tanto de la época como posteriores, analizaremos las diferentes etapas que hemos separado en:
 - Etapa previa al gobierno de Pacheco Areco.
 - El gobierno de Pacheco Areco.
 - Comienzo del gobierno constitucional de Bordaberry.

D. Desde el tope máximo de la autonomización y pretorianización de las FFAA., estudiaremos los replanteos de los roles militares, responsabilidades y misión, en función de las diferentes instancias:

- 1973: en función de la doctrina de la seguridad nacional.
- 1976: encrucijada frente a la propuesta del Presidente Bordaberry.
- 1980: frente al resultado del plebiscito refundacional.
- 1984: frente a la inminencia del abandono del gobierno.
- 1990: visualización de las FFAA cobrando protagonismo en relación con la seguridad interna.
- 1995: implementación de la Reforma del Estado.

Para el análisis, manejaremos bibliografía y materiales, los que dan su óptica, desde diferentes posiciones.

E. Con respecto al Sistema Político Nacional y su compleja relación con las FFAA., analizaremos especialmente:

- Las posiciones del sistema político, frente al avance de la autonomización de las FFAA y frente al “golpe largo” (febrero – junio de 1973); la movilización de los empleados públicos del año 1968; los asesinatos de presuntos miembros del “Escuadrón de la Muerte” (1971); el desacato de las FFAA al cumplimiento de un fallo de la propia Justicia Penal Militar, en octubre de 1972; la fallida interpelación de Vasconcellos, en Marzo de 1973; y los llamados a la resistencia ciudadana, hechos por los diferentes líderes políticos y el propio Presidente Bordaberry, para resistir el embate de las FFAA.

- También estudiaremos la transición a la democracia Statu quo ante, donde veremos las posiciones y objetivos tanto de las FFAA y como de los actores políticos en ese momento histórico, el que será la base del primer gobierno de Sanguinetti, en lo referido al relacionamiento militar. Al efecto, estudiaremos bibliografía sobre el período, así como discursos y posicionamientos de los diferentes actores.

F. Con relación a los tres períodos democráticos que van desde 1985 a la fecha, analizaremos las políticas relativas a la Defensa Nacional en general, al tema militar en particular y a las de la Reforma del Estado. Por ello, mencionaremos el rol que le cupo al gobierno del presidente Sanguinetti, en su primera presidencia, fundamentalmente con lo que se refiere a la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado; las primeras políticas explícitas de función en roles de seguridad interna, explicitadas en la presidencia de Lacalle; y el intento de implementación de la Reforma del Estado, en el Inciso 03 (Ministerio de Defensa Nacional), ya en la segunda presidencia de Sanguinetti, analizando comparativamente lo que la ley de presupuesto del gobierno pretendía como Reforma del Estado, lo que el CEPRE impulsó y lo que el Inciso realmente hizo, frente a toda esa normativa.

G. Objetivos – consecuencias – conclusiones. Falta de políticas en el área de la Defensa Nacional.

- La inexistencia de una política de defensa nacional que sea clara tiene, según veremos, el componente del desinterés, el desconocimiento y confusión de todo lo relativo a las diferencias entre Defensa Nacional y FFAA, por parte del sistema político. Asimismo, esa confusión retrotrae a las FFAA a una doctrina con base en la Doctrina de la Seguridad Nacional, lo que ha ido modelando la doctrina actual de extralimitar las funciones de las FFAA más allá de las clásicas de defensa contra agresiones externas, conmoción interna o apoyo frente a catástrofes. El Sistema Político mantiene su práctica de un “dejar transcurrir el tiempo” y mirar para otro lado, posición facilista que no conduce a la determinación de misiones ni responsabilidades.
- Frente a esta situación y también frente a la idea de integración económica en el Mercosur, no es posible visualizar una Defensa Regional, sin que se asuman responsabilidades de conducción política.
- Se manifiesta una evidente falta de conducción política de las FFAA..

1. Política de Defensa Nacional y Política Militar.

Por tratarse de un tema poco estudiado, sería necesario realizar unas breves apreciaciones respecto a la Defensa Nacional en general y a las FFAA en particular.

- Defensa Nacional – FFAA; FFAA – Defensa Nacional.

El artículo 168 numeral 1º de la Constitución de la República, encomienda al Presidente de la República, actuando en acuerdo o en consejo de ministros: “La conservación del orden y tranquilidad en lo interior, y la seguridad en lo exterior”. Por su parte, su artículo 85 determina que al Poder Legislativo le compete la legislación sobre seguridad, decretar la guerra, determinar la Fuerza Armada necesaria, etc.

La Defensa Nacional se desagrega de un marco conceptual sobre lo que constituye Seguridad Nacional en tanto derecho fundamental, al amparo del artículo 7 de la Constitución.

En nuestra doctrina, “Las FFAA son el núcleo básico de la población, organizado para planificar y ejecutar los actos militares que impone la Defensa Nacional”. El cometido fundamental de las FFAA es la defensa del honor, independencia, la paz, integridad territorial, la Constitución y las leyes, todo ello siempre bajo el mando del Presidente de la República.²

No obstante, en ningún lugar quedan determinadas cuales son las Instituciones³ que, en nombre de la Defensa Nacional, intermedian entre la Constitución y Ley Orgánica de las FFAA, e imponen a las FFAA los actos militares a llevarse a cabo. De hecho, el sistema político ha sido oscilante y, en ciertas oportunidades ha conminado a las propias FFAA para que se auto definan roles, mientras que en otras se deja en claro que la función de establecer roles a las FFAA es de los poderes públicos.⁴

Asimismo, al decir que las FFAA planifican y ejecutan los actos militares que impone la Defensa Nacional, deja entrever que la misma – la Defensa Nacional como tal – no es solo actos militares, aunque no aclara que otras interacciones de Instituciones y organismos del Estado juegan en el concepto. Entre al Art. 168 de la Constitución y la Ley Orgánica de las FFAA, existiría una “tierra de nadie” no definida ni enmarcada jurídicamente.⁵

² Arts. 1º y 2º del Dec.-Ley 14.157 – Ley Orgánica de las FFAA – del año 1974.

³ Instituciones en tanto ley fundamental. Política de Estado relativa a la Defensa Nacional.

⁴ Como ejemplo podemos citar que, a juicio del Senador Santoro, las fuerzas militares deberían “redefinir o definir cuáles son las actividades que deben cumplir”. El Observador, 12/9/98. Por su parte y desde otro punto de vista, el Dr. Lacalle en el ejercicio de la Presidencia de la República manifestó que: “... es potestad del mando político el diseño de la política de defensa ...” ,trozo de la alocución que realizara el 26 de Setiembre de 1990, en el Centro de Altos Estudios Nacionales (CALEN), en el marco de las primeras jornadas académicas: “La Defensa Nacional en la Sociedad Democrática”, compendio realizado por el Ministerio de Defensa Nacional, 1990, pág. 15. Por su parte, el Almirante James Coates manifestó en Posdata del 28/6/98, págs 28 y ss. que: “... no son los técnicos quienes deben decir como deben ser las FFAA, sino que esa pregunta (¿Cómo deben ser las FFAA?) debe ser respondida por el poder político como representante del pueblo ...”, “... yo le llamo problema a tener unas FFAA sin una política de Defensa clara y emitida por el superior gobierno...”, “... el tema militar, aparentemente, tiene poco o casi ningún interés...por parte del poder político...”. Hoy por hoy, el Ministro de Defensa Nacional, Dr. Storace manifiesta que, a iniciativa suya, las FFAA han encomendado a grupos de asesores para que definan su propio rol en la sociedad. (La República, 14 de Mayo de 1999). Los puntos de vista son diversos.

⁵ Amarillo, Mª del Huerto. “Hipótesis de Conflicto a fines del siglo XX”. Conferencia dictada el 10 de Octubre de 1990, en el marco de las primeras jornadas académicas: “La Defensa Nacional en la Sociedad Democrática”, Op. Cit., págs. 30 y ss. Es de hacer notar que, dentro de las variables que la autora maneja

A pesar de la “laguna” que hemos mencionado y tal vez por ella misma, algunos estudiosos del tema llegan a concluir que, si los tres poderes del Estado intervienen en la defensa de la independencia y seguridad de la Nación, “las FFAA, obedeciendo el mando superior, ejercen una función esencial del Estado: defender su existencia, su integridad territorial, la independencia, la paz interna, la seguridad exterior y el ejercicio pleno de la soberanía ...”.⁶

Analizando los últimos elementos con relación a la Seguridad y a la Defensa Nacionales, manifestados en la Tercera Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas realizada en Cartagena de Indias entre los días 29 de Noviembre y 3 de Diciembre de 1998, vemos como diferentes países tienen ópticas diferentes. Por ejemplo, Guyana y Colombia agregan, a los cometidos clásicos de las FFAA, la lucha contra el narcotráfico, el crimen organizado y el apoyo al desarrollo nacional; Estados Unidos resalta la cooperación en terrorismo y tráfico de drogas, como la acción de las FFAA en situaciones de calamidad por hechos catastróficos naturales, además de aspirar a que los civiles se interioricen e intervengan en temas de Defensa Nacional⁷. Con respecto a nuestro país, se expuso que ya estaba superada la polémica sobre la existencia y misiones de las FFAA, así como se puede apreciar a los responsables políticos como se han abocado a construir un nuevo diseño de seguridad y defensa. En la declaración final, se reconoce la complejidad del tema desde las diferentes concepciones de lo que son y deben ser las Fuerzas de Defensa, la Seguridad y los Militares, en tanto existen países que no tienen FFAA permanentes. Se estableció que en futuras reuniones se definirían conceptos tales como Defensa y Seguridad, los que hoy se manejan indiscriminadamente.⁸

En otro marco y buscando doctrinas y legislaciones comparadas podemos ver que, para Brasil, la Defensa Nacional constituye la garantía de la soberanía, con la preservación de la integridad territorial, del patrimonio y de los intereses nacionales; la garantía del Estado de Derecho y de las instituciones democráticas; la preservación de la cohesión y de la unidad de la nación; la salvaguardia de las personas, de los bienes y de los recursos brasileños o bajo la jurisdicción brasileña; la consecución y el mantenimiento de los intereses brasileños en el exterior; la proyección de Brasil en el concierto de las naciones y su mayor inserción en el proceso decisorio internacional; y la contribución para la mantención de la paz y de la seguridad internacional.⁹

Para la doctrina militar chilena, el concepto de seguridad, afecta y se ubica en el ámbito nacional. Concierne e incluye a toda la variedad de condiciones relacionadas

para establecer las hipótesis de conflicto, analiza “amenazas”, las que pueden ser violentas/militares y no violentas; y “origen”, el que puede ser del exterior o del interior. Por tanto, dentro de las amenazas, además de incluir los diferentes tipos de guerras, sean internacionales como civiles, maneja las amenazas de boicots económicos, crisis económicas internacionales, alteraciones del medio ambiente, crisis políticas internas, huelgas, etc. Esto deja en evidencia que las amenazas no son un tema exclusivo de los militares, así como también denota que en las amenazas del tipo no violento, normalmente no se legisla y se utiliza las FFAA como un camino fácil de posible solución, en tanto tienen la estructura, organización y medios para llevar adelante una acción efectiva. Insiste en que se trata de un vacío jurídico de nuestro país, como de casi todos los países de Latino América.

⁶ Martins, Daniel Hugo. “La identidad militar en la sociedad democrática”, Conferencia dictada el 31 de Octubre de 1990, en el marco de las primeras jornadas académicas: “La Defensa Nacional en la Sociedad Democrática”, Op. Cit. págs. 39 y ss. Lo que aquí podemos notar como elemento de debate, sería lo que se refiere a lo que significa “paz interna”, que el autor no define específicamente.

⁷ Búsqueda, 19 de Marzo de 1998, Pág. 13.

⁸ Tróccoli, Juan: Los Ministros de Defensa en debate frente a los nuevos retos continentales. En Estrategia, Revista del Centro de Altos Estudios Nacionales, Abril de 1999, Págs. 100 y ss.

⁹ Política de Defensa Nacional, en <http://www.flacso.cl>.

con el bienestar de la ciudadanía como por ejemplo el confort social, la prosperidad económica y últimamente aspectos ecológicos y todo aquello que tienda a afectar esa condición de bienestar en una forma tal que altere su normal desarrollo. No es responsabilidad de unos pocos sino que todos los integrantes de una sociedad tienen algún grado de participación. Tampoco se puede identificar la seguridad nacional con un sector u organismo determinado.¹⁰

Por otra parte, los principios doctrinarios de la Fuerza Armada de El Salvador, en su numeral 1 párrafo E establece: “La doctrina de la Fuerza Armada se asienta en la distinción entre los conceptos de seguridad y de defensa. La defensa nacional, a cargo de la Fuerza Armada, tiene por objeto la garantía de la soberanía e integridad territorial frente a una amenaza militar externa. La seguridad, aún cuando comprende a la anterior, es un concepto más amplio, fundado en el irrestricto respeto de los derechos individuales y sociales de la persona. En ella quedan comprendidos, además de la defensa nacional, aspectos económicos, políticos y sociales que exceden en ámbito de la competencia constitucional de la Fuerza Armada, y cuya atención es responsabilidad de otros sectores de la sociedad y del Estado.”¹¹

En lo que respecta a la República Argentina, se considera a la política de Defensa, como “la que se sustenta en la decidida voluntad de asegurar en toda circunstancia y contra toda forma de agresión la integridad del territorio argentino, la independencia nacional y la vida de sus habitantes. La Defensa Nacional exige la participación vigilante y constante de todo el espectro institucional y poblacional del Estado Nacional. Es así que involucra la participación activa de toda la sociedad y de todos los Ministerios y Secretarías de Estado. Las Fuerzas Armadas, deben enfrentar, en forma disuasiva o efectiva, las agresiones de origen externo. Éstas tienen por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes”. Lo antedicho se extrae de la Ley de Defensa Nacional (Ley 23.554), artículo 2, promulgada el 26 de abril de 1988.¹²

Siendo un tema complejo, especialmente por lo indefinido en nuestra legislación, en este trabajo manejaremos la idea de que Política de Defensa Nacional como el marco jurídico en el cual se articulan las acciones de las diferentes instituciones estatales, para propender a la defensa del Estado – Nación de todo tipo de agresiones, entendiendo por éstas a las violentas y no violentas, externas o internas, en función de la estrategia de país que se busque aplicar. Por ello la Política Militar, extrayendo de la Política de Defensa Nacional los criterios básicos relativos a valores, organización y funciones, se constituye en el marco normativo que tiene el Estado para defenderse de las agresiones violentas externas, así como actuar en caso de necesidad por calamidades originadas por fenómenos naturales, y emergencias nacionales o conmoción interna, de acuerdo a lo establecido en la Constitución. Es la política pública que organiza y estructura la Fuerza Armada Militar.

- Las FFAA en tanto burocracia estatal.

Frente a la eterna confusión entre Defensa Nacional y FFAA, consideramos oportuno analizar las FFAA como burocracia estatal.

¹⁰ Estos conceptos son del Coronel Hugo Harvey Parada, del Ejército De Chile, que se puede consultar en <http://www-cgsc.army.mil/milrev/>.

¹¹ Ver información a través de cepaz@cepaz.org.

¹² Military Review Jul. – Ago. '98, <http://www-cgsc.army.mil/milrev/>.

La idea de que las FFAA constituyen una burocracia dentro del gobierno no es nueva. Ya Max Weber preveía que, luego de la primera guerra mundial, América (EEUU) se europeizaría al formarse un ejército con un cuerpo de oficiales y un aparato burocrático, con las consiguientes posibilidades de ascensos a universitarios que optaran por la carrera de las armas. Más allá de casos concretos, también hace generalizaciones mencionando que el moderno ejército de masas es un ejército burocrático, basado en la disciplina.¹³

Podemos rescatar la idea de que las FFAA son una burocracia de Estado, perteneciente a la administración pública, en tanto se trata de una organización con jerarquías de funcionarios de carrera asalariados y sin derechos de propiedad de sus puestos, que funcionan como tal bajo presupuestos basados en fondos generales y que tienen un monopolio, el de la administración legítima de la violencia.¹⁴ La idea de Institución Militar, en sí misma, está vinculada a la de burocracia, en virtud del manejo de valores propios y el consiguiente rechazo de las opiniones profanas.¹⁵

En la imagen civil la Institución Militar se considera muy ordenada, rutinizada y reglamentada. En realidad, la Institución es una organización para la crisis. Los oficiales se preparan, al mismo tiempo, para ser ordenados y para actuar y responder al entorno inmediato.¹⁶

La burocracia militar, ejerciendo la mediación entre la institución militar propiamente dicha y la sociedad, y en función a su posicionamiento con respecto a los centros decisorios, tiene la posibilidad de desviar los fines y la proyección del grupo y de sus componentes individuales, en esferas de poder político, económico y social, ajenas al desempeño de su función. Esa posibilidad de desvío de fines está sustentada en que la administración militar, como toda la administración pública, posee una autonomía relativa en su accionar, fundamentada en la delegación ciudadana del poder y la discrecionalidad regulada de los procesos de toma de decisiones.¹⁷ Cuando la legislación que determina fines no es clara, el problema se acentúa.

En este punto es conveniente hacer notar que las FFAA uruguayas, como instituciones burocráticas, no escapan a la crisis existencial que sufren todas las instituciones armadas de América Latina.¹⁸ De esta forma la organización militar, viéndose amenazada, tratará de sobrevivir acentuando sus caracteres rituales típicos, aunque su finalidad quede en un plano de ambigüedad u olvido. Al respecto, Juan Rial nos dice que el control militar a través de una burocracia civil experta en temas

¹³ Weber, Max: Escritos políticos. Alianza Editorial, págs. 127, 314 y 315.

¹⁴ Ramos, C.: La teoría tradicional de la administración pública. No editado. 1998, pág. 1; "La especificidad de la administración militar, en tanto administración pública, reside en la posesión del monopolio de la fuerza legítima y sus medios", La Institución Militar en el Estado contemporáneo. Compilación de Bañón y Olmeda. Alianza Universidad Editorial, 1985. Pág. 228; "Idea general de los militares como administradores de los medios de destrucción", Bañón y Olmeda: El Estudio de las FFAA, en La Institución Militar en el Estado contemporáneo. Op. Cit. Pág. 54; " La función de un militar es administrar la violencia, su responsabilidad es la seguridad militar de la sociedad" Huntington, Samuel: El Soldado y el Estado: Teoría y política de las relaciones cívico-militares. Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Políticos y Sociales, Buenos Aires, 1995, págs. 22 a 29.

¹⁵ Bañón, Rafael y Olmeda, José Antonio.: El Estudio de las FFAA, en La Institución Militar en el Estado contemporáneo. Op. Cit. Pág. 54.

¹⁶ Janowitz, Morris.: La organización interna de la institución militar, en La Institución Militar en el Estado contemporáneo. Op. Cit. Pág. 110.

¹⁷ Bañón, Rafael y Olmeda, José Antonio: La Institución Militar en el Estado contemporáneo. Op. Cit. Págs. 227 y ss.

¹⁸ López Chirico, Selva: Estado y FFAA en el Uruguay del siglo XX. Colección: Temas del Siglo. Ediciones de la Banda Oriental, 1985. Pág. 87. La autora denota la percepción de intrascendencia del colectivo armado, con un futuro burocrático sin horizontes, desde 1930 a nuestros días.

militares, es una posibilidad hasta desconocida en Uruguay y en América Latina, lo que constituye todo un tema ya que la mayoría de la clase política no desea involucrarse. No es una cartera que pueda dar réditos políticos y, en definitiva, los políticos uruguayos temen tratar temas militares, desconociendo como piensan y como funcionan.¹⁹

Podemos concluir que, el tema recurrente es el de las FFAA en tanto tales, nunca referidas a un sistema estructurado de Defensa Nacional.

- El ser militar como profesión y sus particularidades:

Retomando la idea de Rial, en nuestro país el tema militar tampoco es muy estudiado por expertos del ámbito civil o del propio sistema político nacional.²⁰ Para el militar en general, el ser profesional y la profesionalización, es un proceso que comienza con la selección del futuro militar de entre los postulantes voluntarios, siguiendo con la formación y perfeccionamiento, que se da a lo largo de toda la carrera militar, en una dinámica de tiempo prolongado y con su inicio a edad muy temprana. Esto asegura una interiorización de valores de los futuros oficiales, brindados en centros educativos específicos. Ya en la parte más elevada de la organización y jerarquías militares, los burócratas homogeneizan esos valores, los que pasan a ser valores de la Institución. La profesionalización militar supone parámetros de eficacia y eficiencia en la estructura de los diversos recursos de la organización. Representa la capacitación técnica adquirida como expertos en la administración de la violencia legítima. En tanto funcionarios públicos, deben acatar la dirección política establecida por los cauces legítimos, so pena de desviar los fines organizativos. La profesionalización puede obstaculizar las aspiraciones profanas de control externo de los expertos.²¹ La competencia técnica, el espíritu de cuerpo anclado en la tradición y el honor y la prestación de un servicio al Estado, constituyen las características de la profesión militar.²²

Lo que también queda claro es que, por tratarse de un servicio que no pueden ofrecer "amateurs", el sistema político debe delimitar claramente las atribuciones, jurisdicción y competencia de la profesión militar. La organización militar tratará de "normalizar" los problemas, tendiendo a hacerlos predecibles. Una vez normalizados, se puede saber el "que" enseñar en los centros de formación y estudios militares. No obstante, es de reconocer que la normalización puede hacer que los profesionales militares prescindan de todo tipo de innovaciones técnicas, despreciando la práctica y opiniones de extraños bajo el manto del espíritu de cuerpo. La normalización puede perjudicar el funcionamiento de la profesión. Aunque no se rechazan todas las innovaciones, las que provienen desde "adentro" son bienvenidas, mientras que las que son desde fuera o desde dentro pero alteran demasiado radicalmente los métodos aceptados normalmente no son bien recibidas.

¹⁹ Rial, Juan: Las FFAA ¿soldados - políticos garantes de la democracia?, CIESU - CLADE - EBO, 1986, pág. 84; y Las FFAA de América del Sur y su relación con el Estado en el nuevo contexto democrático, en un mundo de cambio constante. En compilación hecha por el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, titulada Paz y Seguridad en América Latina y el Caribe en los noventa. Lima, Perú, 1992. Págs 377 a 386.

²⁰ Al referirnos en este trabajo al sistema político nacional, nos estamos refiriendo genéricamente tanto a los partidos políticos, como a las instituciones de gobierno y de control parlamentario.

²¹ Bañón, Rafael y Olmeda, José Antonio.: El Estudio de las FFAA, en La Institución Militar en el Estado contemporáneo. Op. Cit. Págs. 54 a 56 y 155 y ss.

²² Teitler, Gerke: La génesis de los cuerpos de oficiales profesionales., en La Institución Militar en el Estado contemporáneo. Op. Cit. Pág. 167.

Se trata de una puja entre los que temen perder identidad (los que rechazan los cambios foráneos) y los que temen perder eficacia (los que quieren renovarse).²³

Huntington conceptualiza claramente que "un cuerpo de oficiales sólo es profesional en la medida en que su lealtad se debe al ideal militar. La calidad militar del profesional es independiente de la causa por la que lucha. La autoridad de los oficiales superiores se presume que refleja una capacidad profesional superior. Cuando no es este el caso, la jerarquía del mando se prostituye a propósitos no profesionales".²⁴ En un mismo sentido, Clausewitz nos dice que "la virtud militar no se basa en la naturaleza de la causa por la cual lucha", queriéndonos expresar que los militares deben tener fuera de su competencia el hecho de juzgar los fines para los cuales las FFAA son empleadas. El militar siempre debe estar subordinado al estadista, siendo de éste la responsabilidad de la guerra, ya que es la política la que ha creado la guerra, y las FFAA son tan sólo la parte instrumental de la misma. El único criterio posible es la subordinación militar al poder político.²⁵

La profesión militar existe para servir al Estado y a la política estatal. Las FFAA más eficaces y competentes son aquellas que están motivadas por los ideales militares del "buen soldado", obediencia, lealtad y espíritu de cuerpo y no por metas políticas o ideológicas. Sólo así serán servidoras del Estado y el control civil estará asegurado. Al decir de Huntington: "La ética militar remarca la permanencia, la irracionalidad, la debilidad y el mal en la naturaleza humana." Subraya, además, la supremacía de la sociedad respecto del individuo, sosteniendo que la guerra es un instrumento de la política y que el control civil es esencial para el profesionalismo militar. Concluye que la ética militar es pesimista, colectivista, realista y conservadora.²⁶

En lo que respecta a los oficiales uruguayos de los '60 podemos coincidir con Gonzalo Varela que, en términos generales, los mismos eran legalistas, nacionalistas, conservadores y anticomunistas, mostrando desconfianza respecto al parlamento, el colegiado de gobierno y todos los organismos deliberativos en general.²⁷

²³ Teitler, Gerke: La génesis de los cuerpos de oficiales profesionales., en La Institución Militar en el Estado contemporáneo. Op. Cit. Págs. 169 a 173.

²⁴ Huntington, Samuel: La mentalidad militar., en La Institución Militar en el Estado contemporáneo. Op. Cit. Págs. 202 a 204.

²⁵ La cita de Clausewitz la extractamos de: Huntington, S. El Soldado y el Estado: Teoría y política de las relaciones cívico-militares. Op. Cit. Págs. 63 y ss.

²⁶ Huntington, S.: El Soldado y el Estado: Teoría y política de las relaciones cívico-militares Op. Cit., págs. 80 a 88.

²⁷ Varela, Gonzalo: de la república liberal al estado militar. Ediciones del Nuevo Mundo, 1988. Págs. 157 y ss. Sin embargo es de hacer notar que, si en los '60 los órganos deliberativos en general eran vistos con desconfianza por los militares, en los '70 habría habido una transformación en la mentalidad militar, ya que de no ser así, no se comprendería como, en dictadura, las FFAA formaron sus propios órganos colegiados deliberativos para que entendieran en ciertos asuntos de política nacional. Al efecto se puede consultar a Achard, Diego: La transición en Uruguay, E.B.O., 1996. Entrevista al Gral. Rapela, págs. 65 a 75; y a Stepan, Alfred: Repensando a los militares en política. Cono Sur: un análisis comparado. Editorial Planeta, colección Política y Sociedad, 1988 pág. 140, cuando se refiere a que los militares gobernaron colectivamente a través de la Junta de Oficiales Generales. En este último caso es importante hacer notar que el autor menciona que la junta de oficiales generales referida, estaba constituida por todos los generales de cuatro estrellas de las tres fuerzas. Uruguay no tiene ni tenía en el momento histórico que se está analizando, oficiales generales de cuatro estrellas. Si así fuera, supondría que el país tuviese más de un cuerpo de Ejército, más de una Fuerza Aérea y más de una flota de guerra, lo que era y es inexacto.

Es de reiterar que el papel del sistema político ante el soberano²⁸, en tanto responsable insoslayable e irrenunciable de la conducción y control del tema militar, es de primera importancia.

- La ideología militar uruguaya.

Para tratar de comprender la ideología militar uruguaya, consideramos importante recorrer el siguiente análisis.

La extracción social de las FFAA se identifica con la nación toda.²⁹ La corporación de oficiales de las FFAA uruguayas tienen por doctrina, la idea de servir a la nación por sobre todas las cosas. Esto resulta de ser, a diferencia de los países vecinos³⁰, integrantes de extracción de estratos medios o medio - bajos de la sociedad.³¹ Se han "criado" en un espíritu mesocrático y estos orígenes llevaron a que la corporación militar tuviese una imagen de la existencia de una "corrupta alianza de políticos y especuladores", lo que los llevaba a un cierto espíritu anticapitalista, lo cual se notará, posteriormente, en el contenido del comunicado N° 4 de las FFAA, de 1973.³²

En la ideología militar y desde el punto de vista profesional, por una simple interpretación del artículo 2° del Dec.-Ley 14.157 (Orgánico de las FFAA), la independencia de la patria, su unidad, integridad y defensa de sus ciudadanos, depende en última instancia de las FFAA. Para las FFAA en nuestro país hubo un tipo de guerra, llamada y tipificada como revolucionaria y subversiva, desarrollada por una ideología internacional en expansión.³³ El accionar de las FFAA tuvo como objetivo restablecer la paz, primero, para luego reanudar las actividades normales del país, propiciando las reformas políticas que tiendan a la satisfacción de las necesidades y condiciones materiales de vida, defensa de la cultura nacional contra agresiones externas, apoyar la aplicación de las reformas y, eventualmente, reemplazarlas. Para las FFAA es así como se actúa en la pacificación luego de una guerra revolucionaria del tipo subversiva. El futuro era la superación de la crisis y la creación de un nuevo tiempo histórico, recordando que el "otro excluyente (el enemigo) está presente".³⁴

Dentro de la ideología militar, pero desde un acercamiento más personal, los

²⁸ Manejamos el concepto de soberano como cuerpo referido a la Nación. Art. 4° de la Constitución de la República.

²⁹"Todos los años recibimos jóvenes representativos de toda nuestra sociedad..."Cnel. Raul SanPedro, Director de la Escuela Militar de Aeronáutica. "...somos militares...somos orientales y, como tales, sentimos con el resto del pueblo del que venimos y al que pertenecemos.". Perelli, Carina. Someter o Convencer. El Discurso Militar. CLADE – EBO, 1987. Pág. 55 y ss.

³⁰Biblioteca Universal de LIFE en español, Las Repúblicas del Río de la Plata, 1966.; "...las FFAA de Argentina y Paraguay se han sentido con derecho a intervenir siempre que lo consideren necesario..." "...las FFAA de Uruguay no juegan papel político alguno..." Pág. 119 y ss. "...estamos acostumbrados desde temprana juventud, a amar a nuestro país, mientras que los políticos están acostumbrados a explotarlo....por eso, a las academias militares del Río de la Plata se les llama escuela para presidentes..." dicho por un almirante argentino, Pág. 125.

³¹ López Chirico, Selva: Estado y FFAA en el Uruguay del siglo XX. Colección: Temas del Siglo. Ediciones de la Banda Oriental, 1985. Pág. 89.

³² Caetano, G. y Rilla, J.: Breve historia de la dictadura, CLAEH/EBO, 1987, Págs. 33 y ss. "...exportaciones a precios competitivos,....eliminación de la deuda externa opresiva,....atacar ilícitos económicos y corrupción,....redistribución de la tierra,....reorganización del sistema impositivo..."

³³ BURGUEÑO, Regino Cnel.: Guerra no convencional y acciones irregulares, Biblioteca "Gral. Artigas", Vol. 67, 1983, Pág. 6.

³⁴ Panizza, Francisco. Estado y sociedad civil en el Uruguay de Post Guerra, unidades imaginarias, fragmentaciones excluyentes e inclusiones precarias. Revista Uruguaya de Ciencia Política, N° 3, 1989. Pág. 128 y ss.

militares componen una unidad orgánica, con sentido colectivo que se origina en la prolongada disciplina y adiestramiento necesario para lograr la competencia profesional, el trabajo común y la responsabilidad de la corporación.³⁵ En EEUU, el mundo profesional de los militares, tiende a comprender una desusadamente alta proporción de sus actividades. Normalmente, el militar vive y trabaja "aparte" del resto de la sociedad. Esta última realidad no es la de las FFAA uruguayas, aunque lo que sí se mantiene vivo como eje conductor entre las FFAA americanas en general, es el sentimiento de que la familia del militar es parte de la propia familia del ejército, ya que "una familia feliz conduce a un militar productivo".³⁶

En otro orden y con respecto al discurso oficial de las FFAA, aunque el mismo sea el de los oficiales de más alta graduación, no se puede desconocer, afirmar ni negar desde aquí desde afuera, como dice Carina Perelli, la eventualidad de que la corporación no sea totalmente monolítica en su ideología. Pero monolítica o no, la corporación militar sí creó en su colectivo, un "afuera" y un "adentro" claramente definidos.³⁷

³⁵ Perelli, Carina: Los legados de los procesos de transición a la democracia en Argentina y Uruguay. En Los militares y la democracia. Compilación de Goodman, Mendelson y Rial, Peitho, 1990, Pág. 76. Al respecto, la autora, con claridad, describe como el yo individual anterior a su calidad de militar, trasciende y deja lugar al nosotros corporativo, ya como militares.

³⁶ Strait, Irvin Cte.: Filosofía del mando. Revista "Diálogo: el foro militar de las Américas", Vol. 1 1994, Pág. 13.

³⁷ Perelli, Carina. Someter o Convencer. Op. Cit. Págs. 62 y ss. La autora define como Inflación Ideológica al proceso que lleva a un grupo a la "absolutización de la verdad, sacralización de principios políticos y consolidación de identidades colectivas, propias de comunidades religiosas. Es bajo estos criterios que hace la separación del "afuera" y el "adentro", como algo casi planeado. Personalmente no creo que sea así en todos los órdenes de la vida militar. Por ejemplo, con relación a la "endogamia" que menciona la autora (entendiendo por endogamia a la norma que restringe el matrimonio a los miembros de un mismo grupo social), yo sería más laxo y hablaría de jóvenes con experiencias diarias comunes, muchas veces radicados en ciudades de las que no son oriundos, y haciendo vida social entre ellos y sus familiares. Los que no eran oriundos de las ciudades donde estaban destacados, se relacionaban con aquellos que sí lo eran para poder formar un "afuera" local, ya que su verdadero "afuera" estaba lejos. Fruto de ese relacionamiento solidario y familiar, es que surge un "estrechar filas entre ellos mismos", no como algo planeado. De lo que sí se podría hablar es de una suerte de endorreclutamiento, ya que es común que algunos hijos de militares, conocedores de la "vida de cuartel" y con el gusto por ella (o disgusto pero presionados), sigan los pasos de los padres o familiares cercanos.

2. Autonomización de las FFAA. Los '60 hasta el '73.

- Interrelaciones entre sociedad política y sociedad civil.

Desde el año 1959 y paralelamente con las dificultades económicas del país³⁸, aumentan las apariciones de los militares en el escenario público. Por diferentes razones (inundaciones, movilizaciones de huelga de empleados de servicios públicos, etc.), los militares eran visualizados cada vez más por la sociedad civil.³⁹

Será así como la eficiencia de las FFAA y la austeridad de los militares, irían cobrando prestigio, en detrimento del de otros sectores. Es de recordar que ya se percibía un descalabro del personal político tradicional.⁴⁰ El subsistema de partidos estaba fragmentado y el poder político no estaba en las autoridades partidarias, las que en ciertos casos ni existían, sino en los líderes de los sublemas.⁴¹

Ya en la década siguiente, los consensos políticos se veían dificultados cada vez más, lo que fue llevando a una parálisis del sistema político nacional. Luego del debate de la Reforma Constitucional del '66, para intentar salir de la parálisis mencionada, el propio sistema político esperaba la aparición de un hombre fuerte, para lo que el Gral. Gestido fue la respuesta. No obstante, para la elección del compañero de fórmula de Gestido, el sistema político no estuvo a la altura de las circunstancias que atravesaba el país, y Jorge Pacheco Areco resultó elegido falto de otra opción.⁴²

Con el fallecimiento del Gral. Gestido, el Sr. Jorge Pacheco Areco asume la presidencia. Su gobierno se puede decir que funcionó con la complicidad parlamentaria, tanto en lo económico como en las iniciativas de orden público. La derecha minoritaria en el ejercicio del poder y del aparato represivo, explotó la ambivalencia de los partidos tradicionales.⁴³ Este tipo de gobierno aprovechó el derrumbe de los consensos tradicionales y las formas tradicionales de representación política, la reforma constitucional y el debilitamiento de los partidos, para promover el dominio del Ejecutivo sobre el Legislativo. Ello va llevando a una paulatina autonomía del Estado sobre los aparatos burocráticos partidarios.⁴⁴

³⁸ Macadar, Luis. Uruguay 1974-1980: ¿Un nuevo ensayo de reajuste económico? ,CINVE, E.B.O. 1982 A fines de los '60 se produce lo que se llamó "agotamiento del modelo". El sector competitivo, el ganadero - exportador, se estanca por la inexistencia de posibilidades de expandir áreas explotables, inexistencia de innovaciones técnicas e investigaciones que den productividad, además de las influencias de los ciclos de los mercados internacionales. El Estado deja de cumplir su papel tradicional de árbitro en el proceso de circulación y distribución del excedente. Se comienza a realizar la acumulación capitalista a través de la compresión del salario real. No existe crecimiento del sector competitivo, lo que condiciona a la baja la demanda interna y lo que a su vez, afecta la industria protegida no competitiva. Había que revitalizar la economía para lo que se recurre a la profundización de las protecciones y beneficios a las industrias de sustitución de importaciones. La inexistencia de condiciones de rentabilidad atractivas en los principales sectores de la producción, la ganadería extensiva y la industria protegida determinan la ausencia de oportunidades rentables de colocación para los excedentes.

³⁹ López Chirico, Selva: Estado y FFAA en el Uruguay del siglo XX. Op. Cit. Págs. 135 y 146 Según la autora, las FFAA tratan de superar su complejo de "parasitismo", con este tipo de acciones frente a calamidades públicas, aunque en un principio no se comulgaba con lo que tenía que ver con las movilizaciones de empleados públicos.

⁴⁰ Varela, Gonzalo: de la república liberal al estado militar. Op. Cit. Pág. 160.

⁴¹ Panizza, Francisco: Uruguay: batllismo y después. EBO, 1990. Pág. 67.

⁴² Varela, Gonzalo: de la república liberal al estado militar. Op. Cit. Págs. 49 y ss. y López Chirico, Selva: Estado y FFAA en el Uruguay del siglo XX. Op. Cit. Pág. 135. La elección de Gestido también trae aparejado la asunción de nuevas funciones, por parte de las FFAA.

⁴³ Varela, Gonzalo: de la república liberal al estado militar. Op. Cit. Págs. 52 y 117.

⁴⁴ Panizza, Francisco: Uruguay: Op. Cit. Pág. 122 a 125.

La coyuntura entre el '68 -'73, tiene que ver con una fractura entre la sociedad civil y la sociedad política donde, en una situación de inflación, estancamiento y congelación de precios y salarios, el recurso de las Medidas Prontas de Seguridad resolvía conflictos con sectores de ingresos fijos y servicios públicos esenciales, movilizándolo militarmente a empleados públicos. Comienzan así los primeros enfrentamientos entre Ejecutivo y Legislativo.⁴⁵ En virtud de los mencionados enfrentamientos, Pacheco buscará apoyo en las FFAA, a las que utilizará como arma estratégica.⁴⁶

- El avance de las FFAA hacia su autonomización.

Ciertos autores manejan la idea de que los gobiernos civiles, lejos de prevenir el avance militar, le dieron dirección.⁴⁷ Asimismo y con respecto al tema, se manejan frecuentes relaciones causales entre la intervención militar en la política nacional, con el proyecto imperialista de EEUU, el proyecto oligárquico local y la Doctrina de Seguridad Nacional⁴⁸, con la que tendría relación la concepción de defensa hemisférica de EEUU.⁴⁹ No obstante, es de hacer notar que EEUU tenía la idea de que era el aparato policial el que se debía perfeccionar para enfrentar la subversión y no las FFAA.⁵⁰ En virtud de que la policía no logra contrarrestar al MLN y con un sistema de partidos en crisis, es que se da intervención a las FFAA.⁵¹

⁴⁵ Varela, Gonzalo: de la república liberal al estado militar. Op. Cit. Pág. 163; Panizza, Francisco: Uruguay: batllismo y después. Op. Cit. Pág. 112, 135 y ss, y López Chirico, Selva: Estado y FFAA en el Uruguay del siglo XX. Op. Cit. Pág. 156. Las medidas del '68 (Dec. 428/968) relativas a la movilización de empleados públicos, origina reacciones negativas de integrantes de las FFAA y roces con el parlamento.

⁴⁶ Varela, Gonzalo: de la república liberal al estado militar. Op. Cit. Pág. 160.

⁴⁷ Varela, Gonzalo: de la república liberal al estado militar. Op. Cit. Pág. 169. Personalmente pienso que, más que dar dirección al avance militar y dada su coyuntura de subsistema de partidos en crisis y parlamentos con funcionamiento voluble, el sistema de partidos permitió que el avance militar ocurriera sin tomar ninguna medida para contenerlo. Al respecto, podemos mencionar a Selva López Chirico en su obra ya citada, págs. 137 y 172, cuando nos habla de la existencia de grupos facistoides dentro de las FFAA y de integrantes del "Escuadrón de la Muerte", ambos casos denunciados oportunamente en el parlamento, denuncias sin consecuencias ulteriores.

⁴⁸ La Doctrina de la Seguridad Nacional que promovían las FFAA durante los '70, nos hablaba sobre: "Es el estado según el cual el patrimonio nacional en todas sus formas y el proceso de desarrollo hacia los objetivos nacionales, se encuentra a cubierto de interferencias o agresiones internas o externas". Definían la Defensa Nacional como "... el conjunto de órganos, leyes y reglamentaciones que con ese fin (lograr la seguridad) el Poder Ejecutivo acciona a través de los mandos militares para anular neutralizar o rechazar a los agentes capaces de vulnerar la seguridad nacional." Apuntes sobre Doctrina de la Seguridad Nacional, en poder del autor del presente trabajo.

⁴⁹ En el N° 3 de la Air University Review, del año 1977, en las páginas 71 a 86, el Tte. Cnel. J. Child escribe el artículo "Latinoamérica: conceptos militares – estratégicos", en el que desarrolla las diferentes visiones estratégicas de EEUU, desde mediados del siglo XIX hasta 1977. Allí, el autor se refiere a la mencionada política de defensa hemisférica, la que comenzó a instrumentarse desde 1942 a través de la creación de la Junta Interamericana de Defensa (JID), y cuyas doctrinas se incorporarán al Tratado Interamericano de Ayuda Mutua (TIAR) en 1947. No obstante, también hace notar que el programa de ayuda militar a América Latina, en el marco de la Política de Defensa Hemisférica, se habría aplicado hasta la administración Kennedy, cuando América Latina pasa a integrar el espacio secundario, constituyendo espacio primario y prioritario, el hemisferio norte en su totalidad (pág. 81). Lo que continuó desde ese momento y hasta el año '77, eran tratados bilaterales con países latinoamericanos estratégicos, los que menciona en la página 80, y serían: Brasil, México, los del Caribe y los de América Central.

⁵⁰ Varela, Gonzalo: de la república liberal al estado militar. Op. Cit. Págs. 153.

⁵¹ Varela, Gonzalo: de la república liberal al estado militar. Op. Cit. Págs. 151. y ss. El autor comenta como ciertas teorías definen a la Doctrina de Seguridad Nacional más la asistencia militar brindada por EEUU como la inspiración de golpes de estado de derecha. Lo que no queda claro es en donde estaba el control parlamentario de las doctrinas que se les transmitía a los integrantes de las FFAA uruguayas;

Las elecciones de 1971 encuentran a unos partidos políticos sin propuestas, frente a la situación del país. Se profundiza la atomización de los mismos y la conformación de un Poder Ejecutivo con objetivos, pero luchando en procura de consensos. Sólo la lucha antisubversiva, respaldada por el sector de Wilson Ferreira Aldunate, será una política que logre llevarse adelante.⁵² Como decía Gillespie, “los líderes y los partidos uruguayos estaban exhaustos, desprovistos de soluciones constructivas e incapaces para unirse y prevenir la toma del poder por los militares”. El fracaso de los políticos, sus antagonismos, y las fallas de los propios partidos imposibilitaron el camino para la instrumentación de un frente unido, lo que selló la suerte de la democracia.⁵³

Con respecto a las FFAA, el Presidente Pacheco Areco le había transferido la responsabilidad de la lucha antisubversiva, la que se da en varias etapas. Entre Abril y Setiembre de 1972, la derrota del MLN; Octubre de 1972 a Febrero de 1973, contradicción del Presidente con las FFAA, donde se evidencia la primera insubordinación militar e institucionalización del COSENA; Febrero a Junio de 1973, “golpe en cámara lenta”.⁵⁴

La ofensiva de Abril del '72 del MLN, le dio al gobierno y a las FFAA la posibilidad de desatar la represión. El 15 de Abril, el parlamento aprueba la declaración de “Estado de Guerra Interno”.⁵⁵

Desde el punto de vista de las FFAA, se nota una autonomización paulatina del poder político y una creciente influencia del exterior. La Doctrina de la Seguridad Nacional, ya establecida en la corporación militar, va perfilando una identidad de oposición a todo aquel que no encaja en su ideal. Ese será “el enemigo” y así será tratado.⁵⁶

Con la derrota final de lo que las FFAA definen como sedición⁵⁷, las mismas emergen como grupo autónomo y unificado⁵⁸, sintiéndose obligadas a combatir la

como eran esas doctrinas contrastadas con las doctrinas de Defensa Nacional de las políticas de Defensa Nacional de nuestro país, etc.

⁵² Varela, Gonzalo: de la república liberal al estado militar. Op. Cit. Pág. 127.

⁵³ Gillespie, C.: Negociando la democracia. Políticos y Generales en Uruguay. FCU. 1995. Págs. 4, 41 y ss.

⁵⁴ Varela, Gonzalo: de la república liberal al estado militar. Op. Cit. Págs. 161 y ss, y López Chirico, Selva: Estado y FFAA en el Uruguay del siglo XX. Op. Cit. Pág. 168 y 183. Luego de orden judicial de liberar detenidos en una unidad militar, la misma no es obedecida por los mandos de la Unidad. El Ministro de Defensa renuncia y pasa a retiro el Cte. en Jefe del Ejército. El sistema político cede frente a enfrentamiento militar.

⁵⁵ Varela, Gonzalo: de la república liberal al estado militar. Op. Cit. Pág. 130.

⁵⁶ O'Donnell, G.: Las FFAA y el Estado autoritario del cono sur de América Latina, Ficha N° 57 del CLAEH., Pág. 15 y Panizza, F.: Estado y sociedad civil en el Uruguay de Post Guerra, unidades imaginarias, fragmentaciones excluyentes e inclusiones precarias. Op. Cit. Pág. 128 y ss, y López Chirico, Selva: Estado y FFAA en el Uruguay del siglo XX. Op. Cit. Pág. 181. Desde el punto de vista de esta autora, junto con el “enemigo interno”, en el '72 las FFAA cobran cuerpo institucional. Visualizan objetivos propios, asumen una doctrina, la internalizan y la recrean, aumentan su margen de autonomía respecto a otros poderes y realizan depuraciones internas tendientes a quebrar cualquier rastro de pluralismo, etc.

⁵⁷ Según la doctrina militar, la subversión ataca todas las áreas de la sociedad, aunque de diferente manera. Serían sus campos de acción las asambleas (estudiantiles, profesionales, laborales, etc.), las instituciones e incluso la iglesia. Su objetivo sería quitar a la autoridad constituida, el control de un territorio y su población. La sedición es la acción militar de la subversión. Consultar: Cnel. Regino Burgueño “Guerra no convencional y acciones irregulares”, Op. Cit. págs. 5,6 y 13; Lic. Alberto Christian Márquez “La guerra subversiva”, Biblioteca Gral. Artigas, volumen 65, Centro Militar, 1983, págs. 3 y 22 y ss.; Ejército: revista del Ejército de la ROU, año III, N° 5, 1989, artículo: “Defensa interna”, págs. 24 y 25.

⁵⁸ Varela, Gonzalo: de la república liberal al estado militar. Op. Cit. Págs. 128 y 154.

subversión. Para ello, serán participantes en el acontecer político, no como una violación sino como cumplimiento a normas jurídicas (Dec. 566/971). La sedición, los ilícitos económicos y la corrupción, se transforman en el enemigo de las FFAA. Su meta será restablecer la confianza en el Estado, después que años de “desidia y politiquería”, habrían provocado su pérdida de imagen como instrumento de orden, de paz y progreso. Para las FFAA, la real situación del orden político, era la “gangrena que corroía a la nación”.⁵⁹ Si a esto se le suma un presidente poco democrático, aislado y políticamente débil, el golpe no debería haber extrañado a nadie.⁶⁰ La mayoría de los partidos, en conocimiento de la inminencia del golpe, actuaban en forma oscilante y especulativa, sin unirse para enfrentar la crisis institucional. En esa idea general también se inscribe el discurso militar de la dictadura, conceptualizado como “... se derrumbaba así la fragmentada cúpula que, por inoperante, dejó de ser representativa, y sólo atinaba al ejercicio de viejas tácticas que ampararon el accionar de nuestros enemigos.”, y el posterior sentimiento de la corporación militar, demostrado cuando: “... los mismos sectores partidarios que lo mandaron al combate (al soldado), se unen con su odio y su maldición para condenar a quienes fueron vencedores y llorar a los vencidos, que ellos mismos mandaron combatir...”⁶¹

Ya en febrero del '73 las FFAA logran, como se mencionó, ciertas atribuciones institucionales como el COSENA, además de suprimirse el acceso al grado de General por concurso, quedando la selección directa (o sea la cooptación) como único mecanismo para acceder a esa jerarquía. Asimismo, se pasó de 15 a 20 años de servicio como requisito mínimo para el retiro del personal superior.⁶²

Para concluir con este apartado debemos profundizar sobre profesionalismo militar vs. politización militar. Si bien existen teorías que establecen que el profesionalismo está contrapuesto con la politización de las FFAA, otros autores mencionan que la profesionalización de las FFAA no se contradice con la politización.⁶³ Al respecto, se definen que en el sentido de espíritu de cuerpo, cohesión institucional y el respeto por los principios de la disciplina y jerarquía, las FFAA uruguayas son una institución profesional, acotando que en vísperas de la lucha antisubversiva, la oficialidad se compondría de un alto mando politizado, con mandos medios profesionales y poco politizados.⁶⁴ Sin dudas, la Doctrina de Seguridad Nacional influyó en las FFAA. No obstante es de hacer notar que, a diferencia de las FFAA de otros países latinoamericanos, las FFAA uruguayas carecían de historia de intervención política y el golpe sería contra un gobierno conservador y contra un parlamento dominado por el centro y la derecha, poniendo distancia con los actores políticos tradicionales.⁶⁵ Para las FFAA habrían sido los propios hechos los que determinaron su participación, llevándolas a gravitar en todos los órdenes de la vida nacional, e impulsar una política de desarrollo que el poder político no supo implementar, lo que fue generando el vacío que la institución militar fuera ocupando

⁵⁹ Panizza, Francisco: Uruguay: batllismo y después. Op. Cit. Págs. 183 a 196.

⁶⁰ González, L.E.: Estructuras políticas y democracia en Uruguay, F.C.U., 1993, pág. 229.

⁶¹ Perelli, Carina. Someter o convencer: Op. Cit., transcripción del "El Ser Militar" y otros, de la revista "El Soldado" N° 94 de Enero/Febrero del '84, Págs. 42 y 51.

⁶² Varela, Gonzalo: de la república liberal al estado militar. Op. Cit. Pág. 172.

⁶³ Nos referimos básicamente a los puntos de vista de Huntington, expuestos en El Soldado y el Estado: Teoría y política de las relaciones cívico-militares. Op. Cit. y Stepan, A.: Repensando a los militares en política. Op. Cit.

⁶⁴ Huntington, Samuel: El Soldado y el Estado: Teoría y política de las relaciones cívico-militares. . Op. Cit. págs. 63 y ss. Varela, Gonzalo: de la república liberal al estado militar. Op. Cit. Págs. 158 y 159.

⁶⁵ Panizza, Francisco: Uruguay: batllismo y después. EBO, 1990. Págs.180 y ss.

progresivamente.⁶⁶

⁶⁶Caetano, G., Rilla, J.: Breve Historia de la Dictadura Op. Cit., Discurso del Gral. Julio C. Rapela del 18/5/78, págs. 71 y 72, y López Chirico, Selva: Estado y FFAA en el Uruguay del siglo XX. Op. Cit. Págs. 139 y ss. Según esta autora, no hubo, por parte de las corrientes más progresistas de la sociedad, un esfuerzo por acercarse a lo que estaba pasando en los cuarteles. Los oficiales sienten la indiferencia del medio civil que los inhibe.

3. El sistema político frente al golpe de 1973. FFAA y partidos políticos.

La crisis económica y social se constituyó en un preludeo de la institucional.⁶⁷ No obstante ya desde 1968, el creciente protagonismo militar no hacía más que reafirmar los rumores golpistas. El Poder Ejecutivo se distancia del Legislativo y de los propios partidos, los que se trabaron en su tarea de mediación y sus necesidades electorales, impidiendo la imposición de algún tipo de política a ser impuesta a la sociedad.⁶⁸

Como ya mencionáramos, en febrero de 1973 y ante las presiones militares y desobediencias manifiestas⁶⁹, el presidente Bordaberry confirma la creación del COSENA, o sea la implantación de la Doctrina de la Seguridad Nacional. Es de hacer notar que el poder político presenció la crisis institucional, se declaraban en conocimiento del hecho, pero seguían especulando con los “pro” y los “contra” de la intervención militar, sin una unificación concreta. Sus actitudes eran totalmente oscilantes. El propio Bordaberry, en su discurso del 14 de febrero del ‘73, manifestó que no se había sentido solo en ningún momento, más allá de los partidos políticos⁷⁰. En esos momentos, hasta la Confederación Nacional de Trabajadores (CNT) valoró positivamente los comunicados N° 4 y 7 que se constituyeran en polémicos, en su momento.⁷¹ Mientras que la izquierda se sentía seducida por un posible “golpe peruanista”, los otros partidos políticos abandonaron a su suerte al presidente Bordaberry cuando pide ayuda, en febrero del ‘73, para afrontar la rebelión militar⁷². En el pacto de Boiso Lanza, Bordaberry “abdica” parte del poder civil en el Consejo de Seguridad Nacional.⁷³

La crisis del Sistema Político de 1973, fue una crisis de los propios partidos. Apoyado en un descreimiento de “lo político”, se cuestionó la centralidad de los mismos, apareciendo actores alternativos hegemónicos. Los partidos fueron marginados de la conducción del Estado y de los beneficios y clientelismos que ello conlleva. En el país se instala un régimen de los que O’Donnell dio en llamar “burocrático-autoritario”⁷⁴ al que, el Sistema Político y los propios partidos, resistirán en una suerte de letargo.

En junio del ‘73 culmina finalmente el golpe de Estado, con disolución parlamentaria y suspensión de los partidos políticos.

⁶⁷González, L. Eduardo: Estructuras políticas y democracia en Uruguay, Op. Cit. Pág. 17.

⁶⁸Varela, G.: Op. Cit., pág. 170.

⁶⁹Vasconcellos, A.: Febrero Amargo, Ed. Monte Sexto, 1987, pág. 146.

⁷⁰Vasconcellos, A.: Op. Cit. pág. 71, y López Chirico, Selva: Estado y FFAA en el Uruguay del siglo XX. Op. Cit. Págs. 190 y ss. El acto de desacato, de febrero del ‘73, sirvió para probar la soledad presidencial.

⁷¹Caetano, G., Rilla, J.: Breve historia de la dictadura. Op. Cit., págs. 13 y ss. Vasconcellos, A.: Febrero Amargo. Op. Cit. Págs. 71, 81 y ss., 146 y 148. Varela, Gonzalo: de la república liberal al estado militar. Op. Cit. Pág. 167. Con referencia a este último autor, cabe mencionar que cataloga de “inerte” a la conducta de la población frente a la caída de la institucionalidad. Debemos recordar que el propio Bordaberry llamó al pueblo a resistir, llamado que no tuvo eco favorable ni del pueblo no de la clase política. Por su parte, Selva López Chirico nos menciona en la página 169 de su obra ya referenciada que, frente al llamado de los líderes partidarios, a fines de octubre del ‘72, a movilizarse con presencia en la calle de la gente frente al proceso de debilitamiento de las instituciones que se estaba llevando a cabo, la respuesta no fue la esperada, ni masiva, ni constante, excepto las masas militantes de izquierda y de la CNT.

⁷²Vasconcellos, A.: Op. Cit. págs. 81 y ss, y pág. 148.

⁷³Gillespie, C.: Gillespie, Charles: Negociando la Democracia. Políticos y Generales en Uruguay. Op. Cit. Págs. 56 y ss.

⁷⁴O’Donnell, G.: Las FFAA y el Estado autoritario del cono sur de América Latina, Ficha N° 57 del CLAEH. Págs. 28 y ss.

El régimen cívico-militar descubre a las FFAA como un sector con deseos de movilidad social ascendente. En definitiva, no se trataba de una oligarquía gobernando, sino de burócratas uniformados, a cargo de la nación.⁷⁵

⁷⁵ Varela, Gonzalo: de la república liberal al estado militar. Op. Cit. Págs. 163 y ss., y López Chirico, Selva: Estado y FFAA en el Uruguay del siglo XX. Op. Cit. Pág. 96. Para esta autora, el colectivo militar no escapa al esquema de la sociedad de la que provienen. Los elementos más politizados, hacia izquierda o derecha, son los menos, mientras que la mayoría ostenta posiciones “tibias”.

4. La encrucijada del '76.

El año '76 fue un desafío político para el régimen. Desde el punto de vista político, las elecciones de 1976 estaban supeditadas al logro de la “seguridad”, restauración política y económica, sin marxismo y sin políticos profesionales, en el presupuesto que se estaba frente a una “revolución” inevitable, en pos de una nueva Doctrina Política Nacional y de una Unión y Defensa de la Orientalidad. Frente a todo esto, los partidos políticos hibernaban ante las proscipciones y detenciones del régimen.⁷⁶ El presidente Bordaberry pretendía eliminar los partidos políticos como tales, pero las FFAA no tomaron la responsabilidad histórica de tal supresión. Los militares se mantuvieron fieles al sistema de partidos y, frente a la crisis, formaron órganos de estructura colegiada para las tomas de decisiones, lo cual los distinguiría de los otros regímenes similares que estaban instaurados en el momento.⁷⁷ La decisión más importante, tomada frente a la disyuntiva de eliminar o no a los partidos políticos, fue la de la supresión del Presidente Bordaberry en su calidad de tal y su cambio por otra figura más maleable a los designios del régimen y sus objetivos. Aparicio Méndez sería el designado, quién llegó a afirmar en medios periodísticos que “... los partidos tradicionales sólo podían ser eliminados por la historia y no por ningún gobierno ni decreto.”⁷⁸ De hecho, ni siquiera los tecnócratas del régimen estaban de acuerdo con la eliminación de los partidos políticos en cuanto tales.⁷⁹

Una vez que el Estado reconstituyese la sociedad civil bajo los criterios de la expulsión del “Otro”, en tanto radicalismo diferente a las ideas que se pretendían imponer, podría pensarse en la recuperación política como un nuevo orden social reestructurado.⁸⁰

⁷⁶Caetano, G., Rilla, J.: Breve historia de la dictadura. Op. Cit. Págs. 21 y ss.

⁷⁷Gillespie, C.: Op. Cit., págs. 68 y ss.

⁷⁸Caetano, G. y Rilla, J.- Mieres, P.- Zubillaga, C.: De la tradición a la crisis. CLAEH/EBO, 1985, pág. 93.

⁷⁹Caetano y Rilla: Breve historia de la dictadura. Op. Cit., Pág. 30, por ejemplo Vegh Villegas escribía: “... veo al período terrista extenderse hasta 1980, con un “Baldomir” cubriendo el período 1980/1985 y un “Amézaga” con pleno funcionamiento de los Partidos Tradicionales y del nuevo régimen de 1985 en adelante”.

⁸⁰Panizza, F.: Estado y Sociedad Civil en el Uruguay de postguerra: unidades imaginarias, fragmentaciones excluyentes e inclusiones precarias. Op. Cit. Págs. 129 y ss.

5. La transición uruguaya.

La forma en que se dio la transición a la democracia, creemos que constituye materia importante para analizar las eventuales políticas de defensa y militar que, posteriormente a la dictadura, se fueron procesando.

- Modelo de desarrollo de la dictadura.

Por considerarse como factor importante del proceso dictatorial, previo a las consideraciones políticas mencionaremos el tema económico y el modelo de desarrollo que se intentó llevar adelante en tal período. Al efecto, diremos que se trató de implementar lo que dio en llamarse el Plan Nacional de Desarrollo. Dicho plan parte de un reajuste conservador y propone conciliar crecimiento con distribución.⁸¹ Se pretende pasar a un modelo exportador pero se veía con buenos ojos, las transferencias del sector agro - exportador hacia el Estado y a las industrias protegidas y no competitivas las que, de otra manera, no serían viables. La esencia de este modelo radica en un mayor grado de apertura hacia el exterior, apertura progresiva que asegure la expansión de los sectores productivos que consigan acceder eficientemente a los mercados internacionales. Se trataba de adaptar la evolución económica interna a la marcha del mercado mundial. No se pretendía que se exportara sólo desde el sector agro - exportador clásico, sino que se buscaba una diversificación, para minimizar la vulnerabilidad de nuestra economía a las contingencias climáticas y las diversas situaciones de los mercados internacionales, donde Uruguay no es dador de precios. En síntesis, en esta propuesta los sectores exportadores serían los tradicionales y los no tradicionales, que accederían a mercados externos. El papel del Estado durante este proceso sería de suma importancia. De hecho, no se propone que abandone ni tome áreas de actividad diferentes que las que ya tiene, pero se le exige eficiencia.

En los primeros años del período de facto, el Estado dió gran impulso a la actividad a través de la inversión pública, frente al retraimiento de la inversión privada. Se buscó dar continuidad y coherencia a la política económica definida, tratando de contribuir a dar rentabilidad, seguridad y estabilidad al sistema, pero intentando desterrar de los empresarios aquel concepto de que los errores económicos en sus propias empresas no tienen un costo, ya que el Estado siempre apoyó y socializó las pérdidas.

Con respecto a la política industrial, el plan de la O.P.P. establecía que subsistirían aquellas que podían enfrentar con eficiencia a la competencia de las importaciones. No obstante sus planes, el gobierno era inconsistente cuando ejecutaba las políticas, ya que en el momento de enumerar las áreas prioritarias a ser apoyadas por el Estado, incluían allí rubros que estaban altamente protegidos. (Tanto el "reajuste conservador" como el Plan de la O.P.P. coincidieron en la necesidad de la redefinición del rol del Estado, y su redimensionamiento).

El modelo de desarrollo que se "importó" hubo de ser, "modulado" por razones ideológicas del propio régimen. Entonces adquiere un gradualismo que puede explicar la coexistencia de procesos de liberalización con áreas de fuerte intervención estatal.

Desde el punto de vista del análisis económico, el modelo de desarrollo planificado

⁸¹ Astori, D.: Tendencias recientes de la economía uruguaya, F.C.U., colección Temas Nacionales, Vol. 2 1981., Cita N° 31:"...con un correcto manejo de la política económica de corto plazo - a través de los instrumentos cambiario, monetario, fiscal y de ingresos - la inflación no existirá como problema, por lo menos más allá de ciertos límites..." Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977.

fue, como todo liberalismo, defensor de la propiedad privada, de la libertad de empresa, convalidando la economía mercantil capitalista y es esencialmente antiestatista. En suma, es la filosofía individualista, empirista y racionalista⁸² aplicada a la economía en este caso. No obstante, en su aplicación, el "ser" del modelo no fue consistente con el "deber ser" planeado. Las medidas que se toman en este proceso, no intentaron beneficiar directamente a uno u otro sector. De hecho, todos los sectores, tarde o temprano, tuvieron disidencias con la conducción del proceso.

En lo que respecta al resultado material y económico, no existió un aumento productivo sino tan solo una redistribución del excedente, por lo que se puede decir que el modelo de desarrollo aplicado dejó como resultado una situación coyuntural y vulnerable. Luego de la crisis del petróleo de los '80, sobrevendría una cascada de crisis de deuda externa.⁸³ Un país como el Uruguay que fomentaba el libre ingreso de capitales con altas tasas de interés, con un dólar subvaluado que hacía que nuestros productos no fuesen competitivos en el exterior, no resistió el embate y, en noviembre de 1982, la inconsistencia del tipo de cambio prefijado con el resto del funcionamiento de la economía, desplomó el modelo.

Después del descontrol con el consabido "quiebre de la tablita" de noviembre de 1982, desde el punto de vista económico lo que se hizo fue "administrar la crisis". Las FFAA trataron de salir de la coyuntura política lo mejor paradas posible y no hubo de instrumentarse, ningún modelo de desarrollo alternativo específico.

Podemos resumir que la Doctrina de la Seguridad Nacional y la teoría neoliberal en tanto liberalismo económico, que inicialmente se apoyan recíprocamente para su aplicación, al final se ahogarán en un gran "trade off" entre ambas teorías, ya que el neoliberalismo presupone un desmonte del Estado intervencionista⁸⁴, mientras que la Doctrina de la Seguridad Nacional se concretaba en el Desarrollo como dinámica del todo nacional, a cubierto de "un manto" de Seguridad y sobre los pilares patrimoniales de la Nación. Estos pilares o factores son accionados por la política nacional. Nada está fuera del manto protector de la seguridad, con unas FFAA dispuestas a apoyar y tomar a su cargo los planes de desarrollo que le fueran asignados en el cumplimiento de su misión.⁸⁵ Todo esto último dista mucho del Estado liberal no intervencionista. Para Macadar, no se consolidó una determinada estructura que pudiera marcar un modelo de desarrollo definido.⁸⁶

- El sistema político y la dictadura.

En lo político, el estado de letargo de los partidos no dejó de marcarlos. La situación a la interna de los mismos, era muy confusa. Asimismo, no era lo mismo la situación en los diferentes partidos. En el partido colorado había un fuerte sector pachequista (indefinido explícitamente pero pro-régimen implícitamente), mientras que en el partido nacional su máximo líder estaba exiliado y requerido por la Justicia Penal Militar. El Frente Amplio fue el más castigado con la represión, lo que no impidió que siguieran reuniéndose en la clandestinidad. El hecho de no haber existido un proyecto militar de supresión de los partidos, ayudó a mantener la centralidad de los mismos en el sistema político uruguayo. En definitiva todos los

⁸²Cheroni, Alción: Evolución histórica del pensamiento liberal en el Uruguay, en Revista "Encuentros", de Agosto de 1993, del F.C.U., Pág. 33.

⁸³Wallerstein, I.: National development and the world system at the end of the cold war. Incluido en "Comparing Nations and Cultures" de Inkeles, A. y Sasaki, M. Simon and Schuster Co. Englewood Cliffs, New Jersey, 1996, Pág. 489.

⁸⁴Frega, Ana.: Como el Uruguay no hay, En Revista "Encuentros", Op. Cit. Pág. 103.

⁸⁵Dec.-Ley Orgánica de la FFAA, N° 14.157 (1974), Art. 3°.

⁸⁶Macadar, L.: Uruguay 1974-1980: ¿Un nuevo ensayo de reajuste económico?, Op. Cit. Págs. 194 y ss.

partidos, en mayor o menor medida, mantuvieron sus contactos personales, tanto dentro de fronteras como en viajes y encuentros en el exterior, con los líderes exiliados. También en lo interno, se interconectaron con otros tipos de organizaciones sociales legales, en una suerte de “infiltración”, para mantenerse receptivos a las demandas de la sociedad y hacer notar, en la medida de lo posible, su presencia y su permanencia.

Si entre los años '73 y '76 lo que se pretendió era poner la casa en orden (período comisarial), en el '76, con el cambio de Presidente, comienza la etapa fundacional, objetivo de las FFAA de instaurar un régimen institucional cuyos pilares fuesen los de la Doctrina de la Seguridad Nacional. Las FFAA le dieron forma a ese nuevo régimen, el que fue plasmado en el proyecto de Reforma Constitucional, que se plebiscitaría en 1980. Lo que las FFAA buscaban con el triunfo plebiscitario del '80 no era otra cosa que el necesario grado de legitimidad en lo ya hecho y en un porvenir con nuevas reglas institucionales. Los partidos políticos y los líderes, desde sus proscipciones, pudieron organizar una pequeña campaña contraria a la Reforma Constitucional. Los propios militares sintieron la influencia de los políticos en la campaña previa al plebiscito, lo que no hace más que afirmar la idea general sobre el mantenimiento de la centralidad de los partidos uruguayos.⁸⁷

- La transición en sí.

El sorpresivo resultado del referéndum del '80, en tanto “fundación fallida de una nueva nacionalidad”, quebró la continuidad de la Doctrina de la Seguridad Nacional en cuanto tal, y fue el detonante para la aceptación de la voluntad popular.

La política general de las FFAA, concebida desde la Doctrina de la Seguridad Nacional mencionada, preveía que la situación dictatorial era transitoria hasta la aprobación de la nueva Constitución y la reestructuración de los Partidos Políticos “verdaderamente democráticos y nacionales”, sin influencias nocivas.⁸⁸ Es de hacer notar que el fracaso plebiscitario de 1980, se constituyó en un verdadero punto de inflexión, alimentado con la suma del resultado del voto popular, más la no menos importante inacción política de las FFAA, frente al resultado (adverso para éstas) de las urnas. Al decir de Luis Eduardo González, “la buena conciencia militar como defensores de la nación, era incompatible con la ignorancia de la voluntad popular y con el falseamiento del resultado que pudo haberse dado.”⁸⁹ Es en estos momentos que las FFAA comenzaron a pensar en la búsqueda de interlocutores válidos para una salida negociada.

Para la transición, las FFAA se debieron apoyar en los partidos políticos para lograrla y mantenerse como autores. En definitiva, durante la dictadura los partidos lograron prescindir del Estado sin ver peligrar su propia esencia de actores centrales.⁹⁰

Como el autoritarismo no había logrado los objetivos económicos esperados, las clases altas creían que una transición hacia la democracia aceleraría la recuperación económica.⁹¹ Los partidos políticos perciben a las FFAA agotadas y sin apoyo de los sectores económicos, especialmente después del “quiebre de la tablita”. Los hechos se van sucediendo y la primera etapa culminará con la realización de

⁸⁷ Gillespie, C.: Op. Cit., págs. 77 y ss.

⁸⁸ Anónimo: Apuntes sobre Doctrina de la Seguridad Nacional, año 1979, en posesión del autor del presente trabajo.

⁸⁹ González, L. E.: Uruguay, Una apertura inesperada, Cuadernos de CIESU N° 47, 1984, Págs. 11 y ss.

⁹⁰ Caetano, G., Rilla, J., Pérez, R: La partidocracia uruguaya. Cuadernos del CLAEH N° 44. 1987. Págs. 57 y ss.

⁹¹ Gillespie, C.: Op. Cit., págs. 125 y ss.

elecciones primarias en noviembre del '82. Wilson Ferreira, o al menos su sector, triunfa en las internas y pide el repliegue incondicional de las FFAA. Lo hace desde el exterior porque aún estaba requerido por la Justicia Penal Militar. La propuesta de los blancos era volver a la Constitución del '67. En mayo del '83 comenzarían las llamadas "Conversaciones del Parque Hotel" entre militares y representantes político - partidarios.

Estas conversaciones se desarrollaron en un ambiente de tensión y de idas y venidas. En medio de las conversaciones hubo, incluso, clausuras de medios de prensa y detenciones, todo lo que finalmente hizo fracasar el intento de acercamiento entre FFAA y partidos políticos. Es de hacer notar la manera negociadora "poco política y poco flexible" de los mandos militares, demostrando que la política no era su tema. A partir de este momento el futuro político del Uruguay estaba estancado, ya que el continuismo del régimen era inviable y la ruptura no se palpaba como cercana. Así fue hasta la liberación de prisión del Gral. Seregni.⁹² El líder del Frente Amplio cuando quedó en libertad por disposición de los mandos militares, aunque proscrito y sin oportunidad de postularse a cargo alguno, tomó una línea moderada que sería incluso, alabada por el propio Sanguinetti, con lo que éste le daba al Frente Amplio el carácter de negociador válido frente a los militares. En un principio, las FFAA no querían al Frente Amplio en las posibles conversaciones, ni pensaban legalizarlo como partido político. Acto seguido a la liberación mencionada, Sanguinetti se puso a trabajar codo con codo con el Gral. Seregni en pos de una transición negociada. Hacia el invierno de 1994, colorados y frentistas estaban dispuestos a retomar el diálogo con los militares, para tratar de persuadirlos de transferir el poder a los civiles elegidos democráticamente. En esta situación, las FFAA tenían como objetivo abandonar el gobierno sin perjudicar la Institución ni tener enjuiciamientos por temas de Derechos Humanos. Los partidos acuerdistas hicieron notar a los militares que su opción, la de las FFAA, era acordar con ellos o "caer en las manos" de Wilson Ferreira, líder del partido nacional, partido que está fuera de las conversaciones. Mientras que la táctica colorada se limitaba a concertar y negociar y la nacionalista se reducía a no negociar, la izquierda acepta las conversaciones sin los Blancos gracias a las estrategias y al liderazgo del Gral. Seregni.⁹³

Para las FFAA el resultado del pacto que surgiera del Club Naval era obtener una salida honorable del proceso, con FFAA que no aceptarían manoseos ni que no se las respetara como la Institución que se había sacrificado por el país. En los Partidos Políticos, mientras que para los Blancos era un pacto continuista, para Sanguinetti se trataba de una suerte de mezcla entre reforma y ruptura negociada, por lo que el apoyo Colorado fue unánime. Por su parte, el apoyo frenteamplista a la salida, estuvo dividido.⁹⁴

No obstante todas las diferencias de criterios entre los partidos políticos, la responsabilidad del retorno a la democracia estaba enteramente en ellos.⁹⁵ Las FFAA ya casi no se mantenían en el poder por sí solas, con un presidente poco decisor en los temas del Club Naval (por no decir que se lo dejó de lado), y con un conjunto de interlocutores militares que demostraban el agotamiento del régimen. El tema para las FFAA era el "como y en que situación" salir, no el "sí" o el "no" de la salida propiamente dicha.

⁹²Gillespie, C.: Op. Cit., págs. 140 y ss.

⁹³Gillespie, C.: Op. Cit., págs. 191 y ss.

⁹⁴Gillespie, C.: Op. Cit., págs. 212 y ss.

⁹⁵Gillespie, C.: Op. Cit., pág. 231.

Con relación a la transición, y tomando en cuenta las configuraciones manejadas por Stepan⁹⁶, creemos que la transición uruguaya es la que él define como del tercer tipo, o sea “golpe desvinculante del gobierno”, ya que se trata de unas FF.AA., cuyos altos mandos terminan negociando la salida.⁹⁷ La misma, si bien tendió a ser un simple retorno a cuarteles, buscó mantener cierta línea de criterios políticos con relación a la situación de los militares, los que en principio se aceptaron.⁹⁸

Luego del Club Naval, los Partidos Políticos se fueron recomponiendo, aunque algunos con más dificultades que otros. Desde un punto de vista numérico, el subsistema de Partidos se mantuvo estable en lo referido a los apoyos electorales, con pequeños desplazamientos si se compara las elecciones del ‘71 y las del ‘84.⁹⁹ La movilidad que se puede resaltar es la que aconteció entre las fracciones, a la interna de cada partido. Es de hacer notar los reveses electorales que tuvieron los sectores derechistas de ambos partidos tradicionales.

El nuevo gobierno democrático instalado en el ‘85 no tenía un eje ideológico muy marcado porque estaba comprometido con la justicia social pero con políticas fiscales conservadoras, promoviendo la actividad privada pero sin dejar fuera la intervención estatal. La diferencia entre las políticas oscilantes de la dictadura y las indefiniciones del gobierno colorado es que éstos últimos se habían propuesto la consolidación democrática como prioritaria.

Las diferentes cuestiones se sucedieron y los temas avasallaron la arena política. En lo que respecta al tema militar y a las violaciones de los derechos humanos, el mismo terminó siendo laudado por una ley, la Ley de la caducidad de la pretensión punitiva del Estado, refrendada posteriormente por la ciudadanía, apoyo para el cual fue fundamental el trabajo político de los partidos tradicionales (partido colorado y mayoría de los blancos). Las FF.AA. se retiran en forma ordenada, no fueron derrotadas, aunque sí se desgastaron en el uso del poder.¹⁰⁰ Como el salario real durante la dictadura cayó aproximadamente un tercio¹⁰¹, tal hecho trajo como consecuencia las avalanchas de demandas de los diferentes sectores que se consideraban postergados. Sin duda que la incorporación de la izquierda como interlocutor en la transición, moderó las presiones populares. Podemos decir que la dinámica electoral y de comportamientos políticos durante el primer gobierno del presidente Sanguinetti, era una dinámica de puja por el centro del espectro político. Incluso la izquierda moderó sus demandas ante las medidas económicas gubernamentales, buscando su papel constructivo y alejándose del mero y único

⁹⁶ Stepan, A.: Op. Cit., pág. 49. El autor, analizando regímenes militares y partiendo de las variables “FFAA en tanto gobierno”, “El aparato de seguridad” y “Las FF.AA. en tanto Institución”, establece cuatro configuraciones: 1ª- Cuando las tres variables interactúan en una fusión aparente; 2ª- Cuando predomina el aparato de seguridad por sobre las otras variables; 3ª- Cuando las FF.AA., en tanto institución, hacen un golpe “desvinculante” para separarse del gobierno; 4ª- Cuando los líderes de las FF.AA., en tanto gobierno, tratan de abandonar el régimen para evitar que los aparatos de seguridad adquieran autonomías peligrosas, cayéndose en la configuración 2.

⁹⁷ Debemos notar que las configuraciones manejadas por Stepan, se perciben como tipos puros que no se adaptan exactamente a la realidad uruguaya. Las jerarquías de las FF.AA. en tanto institución, tenían su cuota parte de responsabilidad de gobierno, aunque no era responsabilidad exclusiva. La diferencia sobreviene cuando se habla de políticas de administración de gobierno, donde las FF.AA. en tanto institución no tenían un papel relevante, y políticas estructurales o de desarrollo, donde la responsabilidad se compartía entre las FF.AA. en tanto institución y en tanto gobierno.

⁹⁸ Caetano, Gerardo y Rilla, José: Breve historia de la dictadura. Op. Cit. págs. 112 y 138.

⁹⁹ Gillespie, C.: Op. Cit., Pág. 246.

¹⁰⁰ Caetano, G. - Rilla, J.- Mieres, P.-Zubillaga, C.: Op. Cit., págs. 135 y ss.

¹⁰¹ Gillespie, C.: Op. Cit., pág. 264.

papel como oposición antisistémica.¹⁰²

De igual forma, también podemos decir que los políticos habrían equivocado su conducta en los '70, cuando no se lograban coaliciones de gobierno que fuesen viables y cuando se negaron a apoyar al presidente Bordaberry, en ocasión de su llamado a la unidad del Sistema Político para contrarrestar la rebelión militar. Pero esa responsabilidad de los Partidos Políticos para con el advenimiento de la dictadura no es más importante que la que también tuvieron en la transición negociada y pacífica hacia la democracia. El propio proceso dictatorial, luego del '76, establece que su plan de futuro era volver a un bipartidismo, dentro de una democracia tutelada y con exclusiones. Sea como sea, las opciones de salida siempre pasaron por los Partidos Políticos y, cuando existió una opción diferente que pretendía eliminar el Subsistema de Partidos (como la propuesta del presidente Bordaberry), el proyecto no prosperó por el sentimiento tan intrínsecamente incluido en la cultura popular y electoral de todos, civiles y militares, de lo que eran los partidos políticos y su función en el Sistema Político. Como dice Luis E. González, los militares consideran que los partidos en sí mismos no son responsables de lo que hacen los políticos, “hay que reformar los partidos pero no suprimirlos”.¹⁰³

El hecho de que los partidos y los militares se sentaran a negociar la salida, constituyó una diferencia con lo que aconteció en los países vecinos. Será con un Subsistema de Partidos fuerte y estable, con una legitimidad otorgada por los actos electorales de rechazo a la Reforma Constitucional, presentada por el régimen en el '80, y por las propias elecciones internas del '82, lo que logrará la transición, evitando polarizaciones.

Los partidos retoman su tradicionalismo predominante y, como afirma Romeo Pérez, afrontan la alternativa de modificarse o ser sustituidos en sus funciones de intermediación con la sociedad, dentro del Sistema Político.¹⁰⁴ Una restauración tal vez duraría poco si las demandas se canalizaran fuera del Sistema Político, si no se efectivizan en forma eficiente los cambios en las legislaciones electorales y si no se llega a un sistema de legitimidad del tipo “racional legal”, como define César Aguiar.¹⁰⁵

Cabe agregar que la transición uruguaya terminó en una restauración *statu quo ante*. Gillespie opina que Uruguay perdió la oportunidad histórica de innovación no dejando de reconocer, no obstante, que la innovación estaba bloqueada por la transición negociada misma.¹⁰⁶ Será a partir de esta transición *statu quo ante*, que se deberán pensar nuevamente en la Política de Defensa Nacional y los roles de las FFAA en un régimen democrático.

¹⁰²Gillespie, C.: Op. Cit., pág. 272.

¹⁰³González, L.E.: Estructuras ..., Op. Cit., pág. 92.

¹⁰⁴Pérez, R.: Los partidos en el Uruguay moderno, Cuadernos del CLAEH N° 31, 1984, pág. 73.

¹⁰⁵Aguiar, C.: Elecciones y partidos, F.C.U. ficha N° 251. Págs. 50 y ss.

¹⁰⁶Gillespie, C.: Op. Cit., págs. 256 y 269.

6. Las FFAA a la salida de la dictadura.

En esta parte nos proponemos analizar como salen ubicadas las FFAA, desde el punto de vista formal y normativo, del proceso dictatorial.

- Sistemas de reclutamiento de las FFAA:

Para un cabal conocimiento de la situación militar, sería necesario describir el sistema de educación militar para una mejor ponderación de sus posibilidades y perspectivas. Al efecto, nos referiremos concretamente a la carrera militar, o sea aquellos ciudadanos que ingresan a las FFAA, por la modalidad que sea, y se incorporan a los cuerpos y escalafones de oficiales de las tres fuerzas.

En la carrera militar, al Cuerpo de Comando¹⁰⁷ se puede ingresar de diferentes formas:

- a. El ciudadano ingresa al Liceo Militar, donde termina la enseñanza secundaria y, luego de ello, puede ingresar a cualquiera de las escuelas de formación de oficiales de las FFAA que desee (Ejército, Armada, Fuerza Aérea), sea con “pase directo”¹⁰⁸ o mediante concurso de oposición. Los concursos son diferentes e independientes en tiempo y forma, según sea para una u otra escuela de formación de oficiales.
- b. El ciudadano cursa enseñanza secundaria en institutos públicos o privados, para luego realizar concurso de oposición para ingresar a las escuelas militares.

Luego de egresar de las escuelas militares, los oficiales realizarán, obligatoriamente y a lo largo de su carrera como oficial, tres cursos de Comando (cursos teóricos sobre materias con relación a derecho, ciencias sociales, doctrina militar, estrategia y táctica de operaciones militares), un Curso de Estado Mayor, relativo a la planificación, conducción de operaciones, así como el asesoramiento al mando superior en temas relativos a soluciones de problemas militares, el que los habilita a ser considerados como Oficiales de Estado Mayor y un curso de perfeccionamiento para Oficiales Superiores. Los cursos mencionados se van realizando a medida que transcurre la carrera del oficial, realizando los tres Cursos de Comando entre los grados de Teniente 1º y Teniente Coronel. El Curso de Estado Mayor se realiza con la jerarquía de Mayor y el curso de perfeccionamiento para Oficiales Superiores cuando se asciende a la jerarquía de Coronel. Algunos Coroneles de las tres Fuerzas realizan, además, cursos superiores en el Centro de Altos Estudios Nacionales (CALEN).

Con respecto a los ingresos a la carrera militar de oficiales del Cuerpo de Servicios de las diferentes fuerzas, a pesar de estar prevista su existencia desde el Dec.-Ley 14.157 del año 1974, a la luz de las normas que los reglamentan¹⁰⁹ recién ahora se están instrumentando sistemáticamente. Lo que respecta al ingreso en sí, a este tipo

¹⁰⁷ Se consideran oficiales del Cuerpo de Comando a aquellos oficiales profesionales militares, egresados de las escuelas de formación de oficiales. Se consideran oficiales del cuerpo de Servicios a aquellos pertenecientes a escalafones de servicios y administrativos. Dec.-Ley 14.157 (1974), art. 116, 118 y 119 y Ley 16.170 (1990), art. 94.

¹⁰⁸ Se llama pase directo de Liceo Militar, a la posibilidad que tienen sus egresados, de ingresar directamente a las escuelas militares sin pasar por concursos evaluatorios, en función de las sobresalientes notas obtenidas en el Liceo Militar.

¹⁰⁹ Dec. 373/994 Reglamentación del Cuerpo de Servicios Generales de la Fuerza Aérea; Ley 16.736 (5/1/96), Art. 105, Creación del Escalafón de Apoyo, dentro del Cuerpo de Servicios del Ejército Nacional y Dec. 40/996 (6/2/96) que reglamenta lo anterior, estableciendo, en su Art. 1º, parágrafo A, que “La finalidad del Personal del Escalafón de Apoyo es complementar la misión asignada al Cuerpo de Comando en tareas logísticas y administrativas, ...”

de escalafones de servicios o apoyo, se comentarán más adelante dada su complejidad.

Luego de esta breve introducción al tema y habiéndose brindado los elementos básicos para trabajar en él, en el siguiente apartado nos centraremos en los Ingresos a las Escuelas de Formación de Oficiales.

- El reclutamiento de los Oficiales de las FFAA en el “hoy”.

En este punto hay que hacer notar que consideramos que las normas vigentes son doctrinariamente cuantitativistas (artículos 151 literal B y 156 literal A del Dec.-Ley 14.157 (1974)), ya que se tiende a la correlación numérica entre ingresos y bajas ("Asegurar en todo momento el nivel de cantidad de Oficiales necesarios a la funcionalidad de cada Fuerza,...") sin ponerse atención al aspecto cualitativo, el cual nos diría si el individuo que ingresa está realmente preparado para la carrera militar en relación con su “calidad” personal. Leyendo e interpretando el literal “A” del artículo 156 mencionado, se podría dar el extremo no deseado de bajar los niveles mínimos de requerimiento para ingreso, en aquellos casos de que el total de postulantes que haya aprobado realmente los concursos de oposición, no alcancen para llenar las becas que han sido asignadas en un principio.¹¹⁰ Más adelante veremos como la elección de un indicador de gestión que se correlaciona con los egresos, puede llevar a agravar este punto.

Abundando en el tema, aunque desde otro punto de vista, mientras que el 20% de los ingresos a la escuela de formación de oficiales del Cuerpo de Comando de la Fuerza Aérea pueden ser mujeres de acuerdo a la normativa vigente¹¹¹ (de hecho hay varios cadetes del sexo femenino hoy día), en el ejército las mujeres sólo pueden ingresar al Escalafón de Apoyo del Cuerpo de Servicio y no al Cuerpo de Comando.¹¹² Con respecto a la Armada Nacional, a partir de las entrevistas tenidas en la Escuela Naval y en el Estado Mayor de la Armada, podemos decir que el tema de ingreso femenino está a estudio, aunque aún no hay decisión tomada en tal sentido.

Tanto los ingresos en general como los del sexo femenino en particular, nos lleva a notar que existen peculiaridades en los sistemas de reclutamiento de oficiales, tanto sea en el Cuerpo de Comando como en el de Servicios, así como diferencia de criterios de una fuerza a otra.

No se pretende aquí establecer que los ingresos referidos no tienen las cualificaciones necesarias, sino que el sistema de reclutamiento no podría asegurar que ello fuese realmente así, a la luz de nuestra realidad normativa por una parte, y el paradigma meritocrático de la administración pública, por otra.¹¹³

¹¹⁰ Se debe hacer notar aquí que, en el art. 283, numeral 1º de la Ley 10.757 del año 46, se preveía que los ingresos a la Escuela Militar estuviesen topeados en un cuarto de las vacantes del grado inmediato superior. Eso se perdió en la elaboración del Dec.-Ley 14.157 (1974).

¹¹¹ Dec. 76/997, de fecha 11 de marzo de 1997, art. 8º, Inciso c.

¹¹² Decretos 40/996 (6/2/96), 96/997 (1/4/97) y 246/998 (4/9/98). De acuerdo a las normas mencionadas, para ingresar al Escalafón de Apoyo del Cuerpo de Servicio del Ejército, sea hombre o mujer, deberá tratarse de militares integrantes del personal subalterno del ejército o ex alumnos del Liceo Militar o de la Escuela Militar. Es de hacer notar que en el marco del Día Internacional de la Mujer del presente año (8 de Marzo), el Presidente Sanguinetti se congratuló públicamente de que en la Fuerza Aérea hubiese realizado su primer vuelo solo una mujer, en un ámbito tradicionalmente reservado para hombres, tanto en lo militar como en lo técnico. Asimismo, mencionó que llegará el día que habrán Generales de las FFAA que serán mujeres. Lo que llama la atención no son sus palabras sino su posición como alejado de los órganos decisorios de las políticas respectivas. Pareciera como si estuviese “fuera” del tema y no que fuese responsable, para bien o para mal, de favorecer o no la inserción de la mujer en las FFAA.

¹¹³ Ramos, Conrado: La teoría tradicional de la administración pública. Op. Cit. Págs. 16 a 23 y 48. La doctrina Northcote-Trevelyan, sintetizadas por Hood y Jackson, manejan los conceptos del reclutamiento

- Sistemas de regulación de cuadros de efectivos:

Con referencia al sistema de ascensos y regulación de cuadros de efectivos y con el fin de informar sobre el tema, hay que hacer notar que existe un cuadro normativo vigente respecto al mismo, que es el previsto en el Dec.-Ley 14.157 (1974), Capítulos 9 al 12; y las respectivas Leyes Orgánicas: Ley 10.808 (Armada Nacional - 1946), Dec.-Ley 14.747 (Fuerza Aérea - 1977) y 15.688 (Ejército Nacional - 1984), en el que se establece:

a) Los ascensos a los grados de Tte.2° y Tte.1° (y equivalentes en la Armada Nacional), se realizan sin considerar el número de vacantes (Ley 10.808, art. 83; Dec.-Ley 14.747 arts. 60 y 66 literal A; Dec.-Ley 15.688, art. 130, literal A y art. 145, literal A).

b) La cantidad de ascensos en los diferentes grados entre Cap. y Cnel., tienen tope mínimos obligatorios de ascensos, haya o no vacantes disponibles. Estos tope mínimos están regulados normativamente y son una proporción de la cantidad de oficiales en condiciones de ascenso (Ley 10.808, art. 83; Dec.-Ley 14.747 arts. 67 y 68; Dec.-Ley 15.688, art. 145, literales C y D).¹¹⁴

c) También los ascensos pueden ocurrir por el cumplimiento, en un mismo grado, del doble del tiempo mínimo estipulado para el ascenso. (Ley 10.808, art. 79; Dec.-Ley 14.747 art. 66 literal C; Dec.-Ley 15.688, art. 145, literales B).¹¹⁵

Todo esto lleva a que no haya necesariamente oposición en los grados inferiores en los que existen “ascensos automáticos” y, en los grados superiores, de una manera u otra, por tercios, por cuartos, fuera de cuadros o incluso, por permanecer tiempo doble en el grado, el ascenso tarde o temprano igual llegará.¹¹⁶

Por su parte, las edades a las que los militares deben pasar a retiro obligatorio para los diferentes grados, tienen una distribución muy particular. Mientras que un Alférez pasa a retiro obligatorio a la edad de 44 años, un Coronel lo hace a la edad de 55, aunque entre un grado y otro exista cerca de 20 años de servicios efectivos.¹¹⁷

en la administración pública, de los mejores y más brillantes que la sociedad ofrece, a través de exámenes competitivos abiertos. Esta doctrina apoya los reclutamientos a edad temprana, lo que se puede correlacionar con los ingresos al Liceo Militar y/o las Escuelas Militares.

¹¹⁴ Por ejemplo, si en el grado de Capitán existen 30 oficiales en condiciones de ascender al grado de Mayor y sólo existen 6 vacantes reales, como por ley debe ascender un mínimo de un tercio de los que están en condiciones de ascenso (o sea 10), se crearán 4 vacantes "eventuales" que, sumadas a las 6 reales, lograrán los 10 ascensos requeridos, aunque con un incremento “virtual” del cuerpo de Oficiales, más allá de las vacantes asignadas.

¹¹⁵ Por ejemplo un Capitán, que necesita tener una permanencia en ese grado de 4 años para poder ascender a Mayor, pero no logra el ascenso (tal vez por bajas calificaciones), cuando compute 8 años como Capitán (el doble del tiempo mínimo requerido para ascender), ascenderá de todas formas, fuera de cuadros.

¹¹⁶ No obstante todo lo que aquí se ha descripto, eliminar los artilugios legales mencionados sin una estructuración de qué tipo de FFAA el sistema político considera viables y necesarias, en algunos casos más que solucionar las cosas las complicaría. Por ejemplo ese sería el caso de la Prefectura Nacional Naval, la que tiene y siempre tuvo, tareas ampliadas más allá de las estrictamente militares, en razón de ser el apoyo del Poder Judicial en su jurisdicción. Los oficiales que la integran, deben resignarse a ascender “por tercios” ya que las vacantes asignadas constituyen un bajo porcentaje de las vacantes totales de la Armada Nacional.

¹¹⁷ Si un Cadete ingresa a cualquier Escuela de Formación de Oficiales con la edad máxima permitida (21 años), y egresa como Alférez con 25 años, dado el sistema de ascensos ya mencionado (ascensos automáticos, por tercios, cuartos y tiempos dobles), seguramente el tope de edad “lo alcanzará” en el grado de Coronel o muy próximo a ese grado y no antes. Es prácticamente imposible que un oficial en grados inferiores a Mayor, sea alcanzado por el tope de edad para su grado. Al respecto, debemos mencionar que la “vieja” Ley Orgánica Militar N° 10.757 (de 1946 - modificativa de la ley 10.050 del año ‘41) en su artículo 345, establecía que las edades de pasaje a retiro obligatorio eran igual que la actual, para el grado de Coronel (55 años) y 10 años inferior en el grado de Alférez (34 años). Así, mientras que

La excepción, al menos parcial, que se podría mencionar aquí en pos de ascensos meritocráticos es que, en el caso del Ejército, existen tres sistemas de ascensos: antigüedad, selección y concurso. En el Ejército, para ascender a Capitán, Mayor y Teniente Coronel, la mitad de los ascensos se hacen por concurso, mientras que para Coronel un tercio de ellos se hace por ese sistema.¹¹⁸

Al igual que en el sistema de reclutamiento, no queda claro como, siendo tres FFAA que "nacen" jurídicamente de la misma norma legal - Dec.-Ley 14.157 (1974) - tengan procedimientos y criterios de ascensos tan diferentes.¹¹⁹ No obstante, el hecho de existir este sistema de ascensos a través de concursos, no quita la coexistencia con el sistema de regulación de cuadros ya mencionado, con sus ascensos mínimos por tercios, cuartos o tiempo doble en el grado.

Es importante hacer notar que algunas de estas normas "paternalistas" no fueron hechas en la dictadura, sino que vienen desde el año 1946, como por ejemplo las leyes 10.757, modificativa de la ley 10.050 y la propia 10.808, orgánica de la Armada Nacional, también del año '46. Las FFAA no se salvaron de la permisibilidad y tolerancia del Estado Paternalista, el que también existió en otros sectores de la sociedad.

Finalmente y continuando con el tema, aunque en la actualidad no existe ninguna norma que tienda a mantener los efectivos de oficiales dentro de las vacantes asignadas, sí se preveía eso en las leyes 10.050 (1941) en sus artículos 247 y siguientes y 10.757 (1946) en su artículo 1º.

- Sistemas de educación, profesionalización y perfeccionamiento de los integrantes de las FFAA.

En palabras del General prusiano Upton (1875), "... si un oficial es ignorante o incompetente, el gobierno, por medio de informes personales y exámenes especiales, puede detener su promoción y así impedir daños al servicio..."¹²⁰

Las FFAA poseen una vasta red de instituciones que brindan educación, instrucción y entrenamiento, en las diferentes especialidades de cada arma, cuerpo o comando de cada fuerza. Los trabajos a los que hemos accedido al respecto, tratan de comparaciones de los sistemas educativos de las diferentes fuerzas y su inserción en el sistema educativo nacional.¹²¹ De su análisis se extracta que la carrera militar como carrera de estudio y preparación permanente o continua, siempre ha sido una realidad, incluso antes que ello fuese así en otras disciplinas o áreas de estudio.

Lo que consideramos importante y digno de ser resaltado es la idea del Gral. Upton que mencionáramos, responsabilizando al gobierno de la calidad y profesionalismo de sus efectivos.

en la ley actualmente vigente las edades de retiro obligatorio van desde 44 a 55 años (11 años entre los grados de Alférez a Coronel), en la vieja ley ya mencionada las edades estaban más "estiradas", entre 34 y 55 años (21 años de diferencia, casi el doble). Un tope de edad de retiro obligatorio más bajo al actual, para el caso de los grados subalternos, podría constituir un aliciente - motivante (espada de Damocles), para buscar el ascenso meritocrático.

¹¹⁸ Ley 15.688 (1984), artículos 129 al 141.

¹¹⁹ Cuando mencionamos las diferencias de criterios entre las FFAA en cierto tópico, nos referimos a la falta una política que limite la discrecionalidad, en tanto libertad absoluta para promover políticas internas en cada una de las fuerzas, sin ningún tipo de criterio directriz, emanado por la cabeza política responsable.

¹²⁰ Huntington, S.: El Soldado y el Estado: Op. Cit., pág. 63.

¹²¹ Debali, Oscar, C/N: La enseñanza militar en el Uruguay. Centro de Altos Estudios Nacionales, 1993 y Urrutia, Rodolfo, Cnel.: El sistema educativo militar en el Ejército Nacional. Centro de Altos Estudios Nacionales, 1995.

7. Las FFAA “navegando” entre las actuales políticas de Reforma del Estado.

El primer gobierno democrático, en temas relativos a las FFAA, tuvo que dedicar sus esfuerzos a obtener y mantener su subordinación, así como terminar de solucionar, de una manera u otra, el tema militar y las consecuencias de hechos ocurridos en la dictadura.¹²² Podemos decir que los intentos reformistas estructurales en las FFAA comenzaron en el gobierno del Dr. Lacalle.

- Años 1990 - 1994:

En la ley de presupuesto del gobierno del Dr. Lacalle, ley 16.170, se suprimen vacantes en las tres fuerzas, a la vez que se establecen restricciones en el llenado de las que se produzcan en el futuro. Asimismo, se reestructuran los escalafones de Navegantes, Seguridad Terrestre y Técnico, de la Fuerza Aérea.¹²³

En los anexos de la antes mencionada ley de presupuesto, los correspondientes al Inciso 03, programas 002, 003 y 004 (Ejército, Armada y Fuerza Aérea respectivamente) se establecen objetivos y metas a ser logradas en el quinquenio. Sin embargo, es de hacer notar que en ninguno de los objetivos establecidos en los mencionados anexos, figuraba el de fomentar el retiro de oficiales, objetivo no mencionado en la ley de presupuesto pero que se llevará a la práctica. Es en 1991 que se promulgó la ley 16.226, de fecha 29/10/91, en la que pretendió regular los cuadros de las FFAA. En la misma se dispuso fomentar, mediante un incentivo económico, el pase a situación de retiro de aquellos oficiales que estuvieran en condición de acceder a esa situación de acuerdo a las leyes vigentes. Asimismo se instrumentó la posibilidad para aquellos oficiales que aún no tuviesen los años mínimos requeridos para pasar a situación de retiro, de optar por la situación de “excedencia”, sin compensación económica extra y cobrando una parte de sus haberes hasta que completaran los años para pasar a retiro. Además, en su artículo 85, la ley mencionada disponía que el Poder Ejecutivo, antes de Octubre de 1992, debía enviar al parlamento un proyecto de ley para modificar las Leyes Orgánicas Militares anteriores y que aún estaban vigentes. El objeto era el de adecuar los diferentes cuadros de vacantes de las FFAA a la misión y tareas de las respectivas fuerzas. Como resultado de la aplicación de la ley referida, existió cierta cantidad de

¹²² El Tte. Gral. Amado, cuando con el grado de General se desempeñaba como director del CALEN, menciona que en 1986 se constituyó, a nivel ministerial, una comisión de estudios para tratar de elaborar una Ley Orgánica (Síntesis de Conferencias de Jornadas Académicas – CALEN, Agosto – Setiembre de 1995, pág. 10). No obstante, funcionarios de la Comisión Parlamentaria de Defensa, no tienen presente que se hubiese estudiado ninguna iniciativa en tal sentido. De todas formas, es interesante expresar aquí la definición de Defensa Nacional de la que se partía en el año 1986 y que mencionara el hoy Cte. en Jefe del Ejército: “La Defensa Nacional es la disposición, conjunción y acción coordinadas de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la Nación, con el objeto de garantizar en todo tiempo, en todas las circunstancias y contra todas las formas de agresión, la seguridad y la integridad de su desarrollo, de sus instituciones y de sus habitantes”:

¹²³ Ley 16.170, artículos 89 y ss; arts. 110 y ss. En lo que respecta a la reestructura escalafonaria de la Fuerza Aérea, se trató de un “simple acomodamiento” de una parte importante de oficiales que, habiendo ingresado a la Fuerza Aérea con un sistema de Escalafones, sobre la marcha tuvieron que tomar opción por otros nuevos que no existían cuando ingresaron, al eliminarse la posibilidad de egresar en el escalafón para el cual habían ingresado. Ejemplo: Un postulante a oficial ingresa a la escuela de formación de oficiales, de la que él sabe que puede egresar en los escalafones A o B pero, durante sus cuatro años de estudio, se elimina el escalafón B y se crean los C, D y E. El que iba a egresar en escalafón B se ve en la obligación de elegir otro entre los recientemente creados siendo que, cuando ingresó, las posibilidades eran otras. El extremo mencionado se cumplió en casos de oficiales que ya habían egresado en escalafón B y se les dio la “opción” de abandonar su escalafón de egreso (que se quedaba sin vacantes para proseguir la carrera) e incorporarse a uno de los nuevos escalafones.

oficiales de las FFAA que se acogió a los beneficios propuestos. En lo que no hubo cambio alguno fue en la readecuación de los cuadros, dispuesta en el artículo 85 de la mencionada ley. Por lo tanto, si se pretendió redimensionar las FFAA con esta Ley N° 16.226 (1991), la parte de disminución de efectivos se podría decir que funcionó, pero los lugares fueron llenados inmediatamente ya que lo que no se instrumentó fue el artículo 85 referido a la reestructura de cuadros. Con el sistema de ascensos ya descripto, si de hecho disminuyeron los efectivos, fue por la falta de atractivo de ingreso en relación en las bajas retribuciones personales y por los retiros voluntarios. Una vez más, el sistema político, responsable del cumplimiento de la norma referida, dejó pasar el tiempo y la oportunidad.

Al año siguiente y en una nueva modalidad de “impulso y freno”, lo que se podía pensar que era una política de disminución y reestructura de las FFAA como letra escrita con la “mano” (Ley 16.226 – de 1991, ya referida), se encuentra con la ley 16.333 (1°/12/92), la cual se convierte en el “codo” que borroneó lo ya legislado. En esta norma se modificaron a la baja, los cómputos de los respectivos haberes de retiro, lo que afectó la decisión del personal militar que estaba en condiciones de retiro o accedía paulatinamente a esa condición.¹²⁴ No obstante ello, en Febrero de 1993 o sea dos meses después de la ley tendiente a contener los retiros masivos de las FFAA, la Administración reitera públicamente la idea de reducir los efectivos.¹²⁵ Luego y bien avanzado el período de gobierno nacionalista, por resolución N° 72.828 de fecha 12 de Julio de 1994, el Presidente de la República encomienda al Ministerio de Defensa Nacional que estudie y lleve a cabo una serie de tareas relativas a la reestructuración de los Programas pertenecientes al Inciso 03 (MDN). Dentro de los cometidos de la resolución, se disponía que antes del 1° de Setiembre de 1994 debería ser elevado un anteproyecto de ley que tendiera a regular los cuadros de efectivos de las FFAA. Asimismo y por la misma resolución, el Ministerio de Defensa Nacional debía implementar un sistema de ingresos y ascensos para personal altamente especializado; una racionalización de las retribuciones del personal militar, tendiendo a una adecuada escala en función de las jerarquías; una definición de la misión y organización de la Defensa Civil; y transformar el Centro de Altos Estudios Nacionales (conocido como CALEN) en un “Centro Universitario de las FFAA”. Al finalizar el período de gobierno del Presidente Lacalle, el sistema de regulación de cuadros era el regido por el Dec.-Ley 14.157 del año ‘74 y las correspondientes leyes orgánicas de las tres FFAA; las retribuciones militares eran estructuralmente las mismas, además de bajas, situación que llevó y lleva hoy a que no se cumplan las normas que obligan al personal militar a ejercer su profesión en forma de dedicación exclusiva¹²⁶; el Centro de Altos Estudios Nacionales aún hoy sigue llamándose así; etc. Pero esta suerte de “impulso y freno” no se agota aquí ya que, un mes y 11 días después que se tomara la resolución 72.828 mencionada, y 7 días antes que se venciera el plazo para elevar para estudio del Poder Ejecutivo los respectivos proyectos para reestructurar el Inciso, el propio Poder Ejecutivo decreta la reglamentación del Cuerpo (de oficiales) de Servicios Generales de la Fuerza Aérea, asignando vacantes y estableciendo condiciones de ingreso al mismo.¹²⁷ La reglamentación del Cuerpo de Servicios,

¹²⁴Ley 16.333, de fecha 1/12/92, artículo 6°.

¹²⁵Búsqueda, 18/2/93, pág. 3. Entrevista al Presidente Luis A. Lacalle.

¹²⁶ Dec. 389/975 de fecha 13/5/75. Desde principio del gobierno del Presidente Lacalle, autoridades de gobierno y políticas, ya reconocían el pluriempleo en el personal militar. Ver La Mañana, 23/9/91 pág. 3 y La Mañana, 8/10/91, pág. 2.

¹²⁷ Dec. 337/994 (23/8/94).

Cuerpo creado 20 años antes y cuya norma de creación fue retocada hacía 4 años en la ley de presupuesto del gobierno nacionalista, tampoco estaba prevista en los anexos a la propia ley de presupuesto, como tampoco lo estaba la resolución 72.828 que intentó reestructurar el Inciso. Una vez más, el sistema político deja pasar oportunidades, a la vez que reglamenta Cuerpos y Escalafones, en medio del plazo de elaboración de una supuesta reestructura.¹²⁸

- Años 1995 - 1999. Reforma del Estado en vías de implementación.

El actual gobierno del Presidente Sanguinetti se propuso estructurar la Reforma del Estado, a través de su ley de presupuesto quinquenal. Esto se desprende del decreto 255/995 de fecha 11 de Julio de 1995.¹²⁹ En él se establecen los criterios que deberán tener en cuenta los Incisos 02 al 14, en la elaboración de su presupuesto quinquenal. Se remarca la necesidad de definir la misión, objetivos y cometidos sustantivos de cada Inciso, así como el establecimiento de mecanismos de evaluación de desempeño. Asimismo se establece como criterio, la descentralización y/o tercerización funcional de servicios, junto con la eliminación o tercerización de actividades no sustantivas o de apoyo, que impliquen duplicaciones de servicios.

El criterio de reestructura no podía estar fuera de la idea general de la Reforma del Estado, por lo que se limita en organización y funciones a las Unidades Ejecutoras, etc. A su vez, se establece que una parte de las economías resultantes de la mejora de la gestión, podrá ser distribuida entre su personal como mejoras en las retribuciones personales.¹³⁰

De un análisis más profundo del decreto mencionado, podemos ver un "tomar riendas" de la administración pública por parte de las autoridades electas, principio manejado por la teoría de la elección pública. Esto lo podemos notar en los considerandos "I) ... presupuesto ... debe tener en cuenta las prioridades programáticas establecidas por el gobierno ...; III) ... fortalecimiento de la Administración como instrumento eficaz de las políticas de gobierno ..."; así como podemos ver también elementos del gerencialismo, en los considerandos VII al IX en términos de eficacia y eficiencia.¹³¹ A su vez, se puede ver el criterio político del manejo de indicadores de gestión, con el fin de evaluar el desempeño administrativo de las unidades.¹³²

Estos criterios fueron recogidos por los Incisos y se elaboró la Ley de Presupuesto del gobierno (Nº 16.736), cuya instrumentación se reguló a nivel legal, a través del

¹²⁸ Es justo mencionar que, tanto la resolución 72.828, ya mencionada, como la 68.966, de fecha 8/5/90, en la que se dispuso un análisis conceptual de la formulación de la doctrina de empleo de las FFAA, pretendieron dar una dirección política a las instituciones armadas. No obstante, es de resaltar la expresiones del Tte. Gral.(R) Daniel García en la entrevista personal realizada el día 4/8/99, cuando mencionara que las FFAA están acostumbradas a darse su propia organización, misión y doctrina, por lo tanto simplemente (en los casos de las resoluciones mencionadas) se dejó transcurrir el tiempo sin elevar los proyectos solicitados. "Si a esto se le suma que, para el sistema político, lo militar no es lo urgente y, además, el mismo sistema político carece de la capacidad de control y evaluación del tema militar, especialmente por falta de asesores idóneos, se obtiene como resultado un desinterés por la Institución Militar".

¹²⁹ Dec. 255/995 en su parte expositiva y numeral 1 del párrafo I del anexo I del mencionado decreto.

¹³⁰ Dec. 255/995 en su parte dispositiva y anexos y Dec. 468/997 que reglamenta la utilización de economías resultantes de la Reforma del Estado.

¹³¹ Aucoin, Peter: Reforma administrativa en el gerenciamiento público: paradigmas, principios, paradojas y péndulos. Traducción. Instituto de Ciencia Política, 1998, págs. 2 y ss.

¹³² Dec. 255/995, Anexo I, párrafo II, numeral 1, lo que se correlaciona con las teorías del New Public Management, cuya elaboración y uso son explicados por Andrew Likierman en su artículo: Performance Indicators: 20 Early Lessons from Managerial Use. En Public Money & Management. Octubre - Diciembre de 1993.

artículo 707 y siguientes.

Ya el 16 de Mayo de 1996, el Poder Ejecutivo emite el decreto 186/996 con el fin de reglamentar lo estipulado en la Ley de Presupuesto, en lo atinente a la Reforma del Estado. En su parte expositiva, en sus considerandos V y VI, se reitera el "viraje" hacia el gerenciamiento, basado en resultados, y servicios provistos por el Estado, en aquellos casos que no puedan ser prestados por terceros. En su parte dispositiva, el mencionado decreto establece los criterios de estructuración de las unidades organizativas y las ejecutoras, criterios ya mencionados. De este decreto surgirán los instructivos correspondientes para las reformas estructurales propiamente dichas.¹³³

- El tema militar.

El Uruguay es uno de los países que más gastan en Defensa de Latinoamérica, con un 2,6% del PBI y 7,2 personas que perciben remuneraciones a través del Ministerio de Defensa Nacional, por cada mil habitantes.¹³⁴

Los anexos a la Ley de Presupuesto Quinquenal, mencionada anteriormente, muestran una amplia variedad de cometidos sustantivos que no son otra cosa más que la misión de las FFAA, establecida por el Dec.-Ley 14.157 (1974), Ley Orgánica de las FFAA, y las establecidas en las diferentes leyes orgánicas de cada fuerza. La normativa referida, a pesar de haber recibido ciertas modificaciones, se arrastra del período dictatorial, excepción hecha de la de la Armada Nacional, que viene rigiendo desde hace más de 50 años.

Con fines ilustrativos resaltamos que, a los efectos de la Ley Presupuestal y sus anexos, cada Unidad Ejecutora debe enunciar sus cometidos sustantivos, luego designar las metas programadas en función de esos cometidos sustantivos, así como también enumerar los indicadores de desempeño anuales a ser evaluados y corregidos. Éstos tienen que ver con: Eficacia, Eficiencia, Calidad, Desempeño Presupuestario y Desempeño de Recursos Humanos.

Así, y a manera de ejemplo, podemos mencionar que entre los cometidos sustantivos del Ejército Nacional, figuran el de impartir Enseñanza Secundaria Pre-Militar (Liceo Militar) y destinar áreas de campos militares a la explotación forestal y agrícola. También se pueden ver como Metas Programadas, la producción propia de pan y fideos para el abastecimiento interno de FFAA, o el aporte de un 50% de los ingresos a las escuelas de formación de oficiales que provengan de la Enseñanza Secundaria Pre-Militar (Liceo Militar). Es asimismo importante notar que las escuelas de formación de oficiales reservan un porcentaje de sus becas de ingreso para egresos del Liceo Militar, los que no tienen necesidad de competir en el concurso de oposición sino que serán los comúnmente llamados "pases directos" que ya comentáramos.

¹³³ Especialmente manejamos los instructivos del CEPRE Nos. 3 y 6, de Junio y Julio de 1996, respectivamente.

¹³⁴Búsqueda, 17/10/96, pág. 12. En este tema, manejamos el concepto de "personas que perciben remuneraciones a través del Ministerio de Defensa Nacional", en virtud de que no todos los funcionarios de dicho ministerio son militares ni pertenecen a los programas Ejército, Armada Nacional ni Fuerza Aérea. El Ministerio de Defensa Nacional tenía 9 Programas y 31 Unidades Ejecutoras a Diciembre de 1998. La clásica confusión Defensa - FFAA, FFAA - Defensa, es común en la gente, en general y en el sistema político, en particular. De hecho, el Dec.-Ley 14.157 (1974) "Ley Orgánica de las FFAA" que regula a ciertos Programas dentro del Ministerio de Defensa Nacional, en su Capítulo 2 define la estructura organizativa del propio ministerio o sea del Inciso (el "hijo" dice al "padre" como debe organizarse). Esta confusión no es privativa del período dictatorial, ya que en la ley 10.050 del año 1941, "Ley Orgánica Militar" (antecesora de la 14.157 (1974)), en su Título II, Cap. I, ocurre lo mismo. Hoy por hoy ya no hay 31 Unidades Ejecutoras en el Ministerio de Defensa Nacional, de acuerdo al Decreto 377/998 de fecha 22/12/98.

Por su parte, la Fuerza Aérea se establece como meta el "Graduar 20 oficiales del Cuerpo de Comando, 7 del Cuerpo de Servicios y 40 Aerotécnicos.¹³⁵". Tal vez sea importante tener en cuenta aquí que, a pesar de que sea deseable establecer objetivos en términos de valor, los valores del cumplimiento de un servicio público son difíciles de expresar concretamente.¹³⁶

Posteriormente a la Ley de Presupuesto y en cumplimiento con el Dec. 186/996, el Ministerio de Defensa Nacional promueve la aprobación del Dec. 377/998, con fecha 22 de Diciembre de 1998, que establece la reformulación de la estructura organizativa de los programas 02, 03 y 04 (Ejército, Armada y Fuerza Aérea). En esa reestructura se ve la eliminación de una gran cantidad de Unidades Ejecutoras, como por ejemplo en el Ejército que en una sola se centralizaron 13, y en la Fuerza Aérea que en una sola se centralizaron 5.

Con la información a la vista, podemos hacer una comparación de los anexos a la Ley de Presupuesto referidos anteriormente, con este decreto de reformulación organizativa, decreto por el cual se tiende, como ya mencionáramos, a dar mayor eficiencia a la administración pública a través de implementación de nuevas doctrinas de la Elección Pública y el Gerencialismo. Podemos ver que en este decreto, que plantea la reformulación organizacional, se mantiene en las tres fuerzas la idea de tomar a su cargo aquellos planes de desarrollo que le fueran asignados¹³⁷, así como la novedad de la actuación en el mantenimiento del orden interno, incluso frente a conflictos no violentos, profesionalizando al efecto, a la Policía Militar¹³⁸. Es de mencionar, también, el cometido de "explotación forestal y agrícola de áreas

¹³⁵ Con respecto al personal aerotécnico de la Fuerza Aérea, el mismo es aquel que es egresado de la Escuela Técnica de Aeronáutica, o que ha hecho cursos y/o reconocimiento de cierta especialidad que lo caracteriza como técnico en cierta área aeronáutica. Si bien egresan de la Escuela Técnica de Aeronáutica como Aerotécnicos y un escalafón propio, a los efectos presupuestales perciben remuneraciones de Cabos de 2ª. En lo que respecta al hecho de establecerse como meta el "graduar" (¿sí o sí?) a cierto número de cursantes, se correlacionaría con lo que mencionáramos anteriormente, que se apunta a la cantidad y no a la calidad. En el Anexo correspondiente en la Ley de Presupuesto del actual gobierno, se establece como indicador de gestión, en "Eficacia", "cantidad de personal formado sobre cantidad de personal programado a formarse". El responsable de esa actividad tendrá como meta, establecida por Ley de Presupuesto, el graduar el 100% previsto. Aquí recordamos lo que nos mencionaba Andrew Likierman, en Performance Indicators (Op. Cit.), cuando en su paso 3 nos hace notar la importancia de elegir indicadores de provecho y no los más fácilmente mensurables. Es discutible que establecer como meta "graduar un cierto número de personas" y manejar un indicador de graduados sobre programados, sea una buena idea para tender a la eficiencia.

¹³⁶ Simon, Herbert: El comportamiento administrativo. Editorial Aguilar. Madrid. 1972. Págs. 167 y ss.

¹³⁷ Además de ser una meta ambigua para ser catalogada como sustantiva o no, no es de extrañar su enunciado siendo que el propio Dec.-Ley 14.157 (1974) (Orgánico de la FFAA) hoy vigente, así lo establece en su artículo 3º. El propio Comandante del Ejército, Tte. Gral. Amado, manifestó que "la defensa militar de la patria siempre será la misión fundamental del Ejército y de las Fuerzas Armadas" ... " (el Ejército) ya tiene incorporadas doctrinaria y tradicionalmente misiones agregadas en beneficio directo de la población" Discurso con motivo del Día del Ejército - El Observador 19/5/98

¹³⁸ Al efecto, se parte del decreto 574/974, que en su artículo 5º, Inciso 2º, encomienda al Ministerio de Defensa Nacional "La seguridad en lo exterior y la cooperación en la conservación y restauración del orden, ..., y lo que se relacione a la defensa nacional en materias atribuidas a otros ministerios.". Se debe hacer notar que se trata de un decreto de Julio de 1974, poco más de un año después del Golpe de Estado y cinco meses después de promulgada la Ley 14.157 (1974), Orgánica de las FFAA, la que establecía como eje la doctrina de la seguridad nacional. Otro antecedente es la Ley de Presupuesto del gobierno del Presidente Lacalle, en cuyos anexos se establecía la posibilidad del Ejército de "Estar en condiciones de asumir la responsabilidad que se le asigne frente a las emergencias nacionales que amenazan la tranquilidad pública y el bienestar de la población". Partiendo de estos antecedentes es que se encomienda al Ministerio de Defensa Nacional, la guardia perimetral de ciertas cárceles (Dec. 378/997).

que no afecten fines específicos" y el de impartir enseñanza secundaria (Liceo Militar).¹³⁹

Abundando en el tema de la enseñanza militar y en relación a la Escuela Militar, lo que en la Ley de Presupuesto era un cometido sustantivo, como "Formar, capacitar, perfeccionar y especializar a través del Sistema de Enseñanza Militar, ...", en el decreto de reformulación que estamos analizando (377/998), esto pasa a ser un cometido de apoyo a los sustantivos. Al respecto cabe mencionar que por Dec. 180/998 (14/7/98), se crea el título académico de Bachiller Militar para cada una de las orientaciones existentes en el plan de estudios de la Escuela Militar. Según el plan de estudios mencionado, al egresar de la Escuela Militar y con este título de Bachiller Militar, el oficial estará en condiciones de revalidar hasta dos años en las carreras de Ingeniería, Arquitectura, Derecho, Comunicación Social, Ciencia Política, Relaciones Internacionales o Sociología.¹⁴⁰ En el mismo sentido, en la Armada Nacional y en función de un convenio realizado con la Universidad de la República, los egresados de la Escuela Naval están en condiciones de revalidar hasta el tercer año de las Facultades de Ingeniería, Ciencias Económicas y Derecho.¹⁴¹

Lo que también llama la atención es el hecho de que, tratándose de la reformulación de la estructura organizativa de los Programas 02, 03 y 04, se incluya a la Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica (Programa 05 del Inciso 03) dentro de los Cometidos de Apoyo a los Sustantivos, en los organigramas, y en la descripción de las unidades organizativas integrantes del Programa 04 (Fuerza Aérea Uruguaya).¹⁴² Al respecto, Gulick nos recuerda el principio de Unidad de

¹³⁹ En los anexos a la Ley de Presupuesto del actual gobierno, el programa 02 (Ejército Nacional) había incluido estos temas como cometidos sustantivos. Luego, frente a instructivos del CEPRE, no fue posible que pasaran la prueba de ser considerados sustantivos, por lo que pasaron a ser de apoyo a los sustantivos. Partiendo del Dec. 186/996 (artículo 20) y de su Instructivo N° 3 de Junio del mismo año, no se comprende como la explotación agrícola, ganadera y forestal, y el brindar enseñanza secundaria, definidos como "cometido de apoyo a los sustantivos", debe mantenerse dentro de la órbita del Ejército o, en función de lo establecido por el artículo 21 del mismo decreto, administrado directamente por el Programa.

¹⁴⁰ Revista "Ejército" N° 5, de Junio de 1989, págs. 3 a 11. Si se parte de la posibilidad de una reválida de hasta dos años en diversas facultades, y en función de materias opcionales según la orientación elegida por el cadete más allá de las obligatorias definidas por el plan de estudios, se puede concluir que no se es mejor ni peor militar si se elige una u otra opción. El despacho de Alférez (Título documental que recibe el militar en calidad de propiedad según el Dec.-Ley 14.157 (1974), art. 62) se recibe sobre la base de las materias técnicas específicas y sobre un tronco básico obligatorio de materias de cultura general imprescindible para el personal militar profesional. Por su parte, y en un artículo publicado en la pág. 15 de El País de los Domingos de fecha 18/10/98, en el que se hace alusiones a la vida de un cadete en la Escuela Militar de Aeronáutica, se menciona "Los estudios de ese año (segundo año) son similares a los de segundo de Facultad de Economía". Por lo tanto y a la luz del decreto 186/996 (Art. 18), no se comprende como se puede manejar la implementación de reválidas en facultades, lo que supondría que se estarían superponiendo actividades o que ese gasto que el Estado hace en la órbita militar, podría ser centralizado en el ámbito civil. Cabría preguntarse incluso, si se podría acortar la cantidad de años de estudios en las Escuelas Militares.

¹⁴¹ Debali, Oscar, C/N: La enseñanza militar en el Uruguay. Op. Cit. Págs. 34 y ss. A este respecto, se reiteran comentarios anteriores.

¹⁴² De acuerdo a la Ley de Presupuesto del actual gobierno, la Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica (DINACIA), constituye el Programa 05 del Inciso 03 Ministerio de Defensa Nacional. El Dec. 186/996 no prevé que una Unidad Ejecutora pudiese tener dentro de su organización otras Unidades Ejecutoras, y menos si se trata de Unidades Ejecutoras de Programas diferentes del Inciso. En el Dec. 377/998 de reformulación de los programas de Ejército, Armada y Fuerza Aérea que ya se mencionara, la DINACIA aparece como parte integrante de la estructura organizativa de la Fuerza Aérea, así como también aparece en los organigramas respectivos. Además, en el Dec. 226/997, que es anterior al 377/998, se aprueba la reformulación de la estructura organizativa de la Unidad Ejecutora 032 Dirección General de Infraestructura Aeronáutica (DGIA) y en el Dec. 380/998, que es posterior al

Mando, donde nos dice que no sería deseable que un miembro de una organización reciba órdenes de más de un superior. Por su parte, Taylor, MacMahon y Millett relegan este principio a favor del de especialización, promocionando soluciones del tipo de "supervisión funcional, dual o técnica".¹⁴³ El caso que nos ocupa no es una "unidad de mando", en tanto un Programa depende del jerarca del Inciso, a la vez que del jerarca de otro Programa del mismo Inciso. Tampoco es "supervisión dual", en el entendido que en las normas de reformulación ya mencionadas, la dependencia jerárquica evidente es del jerarca del Programa 04 y no del jerarca del Inciso.¹⁴⁴ En entrevista personal realizada en el CEPRE, se nos informa que en todo lo relativo al inciso 03, el comité se ha limitado a estudiar la correspondencia y exactitud del manejo de vacantes a redistribuir, así como las vacantes a eliminar.¹⁴⁵

377/998, se presenta la estructura de cargos y contratos de esa Unidad Ejecutora. También aquí se evidencia la dependencia de la DGIA de la DINACIA y ésta a su vez del Comando General de la Fuerza Aérea, Unidad Ejecutora 023 del Inciso 03 (única Unidad Ejecutora del programa, según el artículo 1° del Dec. 377/998). No obstante todo lo antedicho, hay que hacer notar con especial relevancia el hecho de que la DINACIA depende del Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea, de acuerdo a los artículos 7, 9 y 21 del Dec.- Ley 14.747, de Diciembre de 1977, lo que no ha sido modificado. Volvemos al tronco de la cuestión. Mientras el sistema político no defina claramente el tipo de FFAA que se quiere a través de sendas leyes orgánicas, se dificulta hasta la implementación de políticas como la de la Reforma del Estado.

¹⁴³ Simon, Herbert: El comportamiento administrativo. Op. Cit. Págs. 22 a 25.

¹⁴⁴ A estos efectos, estamos partiendo de la base que los organigramas que acompañan los decretos de reformulación referidos, se ajustan al instructivo N° 6 del Dec. 186/996 del CEPRE, especialmente en su parte II, parágrafo 2.3 (Organigramas y estructuras de puestos de trabajo). En este caso, no se trata del equilibrio entre unidad de mando, especialización por finalidad y descentralización, por un lado y eficiencia por otro, como maneja Simon (Op. Cit. Págs. 35 y ss). Se trata de una gran madeja organizativa, presta a ser desenredada cuando exista voluntad política.

¹⁴⁵ Entrevista personal con la Cra. Patrone, del CEPRE, realizada el 11/5/99. Es de hacer notar que el Dec. 377/998 modifica los Dec.-Ley 15.688 (Ejército), art. 142; 10.808 (Armada); y 14.747 (Fuerza Aérea), Cap. V. En todas esas normas, las vacantes estaban divididas en los diferentes escalafones. Explicitarlos solamente a nivel de Cuerpo, como lo hace el Dec. 377/998, sin entrar en los escalafones respectivos, es una generalización muy inconveniente que imposibilita un análisis más profundo.

7. La Defensa Nacional y la Defensa Regional.

Las confusas indefiniciones en materia de políticas de Defensa Nacional, tal vez nos lleven a pensar que es algo que hay que estudiar sin prisa. No nos damos cuenta que el mundo sigue su marcha y hoy tenemos frente a nosotros las incógnitas que nos presentan la Defensa Regional o de Bloque.

El Mercosur ha establecido desafíos relativos a la integración de los Estados – Naciones. No obstante, no se ve a la integración militar como uno de esos desafíos. El artículo 6° de la Constitución uruguaya, establece que se deberá procurar la integración social y económica entre los Estados, no especificándose expresamente lo que respecta al llamado “factor militar”.¹⁴⁶ Basado en ello, los aspectos posibles de interacción entre las FFAA del Mercosur, serán la cooperación y complementación.¹⁴⁷ En virtud de ello, la complementación científica – tecnológica aumentará de importancia en función del carácter de proveedores de materiales y armamentos, que tienen Argentina y Brasil.¹⁴⁸ Concretamente y desde el sistema político, no se considera que pueda darse una fuerza de defensa del bloque Mercosur, no sería esa la idea.¹⁴⁹

Debemos notar que el advenimiento del Mercosur fue simultáneo con la caída del socialismo real y las potencias militares del Este. Ello trajo aparejado que, a la visualización de libre tránsito de factores entre los países del Cono Sur, se le agrega la desaparición del “enemigo” de las últimas décadas, descripto con anterioridad. Como dice Juan Rial¹⁵⁰ y como reacción a lo anterior, las FFAA tratarán de mantener sus estructuras, estructuras que los Estados ya no pueden sustentar, mientras que los organismos internacionales piden que la reducción de las FFAA. Es por ello que las FFAA rechazan el mero ejercicio de una policía militar para controlar el orden interno.

Para el afianzamiento de la institución armada, los países del Mercosur han planificado y ejecutado ejercicios conjuntos y combinados¹⁵¹, buscando formas de cooperación permanente, compartiendo información y cooperando en modalidades de instrucción y entrenamiento. Pero de allí a lograr mandos unificados sería de pensar que, de ser ello deseable¹⁵², quedaría aún un largo trecho por andar.

¹⁴⁶ Bidegain, Carlos. Cnel.: Análisis de las posibilidades de integración de las FFAA de los países del Mercosur, particularmente en lo referente a: enseñanza, doctrina militar, operaciones conjuntas logísticas elementales y complementación científico – tecnológica. Monografía. Centro de Altos Estudios Nacionales. 1992. Págs. 3 y 4

¹⁴⁷ Bidegain, Carlos. Cnel.: Análisis de las posibilidades de integración de las FFAA de los países del Mercosur, particularmente en lo referente a: enseñanza, doctrina militar, operaciones conjuntas logísticas elementales y complementación científico – tecnológica. Op. Cit. Págs. 6 y 8.

¹⁴⁸ Bidegain, Carlos. Cnel.: Análisis de las posibilidades de integración de las FFAA de los países del Mercosur, particularmente en lo referente a: enseñanza, doctrina militar, operaciones conjuntas logísticas elementales y complementación científico – tecnológica. Op. Cit. Pág. 30.

¹⁴⁹ Expresiones del Ministro de Defensa Nacional, Raúl Iturria, con motivo de la “Operación Ceibo”, conjunta y combinada, realizada con fuerzas de la República Argentina. El País, 15 de Julio de 1998, pág. 15.

¹⁵⁰ Rial, Juan: Actitud de las FFAA en el Mercosur. Revista Militar. Buenos Aires, Círculo Militar, julio - diciembre 1994, Nº 730, págs. 38 a 41.

¹⁵¹ Se llama Ejercicio Conjunto, cuando en él intervienen más de una Fuerza Armada, sea tierra, mar o aire. Se llama Ejercicio Combinado, cuando intervienen Fuerzas equivalentes (de tierra, mar o aire), de más de un país. Se llama Ejercicio Conjunto y Combinado, a la suma de las anteriores, es decir: Fuerzas de diferentes países y diferentes ámbitos, tierra, mar y aire.

¹⁵² Bidegain, Carlos. Cnel.: Análisis de las posibilidades de integración de las FFAA de los países del Mercosur, particularmente en lo referente a: enseñanza, doctrina militar, operaciones conjuntas logísticas elementales y complementación científico – tecnológica. Op. Cit. Pág. 10. “El TIAR implica

- Conclusiones

Hemos analizado las políticas que en materia de Defensa Nacional, nuestro país maneja. Nos hemos referido a los preceptos constitucionales en relación al tema, así como las leyes orgánicas militares, tanto las vigentes en la actualidad, como las que han sido marco de referencia en el último medio siglo. Es de ese análisis que se desprende que existe un vacío institucional entre los preceptos constitucionales, al “saltar” de la carta magna a hablar sobre temas militares, sin evidenciar siquiera, la inquietud de que la Defensa Nacional no solo comprende los temas militares, sino que es un área institucionalmente más compleja.

Esto nos lleva a estudiar las legislaciones de países similares, en tradición y cultura. De ese estudio concluimos que las agresiones a las que un estado puede verse sometido, no son estrictamente militares. La definición de una política de Defensa Nacional debe ser más amplia, llevando a la instrumentación de instituciones multisectoriales del quehacer nacional.

Posteriormente, vimos a las FFAA como una burocracia estatal y el “ser militar”, con sus particularidades, llevando la idea de lo general (teóricamente hablando), a lo particular, o sea, nuestras propias FFAA. Este eje conductor nos lleva a manejar la ideología militar como un punto de peculiaridades, dentro del concierto latinoamericano. La extracción social de los integrantes de las FFAA, de estratos medios y bajos de la sociedad, logran un espíritu mesocrático y opuesto a lo que llamaron “la corrupta alianza entre políticos y especuladores”. En su idea, había que salir a defender la nación, frente a la guerra revolucionaria y subversiva.

En esta evolución vimos la sucesión de hechos que fueron dejando cada vez más visibles, a la institución armada frente a la sociedad. Ese grado de autonomía se fue incrementando por doctrinas articuladas desde el exterior, sin control político, y la crisis interna que estaba instalada en el país. Será el propio Poder Ejecutivo la institución que soltará, cada vez más, las riendas a una institución con ansias de protagonismo político, dándole dirección a su accionar. Las medidas prontas de seguridad y las movilizaciones de funcionarios públicos, serán los estandartes de esa época signada por la violencia y la intolerancia en aumento.

Las elecciones de 1971 llegan en el marco de una crisis política, sin propuestas creíbles desde el subsistema de partidos, y con una FFAA cada vez más estructuradas. 1972 será el año en que las FFAA tomarán a su cargo, efectivamente, el combate a la sedición para, no quedarse en ello y continuar con su idea de combatir la subversión, ya definida. Pero este año de 1972 será, también, el del comienzo de las desobediencias a las instituciones legales por parte de sectores de las FFAA, con las consecuentes renunciadas ministeriales, de mandos militares y el sentimiento de crisis institucional, que se percibía en aumento. El sistema político y su mediación a través de las instituciones no lograron resultados positivos frente a la coyuntura y los hechos del '73 se desencadenarían.

Frente a los hechos del año 1973, el sistema político iría cediendo terreno, paso a paso, frente al avance militar. En febrero se claudica parte del poder, sin que se logre, siquiera, levantar el receso parlamentario. En marzo, la interpelación promovida contra el Ministro de Defensa Nacional, no tuvo quorum. El sistema político no logró ponerse de acuerdo en la pertinencia y/o conveniencia de semejante paso hacia una demostración de fuerza frente a las FFAA. Y desde allí

desigualdades estratégicas muy grandes, desde que el poder de uno de sus miembros (EE.UU.) es superior al resto en conjunto. Esto significa intereses muy diversos y una total desigualdad de compromisos, lo que ha influido en la operatividad del sistema”. Algo similar podría llegar a ocurrir con Uruguay y Paraguay, frente a los dos colosos del Mercosur.

hasta Junio del '73, es tan solo un transcurrir del tiempo hacia la disolución efectiva del parlamento, con las prohibiciones civiles y políticas que conllevaron los hechos. Con relación ya a la transición hacia la democracia, proceso que se iniciará desde la “fundación fallida” del '80 hasta 1984, allí se sentarán las bases del futuro relacionamiento cívico – militar.

El retorno a la democracia pretendió, como en todos los órdenes, cristalizarse en un statu quo ante. No obstante, durante el período dictatorial, las FFAA se habían establecido la política militar, a través de las leyes orgánicas de las FFAA, de la Fuerza Aérea y del Ejército, ya mencionadas. En esa política militar, también se había consolidado la Doctrina de Seguridad Nacional, la que no dejaba ninguna actividad del país, fuera del “manto de seguridad”, en su evolución hacia el logro de los objetivos nacionales. Lo que se refiere a esa doctrina, fue alterado dentro del primer año de gobierno democrático más, en lo que se refiere al resto de las regulaciones, las mismas siguen vigentes aún hoy.

Es así como encontramos un sistema de reclutamiento de las FFAA, sobre el que podemos concluir que se manejan sistemas cuantitativistas, en tanto se deben cubrir requerimientos mínimos de acuerdo a la ley. Además, cabe mencionar la falta de criterios homogéneos en el ingreso de personal femenino como oficiales de las FFAA. Tampoco existe homogeneidad con los sistemas de ascensos de las FFAA, en tanto existe un cuadro normativo que regula y posibilita, tan peculiarmente, la promoción de los integrantes de la burocracia militar. Debemos recordar que ese cuadro normativo, en algunos casos tiene más de 50 años de antigüedad, lo que no habla bien del sistema político, en tanto tomadores de decisiones gubernamentales, legisladores y controladores de las funciones del gobierno.

Ya en el primer gobierno de la presente década (1990 – 1994), notamos las primeras políticas tendientes a reestructurar escalafones. No obstante, vimos como existieron políticas implementadas que no figuraban en las metas de la ley de presupuesto de ese gobierno. Es de recordar los incentivos para fomentar el retiro de oficiales y regular sus cuadros. Hubo retiros pero los cuadros no se reestructuraron por incumplimiento del sistema político de proyectar y estudiar las leyes orgánicas respectivas.

Durante el mismo período de gobierno, el propio Presidente de la República encomienda al Ministerio de Defensa Nacional, un amplio estudio de reestructura. El mismo no tuvo consecuencias visibles y, durante los plazos de realización de esos estudios, se llegó a dar el caso de implementación de una importante reestructura del Cuerpo de Servicios de la Fuerza Aérea.

Ya en la presente gestión de gobierno (1995 - 1999), es que se instrumenta la Reforma del Estado. En su ámbito, basado en teorías del New Public Management, se remarca la necesidad de llevar la burocracia estatal al cumplimiento de los objetivos políticos, establecidos por las autoridades electas, quitando poder a las burocracias en tanto tales. No obstante, del análisis de las reformulaciones de las estructuras organizativas de las FFAA, se desprenden puntos claros de distanciamiento con los propios criterios de la Reforma del Estado, como un todo.

Al efecto, notamos cometidos sustantivos que aparecen en la ley de presupuesto como tales y que luego dejan de serlo, pero se mantienen como objetivos de apoyo a los sustantivos con una dudosa necesidad de que los mismos deban ser cumplidos por las FFAA, al menos directamente. En la misma línea, vimos como se elaboran indicadores de gestión que resultan poco eficaces para medir lo que se quiere medir, pudiéndose llegar a inducir a conductas ineficientes en la toma de decisiones en una estructura organizativa. También es importante mencionar en las conclusiones, el

objetivo de mantener programas de estudio que posibiliten reválidas de años de estudio en el sistema educativo nacional, lo que no deja de mostrar servicios brindados paralelamente por estructuras diferentes, sin entrar en la valoración de objetivos específicos. Más allá de objetivos y metas, también hemos analizado la existencia de Unidades Ejecutoras de un Programa dentro de otras Unidades Ejecutoras de otro Programa diferente, lo que no se compadece con la propia filosofía de la Reforma del Estado.

Con relación a las reestructuras de vacantes de las FFAA, hemos analizado especialmente lo que se refiere al personal superior, y concluimos que la misma es muy general, ya que no se determinan las asignaciones en los diferentes escalafones en los que se divide cada cuerpo. Asimismo, parecería que se tratase de llevar la norma a la realidad, ya que se varían los criterios de proporcionalidad en cada grado, sin mencionarse los criterios políticos que llevaron a esa resolución.

Debemos recordar especialmente que en todos estos casos, estamos hablando de reformulaciones de estructuras organizativas que el propio sistema político ha aprobado en sendos decretos.

Finalmente y con relación a la hipótesis del comienzo, pensamos que estaría demostrada la falta de políticas de Defensa Nacional en nuestro país, sea ésta por acción u omisión y, como consecuencia de ello, una política militar oscilante.

Lo que no es un tema menor es que todo esto provoca, como resultado no deseado y por demás preocupante, que las FFAA estén errantes y sin conducción política, haciendo honor a aquella frase que decía: “no existe viento favorable para el barco que no sabe a donde va”.

BIBLIOGRAFÍA

- Aucoin, Peter: Reforma administrativa en el gerenciamiento público: paradigmas, principios, paradojas y péndulos. Traducción. Instituto de Ciencia Política, 1998.
- Achard, Diego: La transición en Uruguay, E.B.O., 1996.
- Aguiar, C.: Elecciones y partidos, F.C.U. ficha N° 251.
- Astori, D.: Tendencias recientes de la economía uruguaya, F.C.U., colección Temas Nacionales, Vol. 2 1981.
- Bañón y Olmeda: La Institución Militar en el Estado contemporáneo. Alianza Universidad Editorial, 1985.
- Burgueño, Regino Cnel.: Guerra no convencional y acciones irregulares, Biblioteca "Gral. Artigas", Vol. 67, 1983,
- Caetano, G. y Rilla, J.: Breve historia de la dictadura, CLAEH/EBO, 1987
- Caetano, G. y Rilla, J.- Mieres, P.- Zubillaga, C.: De la tradición a la crisis. CLAEH/EBO, 1985.
- Caetano, Gerardo, Rilla, José, Pérez, Romeo: La partidocracia uruguaya, Cuadernos del CLAEH N° 44, 1987.
- Bidegain, Carlos. Cnel.: Análisis de las posibilidades de integración de las FFAA de los países del Mercosur, particularmente en lo referente a: enseñanza, doctrina militar, operaciones conjuntas logísticas elementales y complementación científico – tecnológica. Monografía. Centro de Altos Estudios Nacionales. 1992.
- Debali, Oscar, C/N: La enseñanza militar en el Uruguay. Centro de Altos Estudios Nacionales, 1993.
- Gillespie, Charles: Negociando la Democracia. Políticos y Generales en Uruguay, F.C.U., 1995.
- González L. E. Uruguay, una apertura inesperada, Cuadernos de CIESU N° 47, 1984.
- González, L.E.: Estructuras políticas y democracia en Uruguay, F.C.U., 1993
- Huntington, Samuel: El Soldado y el Estado: Teoría y política de las relaciones cívico-militares. Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Políticos y Sociales, Buenos Aires, 1995.
- Inkeles, A. y Sasaki, M. Simon and Schuster Co. Englewood Cliffs, "Comparing Nations and Cultures" de New Jersey, 1996.
- Likierman, Andrew: Performance Indicators: 20 Early Lessons from Managerial Use. En Public Money & Management. Octubre - Diciembre de 1993.
- López Chirico, Selva: Estado y FFAA en el Uruguay del siglo XX. Colección: Temas del Siglo. Ediciones de la Banda Oriental, 1985.
- Macadar, Luis. Uruguay 1974-1980: ¿Un nuevo ensayo de reajuste económico?, CINVE, E.B.O. 1982
- Márquez, Lic. Alberto C.: “La guerra subversiva”, Biblioteca Gral. Artigas, volumen 65, Centro Militar, 1983.
- O'Donnell, Guillermo: Modernización y Autoritarismo, Paidós, 1972.
- O'Donnell, G.: Las FFAA y el Estado autoritario del cono sur de América Latina, Ficha N° 57 del CLAEH
- Panizza, Francisco. Estado y sociedad civil en el Uruguay de Post Guerra. Revista Uruguaya de Ciencia Política, N° 3, 1989.
- Panizza, Francisco: Uruguay: batllismo y después. EBO, 1990.
- Perelli, Carina: Los legados de los procesos de transición a la democracia en

Argentina y Uruguay. En Los militares y la democracia. Compilación de Goodman, Mendelson y Rial, Peitho, Montevideo, 1990

- Perelli, Carina: Someter o Convencer. El Discurso Militar. CLADE – EBO, 1987.
- Pérez, R.: Los partidos en el Uruguay moderno, Cuadernos del CLAEH N° 31, 1984.
- Pérez, Romeo: Los partidos en el Uruguay moderno, artículo, Cuadernos del CLAEH N° 31, 1984.
- Ramos, C.: La teoría tradicional de la administración pública. No editado. 1998.
- Rial, Juan: Las FFAA ¿soldados - políticos garantes de la democracia?, CIESU - CLADE - EBO, 1986.
- Rial, Juan: Las FFAA de América del Sur y su relación con el Estado en el nuevo contexto democrático, en un mundo de cambio constante. En compilación hecha por el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, titulada Paz y Seguridad en América Latina y el Caribe en los noventa. Lima, Perú, 1992.
- Rial, Juan: Actitud de las FFAA en el Mercosur. Revista Militar. Buenos Aires, Círculo Militar, julio - diciembre 1994, N° 730.
- Simon, Herbert: El comportamiento administrativo. Editorial Aguilar. Madrid 1972.
- Stepan, A.: Repensando a los militares en política. Sudamericana Planeta, Buenos Aires, 1988
- Strait, Irvin Cte.: Filosofía del mando. Revista "Diálogo: el foro militar de las Américas", Vol. 1 1994.
- Tróccoli, Juan: Los Ministros de defensa en debate frente a los nuevos retos continentales. En Estrategia, Revista del Centro de Altos Estudios Nacionales, Abril de 1999.
- Urrutia, Rodolfo, Cnel.: El sistema educativo militar en el Ejército Nacional. Centro de Altos Estudios Nacionales, 1995.
- Varela, Gonzalo: De la República Liberal al Estado Militar, Ed. del Nuevo Mundo, 1988
- Vasconcellos, A.: Febrero Amargo, Ed. Monte Sexto, 1987.
- Weber, Max: Escritos políticos. Alianza Editorial.

VARIOS

- Air University Review, Vol. XXVIII N° 3 y 4, 1977.
- Apuntes sobre Doctrina de la Seguridad Nacional, año 1979.
- Biblioteca Universal de LIFE en español, Las Repúblicas del Río de la Plata, 1966.
- Revista "Ejército", editada por el Ejército Nacional, varios números.
- Revista "Encuentros", de Agosto de 1993, del F.C.U.
- Revista "Diálogo: el foro militar de las Américas", Vol. 1, 1994
- Revista Uruguaya de Ciencia Política, N° 3, 1989.
- "La Defensa Nacional en la Sociedad Democrática", Ministerio de Defensa Nacional, 1990.
- Leyes y decretos referidos al tema de la Defensa Nacional y a las FFAA.
- "Síntesis de Conferencias de Jornadas Académicas - CALEN '95", diciembre de 1995.