



**CONTRIBUCIÓN URUGUAYA CON
OPERACIONES DE PAZ DE NNUU (1992-2015).**

Los Cómo y los Porqué de una Trayectoria Singular

Tesis de Doctorado en Ciencia Política

Julián González Guyer

Tutor: Dr. Gerardo Caetano

Co-tutor: Dr. Kai Michel Kenkel

SETIEMBRE 2016

Índice de Contenido

AGRADECIMIENTOS	6
PRESENTACIÓN	8
CAPITULO I.....	11
OPERACIONES DE PAZ DE NNUU: EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD POR MEDIOS COERCITIVOS	11
<i>I.1 La Carta de NNUU y las Operaciones de Paz en el Marco del Sistema de Seguridad Colectiva....</i>	<i>13</i>
<i>I.2 El Recurso del Uso de la Fuerza en la Historia de NNUU; apuntes analíticos.....</i>	<i>18</i>
I.2.1 Kuwait y Guerra de Yugoslavia; el efímero intento de imponer el sistema de seguridad colectivo previsto en la Carta de NNUU.....	27
<i>I.3 La Historia de las Operaciones De Paz De NNUU.....</i>	<i>35</i>
I.3.1 Las Primeras Experiencias de Peace-keeping.....	36
I.3.2 El Fin de la Guerra Fría y los Nuevos Desarrollos de las Operaciones de Paz.....	50
<i>I.4 La Participación de los Países y el Financiamiento de las Operaciones de Paz.....</i>	<i>82</i>
I.4.1 La Organización y el Financiamiento de las Operaciones de Paz.....	82
<i>I.5 La Contribución de los Países con Operaciones de Paz; Evolución Histórica y Rasgos Actuales </i>	<i>88</i>
<i>I.6 Tipologías de Operaciones de Paz.....</i>	<i>90</i>
<i>I.7 Grandes tendencias en la evolución de las operaciones de paz de NNUU (1948-2014).....</i>	<i>96</i>
<i>I.8 Tres Vectores y una Propuesta de Tipología de Operaciones de Paz.....</i>	<i>111</i>
<i>I.9 A Modo de Conclusión. Poniendo en Perspectiva las Tipologías de Operaciones de Paz; un Enfoque Realista.....</i>	<i>112</i>
CAPÍTULO II.....	116
MARCO TEÓRICO	116
<i>II.1 Participación de los Estados en Operaciones de Paz; Grandes Debates, “Teorías de Alcance Medio” en Relaciones Internacionales y un Enfoque Popperiano.....</i>	<i>116</i>
<i>II.2 El Esquema Metodológico-Conceptual de Análisis.....</i>	<i>123</i>
<i>II.3 Cultura Estratégica.....</i>	<i>126</i>
<i>II.4 Instituciones, Políticas y Procesos de Decisión.....</i>	<i>130</i>
<i>II.5 Las Decisiones en Política Exterior.....</i>	<i>136</i>
II.5.1 El proceso decisional y su análisis.....	139
<i>II.6 Operaciones de Paz: Factores Motivacionales/Inhibidores</i>	<i>143</i>
II.6.1 Razones políticas	145
II.6.2 Razones de seguridad.....	147
II.6.3 Razones económicas	147
II.6.4 Razones normativas	147
II.6.5 Razones institucionales.....	147
<i>II.7 Conclusiones.....</i>	<i>148</i>
CAPÍTULO III.....	151
CONTRIBUCIÓN URUGUAYA CON OPERACIONES DE PAZ DE NNUU (1992-2015) Y SUS CONTEXTOS .151	
<i>III.1 La Cultura Estratégica de la Región Sudamericana</i>	<i>153</i>
<i>III.2 Latinoamericanismo y Panamericanismo.....</i>	<i>154</i>

III.2.1 Panamericanismo y latinoamericanismo; raíces ideológico-culturales.....	156
III.2.2 <i>Latinoamericanismo y panamericanismo; el trayecto histórico de su construcción</i>	161
III.3 <i>UNASUR; la Emergencia de Sudamérica como núcleo político-estratégico del latinoamericanismo</i>	173
III.4 <i>La Cultura Estratégica de América del Sur</i>	182
III.5 <i>La Cultura Estratégica de Uruguay</i>	192
III.6 <i>Cuestiones del Contexto Interno Uruguayo</i>	199
III.6.1 <i>Instituciones y Actores; Contribución con Operaciones de Paz</i>	200
III.7 <i>Relaciones civiles militares y algunas notas sobre Presupuesto de Defensa en el Uruguay del siglo XXI</i>	209
III.8 <i>Las Primeras Experiencias de Despliegue de Unidades Militares Organizadas en Operaciones de Paz de NNUU (1992-1997) y sus Antecedentes (1952-1991)</i>	222
III.9 <i>La contribución uruguaya con operaciones de paz: Qué tipo y cuándo</i>	224
III.10 <i>Posicionamiento de los Partidos Políticos y Cooperación de EEUU</i>	233
III.11 <i>A Modo de Resumen</i>	237
CAPITULO IV	238
PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN, HIPÓTESIS, EL ARGUMENTO GENERAL Y UNA PRESENTACIÓN DEL ENFOQUE TEÓRICO-METODOLÓGICO	238
IV.1 <i>Breve Presentación Descriptiva del Asunto de Investigación</i>	240
IV.2 <i>Objetivos, Preguntas e Hipótesis de Investigación</i>	247
IV.3 <i>El Argumento</i>	255
IV.4 <i>Diseño de Investigación y Aspectos Metodológicos</i>	262
IV.5 <i>Notas sobre el process-tracing; ¿método o estrategia de investigación?</i>	267
CAPITULO V	272
LA FUNDACIÓN: CAMBOYA, MOZAMBIQUE Y ANGOLA	272
V.1 <i>Uruguay De Contribuyente Testimonial a Gran Contribuyente: Novedades de la Post-guerra fría</i>	273
V.2 <i>Los Primeros Contingentes Uruguayos en Operaciones de Paz de NNUU. Características y debates</i>	279
3.1 LOS DEBATES LEGISLATIVOS SOBRE CAMBOYA, MOZAMBIQUE Y ANGOLA	285
V.2.1 <i>Camboya: el primer y más polémico despliegue de los años 90'</i>	285
V.2.2 <i>El envío de tropas a Mozambique</i>	290
V.2.3 <i>El despliegue del contingente del Ejército en Angola</i>	294
V.2.3.a <i>La conflictiva situación en las fuerzas armadas y su impacto sobre las decisiones respecto a contribución con operaciones de paz</i>	301
V.3 <i>La perplejidad estratégica de las FFAA uruguayas</i>	311
V.4 <i>Las consecuencias del ajuste presupuestal en el Ministerio de Defensa</i>	312
V.5 <i>Los enfrentamientos políticos por el control de la cúpula militar y sus consecuencias</i>	317
V.5.1 <i>La actitud del Ejército ante la huelga policial</i>	322
2.1 <i>La ola de atentados dinamiteros</i>	323
V.5.2 <i>Actividades irregulares de los servicios de inteligencia militar</i>	323
V.6 <i>La política exterior durante el gobierno del Presidente Lacalle y EEUU; las operaciones de paz al inicio de la post-guerra fría y sus programas de financiamiento</i>	325
V.7 <i>Breve Ejercicio Comparativo: Argentina, Chile y Uruguay como contribuyentes de operaciones de paz de NNUU</i>	334
V.8 <i>Algunas Conclusiones sobre el “período fundacional” (1992-1994)</i>	340
CAPÍTULO VI	348

DEL PRESIDENTE LACALLE A LOS GOBIERNOS PROGRESISTAS	348
<i>VI.1.- 1997 – 2001. La anomalía; el receso en la contribución uruguaya.</i>	<i>350</i>
<i>VI.2.- 2001- 2015: Quince Años de Intensa y Persistente Contribución Uruguaya con NNUU.</i>	<i>357</i>
VI.2.1. La contribución uruguaya entre 2001 y 2015	359
VI.2.1.a. - La contribución uruguaya en MONUC/MONUSCO.....	362
VI.2.1.b.- La Contribución de Uruguay con Minustah; una historia políticamente polémica.....	366
V.2.1.c.- MONUC/MONUSCO y Haití; sus interconexiones.....	374
V.2.2.- Los Años más Recientes; ¿hacia un redimensionamiento de la contribución con operaciones de paz?	380
<i>VI.3 La Relación entre el Número de Oficiales Militares Desplegados como Observadores y Expertos en Operaciones de Paz y la Contribución con Unidades Militares Organizadas.</i>	<i>386</i>
<i>VI.4 Las Retribuciones de NNUU y su Significación para las FFAA uruguayas</i>	<i>391</i>
<i>VI.5 De “asunto de los militares” a rasgo de la imagen exterior del Uruguay; la peculiar trayectoria de la contribución con operaciones de paz de NNUU</i>	<i>428</i>
CAPÍTULO VII	445
UNA PERIODIZACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN URUGUAYA CON OPERACIONES DE PAZ (1992-2015) Y CONCLUSIONES FINALES	445
<i>VII.1.- La Periodización, Comentarios e Implicancias</i>	<i>445</i>
<i>VII.2.- La Motivación Económica como Clave Explicativa.....</i>	<i>451</i>
<i>VII.3.- Conclusiones Finales</i>	<i>456</i>
<i>VII.4. Comentarios a Propósito de las Dos Fases Problemáticas y una Inferencia Final</i>	<i>473</i>
BIBLIOGRAFÍA	479

Índice Tablas y Figuras

Índice Tablas y Figuras	3
TABLA I. OPERACIONES DE PAZ DE NNUU (1948-2014)	100
TABLA II EVOLUCIÓN DE LAS OPERACIONES DE NNUU 1988-2014	108
TABLA III CATEGORIAS DE TAREAS EN MANDATOS DE OPERACIONES DE PAZ MULTIDIMENSIONALES	110
TABLA 1 SISTEMA DE DEFENSA NACIONAL.....	201
TABLA 2 EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL MDN EN RELACIÓN AL PBI Y AL GASTO PÚBLICO, 1961-2006.....	217
TABLA 3 MDN. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO SEGÚN DEPENDENCIAS.....	219
TABLA 4 EJÉRCITO NACIONAL. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO (2010-2014).....	219
TABLA 5 EVOLUCION DEL PERSONAL DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL 1960-2013.....	220
TABLA 6 EXPERTOS CIVILES CON OPERACIONES DE PAZ LOS 10 PAÍSES MAYORES CONTRIBUYENTES DE NNUU	226
TABLA I CONTRIBUCIÓN DE PERSONAL UNIFORMADO URUGUAYO PARA O.P DE NNUU (1990-2015)	241
TABLA II CONTRIBUCIÓN DE TROPAS PARA MISIONES DE PAZ EN RELACIÓN A POBLACIÓN Y Nº DE EFECTIVOS DE LAS FFAA	243

TABLA III URUGUAY: EVOLUCIÓN DEL Nº DE PERSONAL UNIFORMADO EN MINUSTAH Y TOTAL EN OPERACIONES DE PAZ DE NNUU (DIC.2010-SET.2015)	244
TABLA I CONTRIBUCIÓN DE PERSONAL DE URUGUAY A NNUU (NOV.1990-AGO.1992) ⁽¹⁾	276
FIGURA 1 RECORRIDO INSTITUCIONAL EFECTIVO DE LAS DECISIONES SOBRE OPERACIONES DE PAZ EN EL P. EJECUTIVO	277
TABLA II SOLICITUDES DE PASAJE VOLUNTARIO A SITUACIÓN DE RETIRO DE OFICIALES SUPERIORES DICIEMBRE DE 1991	314
TABLA III EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO Y DEL GASTO EN DEFENSA (1974-1996) (AÑOS SELECCIONADO).....	316
TABLA IV EVOLUCIÓN COMPARADA DEL GASTO PRESUPUESTAL Y DE DEFENSA (1974-1996) AÑOS SELECCIONADOS	316
TABLA V PAÍSES CONTRIBUYENTES DE UNTAC (JUNIO DE 1993)	333
TABLA VI CONTRIBUCIÓN SUDAMERICANA PARA OPERACIONES DE PAZ DE NNUU 1993-2014 (AÑOS SELECCIONADOS)	334
TABLA VII EVOLUCIÓN COMPARADA DE LA CONTRIBUCIÓN CON OPERACIONES DE PAZ DE NNUU ARGENTINA, CHILE Y URUGUAY (1992-1996)	337
TABLA I EVOLUCIÓN COMPARADA DEL Nº DE OBSERVADORES Y EXPERTOS Y DEL Nº DE EFECTIVOS EN CONTINGENTES 1991-2001 (MESES SELECCIONADOS) *	352
TABLA II EVOLUCIÓN COMPARADA DE LA CONTRIBUCIÓN DE URUGUAY Y DEL PERSONAL TOTAL DE NNUU EN OPERACIONES DE PAZ (1990-2001)	353
TABLA III EVOLUCIÓN COMPARADA DE LA CONTRIBUCIÓN DE URUGUAY Y DE LAS OPERACIONES DE PAZ DE NNUU (1999-2015)*	360
TABLA IV EVOLUCIÓN COMPARADA DE Nº PERSONAL TOTAL EN O.P. NNUU Y Nº EFECTIVOS UY 1990-2015 (AÑOS SELECCIONADOS)	361
TABLA V CUADRO SINÓPTICO DE LAS AUTORIZACIONES DE SALIDA DE TROPAS DEL PAÍS CON DESTINO A MONUC	363
TABLA VI EVOLUCIÓN COMPARADA DEL Nº DE EFECTIVOS URUGUAYOS Y EL TOTAL DE LA MONUC/MONUSCO 2001-2015	364
TABLA VII EVOLUCIÓN COMPARADA DE Nº DE EFECTIVOS EN MONUC/MONUSCO Y MINUSTAH (2003-2015)	375
TABLA VIII EVOLUCIÓN DEL PERSONAL DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (2004-2014).....	378
TABLA IX EVOLUCIÓN COMPARADA DE MILITARES URUGUAYOS EN CONTINGENTES DE NNUU Y EN FORMA INDIVIDUAL* (1990-2015)*	388
TABLA X CONTRIBUCIÓN DE URUGUAY CON O.P. DE NNUU Nº DE EFECTIVOS MILITARES EN UNIDADES ORGANIZADAS Y Nº DE OBSERVADORES Y EXPERTOS MILITARES FEBRERO 1993 – DICIEMBRE 2001(*)	389
TABLA XI DISTRIBUCIÓN DEL GASTO AL INTERIOR DEL MINISTERIO DE DEFENSA (2000-2014).....	393
TABLA XIII PRESUPUESTO DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL POR QUINQUENIO 1961-2005... 395	
TABLA XII SERVICIOS DE DEFENSA: EVOLUCIÓN DEL GASTO ANUAL PROMEDIO SEGÚN QUINQUENIOS 1974-2005.....	398

TABLA XIII EVOLUCIÓN DEL GASTO EN SERVICIOS DE DEFENSA Y GASTO TOTAL DEL ESTADO (1974-2005)	399
TABLA XIV EVOLUCIÓN COMPARADA DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL (INCISOS 1 A 29) CON EL GASTO DEL MDN 2000-2014	400
TABLA XV EVOLUCIÓN ANUAL DEL GASTO SEGÚN FUERZA ARMADA 2000-2014.....	401
TABLA XVI DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL GASTO EN LAS FUERZAS ARMADAS (2000-2014)	401
TABLA XVII EVOLUCIÓN COMPARADA DEL PRESUPUESTO MDN* VS. CONTRIBUCIÓN CON O.P. (2000-2015) **	403
TABLA XVIII EVOLUCIÓN COMPARADA DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL MDN Y CONTRIBUCIÓN URUGUAYA DE PERSONAL CON OPERACIONES DE PAZ DE NNUU 2000-2014	404
TABLA XIX DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL GASTO EN EL MDN (2004-2015)	405
TABLA XX EVOLUCIÓN DE LA MASA SALARIAL DEL MDN* Y Nº DE EFECTIVOS EN OPERACIONES DE PAZ DE NNUU (2004-2015).....	406
TABLA XXI COTIZACIÓN ANUAL PROMEDIO DEL USD VS. CONTRIBUCIÓN DE URUGUAY CON O.P. DE NNUU; EN UNIDADES ORGANIZADAS Y EN FORMA INDIVIDUAL (2000-2015).....	408
TABLA XXII DETALLE DE LOS MONTOS INGRESADOS AL URUGUAY POR CONCEPTO DE RETRIBUCIONES DE NNUU (2015).....	420
FIGURA 2 RECORRIDO INSTITUCIONAL Y ACTORES	443
TABLA I PERIODIZACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DE URUGUAY CON OPERACIONES DE PAZ DE NNUU (1992-2015)	448
TABLA II INTERES ECONÓMICO INSTITUCIONAL EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO TOTAL DE LAS FFAA VS. Nº DE EFECTIVOS EN O.P. DE NNUU (2000-2014)	454
TABLA III DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL GASTO EN EL MDN 2004-2015.....	455
TABLA IV INTERÉS ECONÓMICO INDIVIDUAL MASA SALARIAL FFAA VS CONTRIBUCIÓN CON O.P. DE NNUU (2000-2014).....	456

Agradecimientos

La tarea dar testimonio acerca de quiénes de alguna manera hicieron posible y/o aportaron de manera significativa para un trabajo de este tipo nunca es sencilla. Pero, en este caso ella es particularmente compleja.

La dificultad principal deriva de que mi relación con *el asunto* de esta investigación comenzó varias décadas antes de emprender este trabajo. A través del tiempo, este vínculo adoptó formas diversas y obedeció a distintas motivaciones. Sin embargo, todas las experiencias vividas y el conocimiento reunido a través de ellas terminaron confluyendo en este texto.

Así, debo testimoniar mi gratitud al ya fallecido Gral. (r) Víctor M. Licandro, cuya peculiar y severa docencia desde la Presidencia de la Comisión Especial de Defensa Nacional del Frente Amplio, concitó mi interés intelectual por los asuntos de defensa nacional y seguridad internacional desde los inicios de los años 90’.

Mi agradecimiento también a mi hermano Fernando y a Ernesto López, gracias a cuya generosidad, en épocas de estrecheces económicas personales, realicé mis primeras experiencias vivenciales en relación con las operaciones de paz de NNUU.

En el plano académico, mi reconocimiento a la dirección del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales y al conjunto de los colegas que lo integran. Su apoyo y comprensión resultó esencial para completar esta tesis.

También debo mencionar las acumulaciones realizadas a través de dos proyectos de investigación, pues ellas constituyeron un sustento relevante para el presente trabajo. Ello supone reconocer a los investigadores que en ellos participaron. Por una parte, el proyecto “Defensa Nacional y FFAA: Democracia e Integración Regional. Exploración en un Área Opaca de Políticas Públicas”, financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República (2005-2006), en el cual conté con concurso del Mag. Diego Gonnet y el Lic. Rolando Arbesún. El segundo proyecto; “Dimensiones Militares de la Política Exterior Uruguay. Capacidades Institucionales en los Ministerios de Defensa Nacional y de Relaciones Exteriores. Estudio de Caso: Uruguay y la MINUSTAH”, ejecutado entre 2009 y 2010 con financiamiento del Fondo Cemente Estable de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), en el que participaron las Mgs. Dominique Rumeau y Fiorella Rabuffetti.

Tampoco puede dejarse de señalar la experiencia realizada entre 2009 y 2012 como responsable del proyecto “Haití-Uruguay”: Promoviendo la Cooperación Sur-Sur”, financiado por el International Development Research Center (IDRC) de Canadá.

Mi reconocimiento a los dos tutores que supervisaron mi trabajo. El Dr. Gerardo Caetano, sin cuya confianza y constante acicate no hubiera emprendido esta aventura y

al Dr. Kai M. Kenkel, quien, con sistematicidad y disciplina germánicas, resultó un apoyo clave para la concreción final del trabajo.

Finalmente, mi gratitud a Rita, que supo soportar la peor parte de este emprendimiento.

Presentación

La trayectoria de Uruguay como contribuyente de personal uniformado para las operaciones de paz de NNUU, en el marco del enorme desarrollo que ellas adquirieron en las post-guerra fría, ha llamado la atención de dirigentes políticos mundiales, autoridades de NNUU y a la comunidad de expertos y académicos interesados en estos temas. De hecho, junto a otras peculiaridades uruguayas recientes, como la iniciativa de regular la producción y la distribución la marihuana o su *presidente más pobre del mundo*, ella se incorporó a la imagen internacional del país en la última década. Así, ciertos estudiosos de la reducida comunidad académica interesada en la temática han propuesto explicaciones a la cuestión. Sin embargo, no se han realizado investigaciones en profundidad del fenómeno. El trabajo que se presenta intenta llenar ese vacío.

Por dicha razón, el texto que se presenta tiene la característica de ser un estudio de caso histórico-interpretativo y más que aportar nuevas explicaciones, busca desentrañar las características concretas del fenómeno y su proceso, así como de sus impactos, tanto en la política exterior como en las relaciones civiles militares del Uruguay. Con ello se pretende complementar y enriquecer las explicaciones propuestas por autores como Bellamy y Williams (2013) y Sotomayor (2004, 2013a, 2013b y 2010) que han estudiado el caso de Uruguay como país contribuyente de NNUU, pero que por sus enfoques de carácter comparativo no lo analizaron en profundidad.

El punto de partida de este análisis se ubica en la primera decisión de destinar unidades militares organizadas para una operación de paz de NNUU, adoptada en 1992 por el gobierno uruguayo. Su punto final se asocia a la decisión de la Asamblea General de NNUU que eligió a Uruguay para ocupar un asiento como miembro no permanente del Consejo de Seguridad para el período 2016-2017.

Sin embargo, el foco principal del trabajo se ubica en lo que se define como *período fundacional* de la contribución uruguaya con unidades militares organizadas para las operaciones de paz de NNUU (1992-1996) y se extiende, de una manera menos detenida, hasta 2015.

Dicha opción se justifica pues, como se intenta demostrar, la lógica política esencial subyacente y hasta ciertos rasgos básicos adoptados en la implementación inicial de la contribución uruguaya con operaciones de paz, tuvieron continuidad a lo largo de todo el período analizado. Sin embargo, en su propio desarrollo ella adquirió significaciones novedosas y hasta capacidades causales que tuvieron impactos significativos, tanto en las propias fuerzas armadas como en la política exterior del Uruguay.

Así, el asunto que ocupa esta investigación representa el caso de un fenómeno contingente en su origen que, en su propio desarrollo y continuidad, adoptó características de fenómeno emergente por su capacidad de generar procesos y fenómenos novedosos.

Alternativamente, también podría postularse -según la lógica de la *path-dependence* asociada al institucionalismo histórico- que la contribución uruguaya con unidades militares organizadas para las operaciones de paz de NNUU, surgió como una respuesta a una coyuntura crítica (1990-1995) vivida por las relaciones civiles militares en el marco de la transición democrática y que sus legados permanecieron durante las dos décadas siguientes, generando a su vez ciertas novedades relevantes.

Así, el trabajo analiza cómo y por qué Uruguay transformó su forma de contribución con las operaciones de paz a partir de 1992 para luego mostrar que, aun sin transformaciones significativas de su racionalidad esencial, ella se constituyó en causa de otros fenómenos, incluso más allá de la esfera de las relaciones civil militares; *locus* disciplinario y conceptual del fenómeno que se analiza.

Por lo tanto, el interés y la originalidad de la investigación radican en su densidad histórica, lo que permite interpelar el proceso a través del cual se fueron configurando los rasgos de la contribución uruguaya con operaciones de paz de NNUU, comprender su evolución e identificar las transformaciones que ella sufrió en su propia significación a lo largo del período que se analiza. En definitiva, todo ello conduce a otorgar mayor solidez a las explicaciones causales del fenómeno.

La comprensión de dichos procesos y la elucidación de las motivaciones que movilizaron a los diversos agentes involucrados en cada momento histórico supone, además, considerarlos en su contexto e interacción. Ello conduce también a explicitar dos cuestiones.

En primer lugar, las dos décadas comprendidas en el análisis constituyen un período histórico caracterizado por la intensidad de sus cambios y la significación de las novedades registradas. En efecto, cualquiera de los niveles de análisis que se consideren -Uruguay, Sudamérica y el mundo- vivieron transformaciones notables con manifestaciones en los campos más específicos de estudio -operaciones paz, relaciones internacionales, política exterior y relaciones civiles-militares- en cuya intersección se ubica el trabajo.

Esto explica la atención que reciben, en primer lugar, la historia de las operaciones de paz de NNUU, la construcción histórica y características de la cultura estratégica sudamericana y en particular la uruguaya, así como sus relaciones civiles militares.

Ello conduce a la segunda cuestión que merece ser mencionada; el debatido asunto de la relación entre agentes y estructura o sistema. El enfoque del análisis se aparta de la noción reduccionista del individualismo metodológico según la cual las estructuras son simple resultado de las propiedades e interacciones de sus elementos componentes y también del determinismo estructural que concibe a los agentes, sus propiedades y capacidades, como meros resultantes de la estructura en la que encuentran insertos.

Aún si ellas están implícitas en los párrafos anteriores, para finalizar deben explicitarse las hipótesis que orientaron la investigación.

En primer lugar, el *modus operandi* y la lógica básica de la contribución uruguaya con unidades militares organizadas para operaciones de paz de NNUU se configuraron entre 1992 y 1994 y se mantuvieron esencialmente incambiables hasta 2015. Si bien las transformaciones experimentadas por las operaciones de paz de NNUU al finalizar la guerra fría representaron su marco estructural habilitante, la explicación de dicha forma de contribución con operaciones de paz y de sus características se ubica en los procesos de cooperación y conflicto entre militares y gobiernos electos durante la transición democrática uruguaya. En efecto, mientras para las jerarquías militares la participación de unidades organizadas en operaciones de paz de NNUU fue motivada por razones institucionales¹ y económicas², las autoridades de gobierno las autorizaron como forma de obviar decisiones explícitas –y potencialmente conflictivas– de reforma democrática de las fuerzas armadas y como mecanismo de amortiguación del impacto de los recortes impuestos al presupuesto de defensa. Por otra parte, los impactos provocados por la permanencia en el tiempo y por el volumen adquirido por la contribución con operaciones de paz de NNUU, aún si no alteraron sustancialmente su lógica y *modus operandi* básicos, explican que las FFAA la asumieran como su virtual *estándar* institucional y el Ministerio de Relaciones Exteriores la adoptara como argumento principal para lograr el objetivo de ocupar un asiento en el Consejo de Seguridad de NNUU entre 2016 y 2017; una de sus líneas de trabajo más destacadas a partir de 2008.

¹ Ellas son básicamente; su potencial legitimador ante la sociedad y su pertinencia profesional.

² Además de dinero que las FFAA utilizaron más o menos libremente para inversiones en equipamiento, funcionamiento y hasta infraestructura, ellas permitieron ahorros, difíciles de cuantificar pero seguramente no despreciables, en entrenamiento y alistamiento del personal. El pago de NNUU por el personal desplegado sirvió para compensar la pérdida de valor real del salario militar.

CAPITULO I

OPERACIONES DE PAZ DE NNUU: EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD POR MEDIOS COERCITIVOS

La Organización de NNUU, al igual que el Acuerdo de Versalles de 1919 instituyendo la Liga de las Naciones³, buscó la consagración de un sistema de seguridad colectiva. En los dos casos, la Convención de la Liga de las Naciones en su Art. 16 y la Carta de Naciones Unidas en sus Arts. 41 y 42, establecieron la posibilidad de adoptar medidas de presión, utilizando tanto la coerción no militar como el uso de la fuerza militar, contra quienes atentaran contra la paz y la seguridad en el mundo (Simma, B. 2002:660).

El actual concepto de operaciones de mantenimiento de la paz (peace-keeping operations) es resultado de un largo recorrido desde la aprobación de la Carta de NNUU por la Conferencia de San Francisco en 1945. Ciertamente, su existencia y las características de su implementación no son siquiera mencionados en la Carta. Ellos resultan de la interpretación de los Capítulos VI, VI y VIII de la Carta, a la luz de la evolución de los conflictos y de los desafíos a la seguridad internacional desde el fin de la segunda guerra mundial a la fecha.

³ Algo similar significó también el Pacto Kellog-Briand en 1928.

Así es que las operaciones de paz, tal como se conocen en la actualidad, son resultado de la experiencia que NNUU fue acumulando desde muy temprano con las primeras operaciones; la UNTSO en la zona del Canal Suez en 1948 y la UNMOGIP, región de Cachemira de la frontera indo-pakistaní, en 1949.

Una mirada retrospectiva del desarrollo de los asuntos relacionados a la paz y la seguridad en el mundo a partir de los inicios de Siglo XX, da cuenta de una permanente contienda entre las visiones liberales, expresadas en la aspiración de consagrar el multilateralismo, apoyado en ideales de justicia, igualdad y soberanía de los pueblos como principios rectores de la convivencia pacífica internacional, con las visiones pragmáticas de la *real politik* sustentadas en el poder, generalmente esgrimidas por los representantes de las potencias hegemónicas.

En este primer capítulo, se presenta una interpretación del *recorrido* de las operaciones de paz de NNUU⁴, en tanto institución destinada al mantenimiento de la paz y a la promoción de la seguridad en el mundo, durante sus casi setenta años de existencia.

En primer lugar, se analiza brevemente el contenido de la Carta de NNUU, particularmente en lo que se refiere a su principal objetivo, estampado en el primer numeral de su Art. 1º ⁵, a la forma en que ella se elaboró y a los mecanismos institucionales que prevé para asegurar el cumplimiento de sus fines.

Luego de presentar la forma en que evolucionó la aplicación de los mecanismos coercitivos de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales previstos la Carta de NNUU, detallando particularmente el desarrollo que tuvieron las operaciones de paz autorizadas por el Consejo de Seguridad a lo largo de las distintas etapas que

⁴ A partir de aquí se utiliza el término operaciones de paz. Como se verá, mantenimiento de la paz ha ido quedando como una de sus posibles funciones y además ni siquiera la más importante.

⁵ Textualmente el mismo señala: *Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz.* Ver Capítulo I de la Carta de NNUU; <http://www.un.org/es/documents/charter/chapter1.shtml> (08/01/2015)

vivió el sistema de relaciones internacional durante el período analizado, se propone una tipología de las operaciones de paz, construida en base a tres grandes *vectores*.

Finalmente, adoptando una perspectiva más amplia de análisis, se ensaya una relativización del alcance analítico-interpretativo de la tipología propuesta para clasificar las operaciones de paz.

I.1 La Carta de NNUU y las Operaciones de Paz en el Marco del Sistema de Seguridad Colectiva

La Carta de NNUU constituye la síntesis posible, en forma de instrumento legal -el más detallado y con mayor aceptación universal - que regula la convivencia de los estados. En realidad, aunque abarca todas las esferas de las relaciones internacionales, la esencia de la Carta puede caracterizarse como un sistema de defensa colectiva. En tanto tal, contiene las normas que contemplan los asuntos referidos al uso de la fuerza en la esfera internacional⁶.

Una aspiración normativa, de indudable cuño liberal preside el espíritu de la Carta y se revela en su preámbulo, para precisarse luego en su Capítulo I, particularmente en su Art. 2; proscribire en las relaciones internacionales, tanto el recurso al uso de la fuerza como de la amenaza de hacerlo, con la excepción de los casos de legítima defensa, sea ella individual o colectiva (art.51). Así, NNUU recogió desde sus orígenes la ambición kantiana, expresada en el proyecto de Woodrow Wilson, de regular el sistema de relaciones internacionales, superando el orden hobbesiano, a través de un sistema de seguridad colectiva en el cual el arreglo pacífico de controversias sustituyera la lógica del poder y la guerra.

Desde ese punto de vista, NNUU constituye un actor ubicado por encima de los estados al estar autorizado legalmente para limitar sus acciones en el terreno internacional. Sin embargo, la Carta reconoce la soberanía de los estados y el principio de no intervención en sus asuntos internos, sin perjuicio de lo que establece su capítulo VII, al regular específicamente las medidas que el Consejo de Seguridad podrá adoptar legítimamente, en los casos de “amenazas” y “quebrantos” de la paz, así como de “acciones de agresión”.

⁶ El análisis de las incongruencias teóricas y de sus impactos prácticos se inspira en general en Tardy, Thierry, 2007.

Por otra parte, al regular los decisivos asuntos de la coerción y el uso de la fuerza, la Carta confiere al Consejo de Seguridad la exclusiva potestad de decidir sobre ellos. De acuerdo a las funciones, potestades e integración del Consejo de Seguridad contenidos en el Capítulo V de la Carta (Arts. 23 al 32); para activar el sistema de seguridad colectiva se requiere el acuerdo de las grandes potencias.

Al consagrar dicho arreglo, los países signatarios de la Carta admitieron implícitamente que el uso de la fuerza supone poder y así las decisiones referidas al sistema de mantenimiento de la paz por vías coercitivas requieren, para ser eficaces y factibles, de la anuencia concertada de las grandes potencias. De esa manera, la aspiración liberal de un mundo sin guerras y regido por el derecho internacional quedó amputada por el reconocimiento de que las potencias triunfantes en la segunda guerra mundial poseen el derecho a ejercer la dominación mundial.

En un ejercicio de la más pura *real politik*, las potencias plasmaron en sus potestades en la Carta de NNUU al consagrar su presencia permanente con derecho a veto en el Consejo de Seguridad (Arts.23 y 27). Se convirtieron de esa forma en legítimas garantes del orden internacional. La consagración del principio realista no podría ser más clara: sin el consenso de las grandes potencias, no es posible el funcionamiento un sistema coercitivo eficaz de mantenimiento de la paz mundial.

Con el reconocimiento del carácter inter-estatal de la organización, surgida del proceso “Dumbarton Oaks- Yalta-Conferencia de San Francisco”⁷ a la salida de la segunda guerra mundial, la supuesta supra-estatalidad de las NNUU, que tan elocuentemente proclama el preámbulo de su Carta –*Nosotros, los pueblos de las Naciones Unidas*–, fue seriamente recortada desde su propia concepción.

Por otra parte, como se expuso antes, en la Carta de NNUU convive una dualidad fundamentos teóricos en lo referido al uso de la fuerza y al derecho de los estados a la guerra (*jus ad bellum*). Dualidad teórica presentada como respuesta pragmática al

⁷ Sucesión de reuniones y conferencias que fueron delineando los contenidos de la Carta de NNUU. En Dumbarton Oaks, mansión ubicada en Nueva York donde se desarrollaron las reuniones de los representantes de EEUU, la URSS, Gran Bretaña y China que culminaron el 7 de octubre de 1944 con los llamados Acuerdos de Dumbarton Oaks”. La reunión de Yalta en Crimea, del 11 de febrero de 1945 fue celebrada entre Roosvelt, Churchill y Stalin. La Conferencia de San Francisco, EEUU reunió los representantes de 50 países y culminó el 25 de junio de 1945.

fracaso de la Liga de las Naciones con la consecuente derrota teórica del liberalismo. Todo ello reforzado por el clima que dominó el mundo luego de la terrible experiencia de las dos guerras mundiales.

Enfrentada a los sucesivos cambios en la configuración de las relaciones internacionales de poder durante los casi setenta años transcurridos, aunque continúa vigente, la solución posible en 1945 ha dejado al desnudo sus incongruencias entre principios y reglas de funcionamiento (Tardy, Th. 2007:50-55).

No podría dejar de señalarse, aunque sólo sea muy brevemente, cómo fue elaborado y aprobado el esqueleto conceptual de la Carta de NNUU para comprender su contenido. La historia de su gestación, más allá del análisis de su contenido, permite dilucidar su real significado.

Al finalizar la segunda guerra mundial, a partir de las declaraciones firmadas durante el desarrollo de guerra⁸ por los gobiernos de lo que se conoció como la Alianza que enfrentó a las potencias del denominado Eje, en la reunión de Dumbarton Oaks, los líderes de las cuatro grandes potencias militares triunfantes acordaron las grandes líneas de lo que sería posteriormente la Carta de Naciones Unidas. En el cónclave quedó redactado el borrador con la estructura básica del futuro organismo mundial, las funciones y prerrogativas de sus organismos básicos, así como su integración.

La Asamblea General, integrada por todos los estados miembros, tendría básicamente potestades deliberativas y su capacidad de formular recomendaciones se refería a asuntos de cooperación internacional en todos los temas, pero único organismo con potestades para considerar los temas de seguridad internacional y decidir acciones en la materia era el Consejo de Seguridad. Dicho organismo, integrado por las cinco grandes potencias triunfadoras en la guerra y otros seis electos por períodos de dos años por la Asamblea General. Además, los estados miembros deberían poner fuerzas militares a disposición de las decisiones del Consejo de Seguridad. Los otros organismos que aparecían en los Acuerdos de Dumbarton Oaks fueron la Corte

⁸ Principalmente la llamada Declaración de las Naciones Unidas, elaborada por los representantes de EEUU, la URSS, Gran Bretaña y China y firmada el 2 de enero de 1942, inicialmente por 26 países y a la que adhirieron otros 21 posteriormente

Internacional de Justicia y Secretaría General, así el Consejo Económico y Social, dependiente de la Asamblea General.

El decisivo asunto de los procedimientos de votación en el Consejo de Seguridad, recién quedó resuelto en Yalta, sin la presencia de China Popular. La convocatoria a la Conferencia de San Francisco, que Roosevelt, Stalin y Churchill realizaron al culminar su reunión en Yalta, incluyó la confirmación de que los Acuerdos de Dumbarton Oaks serían el borrador de proyecto a someter a dicha Conferencia. Paralelamente, los diferentes gobiernos invitados fueron informados de lo que luego sería conocido como “el derecho a veto” de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

En cuanto a su estructura formal, en lo referido a asuntos de mantenimiento de la paz y seguridad internacional, sus dos capítulos clave son el VI (Arts.33 al 38) y el VII (Arts.39 al 51), lógicamente en el marco del Capítulo V (Arts. 23 al 32), donde se regula el Consejo de Seguridad, ámbito de resolución exclusivo de tales cuestiones. El Capítulo VIII (referido a organismos regionales) y el Capítulo XII (régimen internacional de administración fiduciaria) se relacionan con las actividades del Consejo de Seguridad, aunque poseen menor relevancia a los efectos del presente trabajo.

Una rápida recorrida⁹, comenzando por el Capítulo V, permite dar cuenta de las características del sistema de seguridad colectiva que incluye la Carta de NNUU.

Además de establecer el grupo de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad (Art. 23), la República de China¹⁰, Francia, la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América, el Capítulo V también estatuye el número y forma de elección de los miembros no permanentes del organismo. El resto de los artículos del Capítulo V,

⁹ Por un análisis pormenorizado de los contenidos la carta de NNUU ver Simma, Bruno(ed) 2002.

¹⁰ En 1971, la resolución 2758 de la Asamblea General otorgó el derecho a China Popular a representar a la República de China en NNUU y expulsar a ls “representantes del Chiang-Kai shek”
<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2758%28XXVI%29&Lang=S&Area=RESOLUTION> (acceso 23/12/2014)

además de establecer la metodología de decisión del organismo (Art.27) a la que ya se ha aludido antes, explicita las funciones y poderes que le corresponden.

El Capítulo VI refiere al arreglo pacífico de toda controversia y conflicto “susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”. Establece que el Consejo de Seguridad posee plenos poderes y potestades; tanto para investigarlos, intervenir en ellos, proponer soluciones y formular recomendaciones. El Art.33 explicita todas las modalidades disponibles para ello: “la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección”.

Es en el Capítulo VII donde se regulan las cuestiones vinculadas a la paz –‘amenazas a’ o ‘quebrantamientos de’- y los ‘actos de agresión’, así como las potestades y acciones del Consejo de Seguridad frente a tales fenómenos. El organismo posee la habilitación legal para adoptar medidas coercitivas sin recurso al uso de la fuerza armada, pudiendo ‘instar a los países miembros’ a adoptar medidas que ‘podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas’ (Art.41).

En el Art. 42 la Carta detalla qué otro tipo de acciones podrá adoptar el Consejo de Seguridad para mantener o restablecer la paz y a seguridad internacionales si estima que las medidas adoptadas según el Art.41 son inadecuadas o hayan demostrado serlo. En tal caso extremo ‘podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas’.

Lo anterior se complementa con el artículo siguiente, considerado como una cuestión clave y el punto central de avance del sistema de seguridad colectiva implementado por la Carta de NNUU, en relación a su precedente; la Convención de Liga de las Naciones. En efecto, el Art. 43 de la Carta detalla las previsiones referidas a la forma en que los estados miembros aportarán fuerzas militares para poner en práctica las resoluciones del Consejo de Seguridad. La redacción de dicha cláusula prevé

genéricamente *el compromiso* de los estados miembros de proveer tales fuerzas cuando le sean requeridas. Sin embargo, el propio Art. 43 -al establecer que esto deberá ser concertado a través de un convenio con cada país y reconocer que la provisión de fuerzas militares o la autorización de derecho de paso deberán ser ratificadas por cada estado según su ordenamiento constitucional- también introduce un grado de laxitud significativo al mencionado compromiso. Esto, en los hechos, representa un reconocimiento del carácter inter-estatal del organismo. Finalmente, los Arts. 45 al 47 refieren a la creación del Estado Mayor, integrado por los representantes de los Estados Mayores de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, sus funciones y potestades.

Presentadas de manera general las normas de la Carta más directamente vinculadas al sistema de seguridad colectiva y a los mecanismos de acción previstos en su marco, se adelantan algunos elementos referidos a la historia de su aplicación concreta para posteriormente concentrar el análisis en las operaciones de paz.

I.2 El Recurso del Uso de la Fuerza en la Historia de NNUU; apuntes analíticos

Como ya se señaló más arriba, la forma de resolución concreta de la contradicción teórica implícita en los contenidos de la Carta de NNUU, estuvo determinada a lo largo de sus setenta años de vigencia por la evolución de las relaciones internacionales de poder y de su configuración en cada etapa.

Durante la guerra fría, las normas de la Carta referidas al uso de la fuerza permanecieron generalmente en el papel. La configuración bipolar del poder mundial hizo emerger a un primer plano su faceta inter-estatal. Con un par de excepciones¹¹, en las que el Consejo de Seguridad logró el acuerdo de las grandes potencias para invocar el Capítulo VII de la Carta, la institucionalidad de NNUU fue ignorada (Tardy, Th.2007:53). De tal forma, la pretensión de constituirse en organismo supra-estatal, según la inspiración liberal de los principios fundaciones estampados en sus normas de

¹¹ Resolución del Consejo de Seguridad 277 (1970) sobre Rhodesia del Sur y Zimbawe (http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/277%281970%29, acceso 18/12/2014) y la 418(1977) respecto a Sudáfrica (http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/418%281977%29, acceso 18/12/2014)

carácter programático, resultó subordinada al realismo del ejercicio del poder de las potencias que habían logrado imponer su voluntad a la hora de definir su arquitectura.

Posteriormente, con el fin de la guerra fría, aunque las NNUU recuperaron su papel en la esfera internacional, también cambió la realidad de los conflictos y ellos se tornaron extremadamente complejos. Las partes enfrentadas, en lugar de ser estados, pasaron a ser principalmente entidades sub-estatales de un carácter extremadamente variopinto. Las principales víctimas directas de los conflictos en la post-guerra fría comenzaron a ser las poblaciones civiles, en lugar de los combatientes regulares.

Paralelamente, nuevas interpretaciones del concepto de seguridad, como la seguridad humana en sus diversas variantes¹², ganaron espacio y legitimidad¹³ y la propia referencia del concepto de seguridad cambió. La preocupación tendió a ubicarse en los individuos y ya no exclusivamente en los estados como titulares absolutos de la soberanía en un territorio y su población. El propio estado comenzó a ser visualizado como un agente potencial de inseguridad. No tanto porque su papel hubiera adquirido características novedosas, sino principalmente como resultado de las transformaciones en la configuración de las relaciones de poder en la esfera internacional.

En efecto, con la entronización de los EEUU como única potencia mundial, desapareció la competencia por las áreas de influencia en el mundo. Los documentos de estrategia de seguridad nacional de la Casa Blanca, sin abandonar el objetivo de garantizar que EEUU, en caso de estimarlo necesario, estuviera en condiciones de asegurar sus intereses utilizando el recurso de sus instrumentos de *hard power*, comenzaron crecientemente a priorizar la necesidad de extender la libertad de mercado, la democracia en el mundo y de promover los derechos humanos¹⁴.

¹² Desde la que se sintetiza como *freedom from fear* hasta la más amplia de *freedom from want*.

¹³ En 1994 el PNUD adoptó el concepto en su Informe sobre Desarrollo Humano http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf (acceso 19/12/2014)

¹⁴ Los primeros tres documentos de políticas de seguridad nacional (NSS) del presidente Bill Clinton -1994-1996- llevaron el título de “Compromiso y Extensión” (engagement and enlargement). Posteriormente, sin variar sustancialmente, la estrategia incorporó con mayor

Consecuentemente, en las resoluciones del Consejo de Seguridad las esferas interna y externa de los estados se fueron difuminando, con el consiguiente deslizamiento del concepto de intervención y la erosión de la soberanía de los estados, generalmente en función del interés de EEUU, convertido en única potencia militar con capacidad global. El polémico informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal (ICISS) convocada por Canadá, que sintetizó la denominada doctrina R2P (Responsabilidad de Proteger), presentada en 2001 y legitimada por la Asamblea General en 2005, aportó el sustento teórico al fenómeno¹⁵. Ciertamente, eventos posteriores, principalmente la forma en que se desarrolló la operación de OTAN en Libia, respuesta a la resolución del Consejo de Seguridad¹⁶, contribuyeron a reforzar el escepticismo respecto a la R2P, sustentando las reticencias a autorizar una decisión del Consejo de Seguridad legitimando una intervención internacional en Siria.

Para comprender el desarrollo de las iniciativas del Consejo de Seguridad en el contexto post-guerra fría no podrían dejar de señalarse las consecuencias de la respuesta del gobierno de EEUU a los atentados del 11 de setiembre de 2001 contra Nueva York y Washington. En efecto, la estrategia de la *guerra global contra el terror* declarada por el Presidente George W. Bush, tuvo fuertes consecuencias en el desarrollo posterior de los conflictos en el mundo y también en las características de las operaciones de paz de NNUU. Principalmente durante el período iniciado en setiembre de 2001 y terminado con llegada del Presidente Barack Obama al gobierno de EEUU, en enero de 2009.

Fue en dicho período, sin olvidar que algo similar ya había ocurrido durante la guerra de los Balcanes, con las intervenciones de coaliciones internacionales (*coalitions of the willings*) en Afganistán (2001) y luego en Irak (2003), que los límites entre operaciones de guerra y operaciones de paz se fueron difuminando crecientemente. Ya

fuerza la promoción de los DDHH y los documentos se comenzaron a titular Estrategia de Seguridad para un Nuevo Siglo (1997-2000). Ver <http://nssarchive.us/> (acceso 21/12/2014)

¹⁵ Por referencias críticas ver por ejemplo Moses, Jeremy 2013:113-135. El artículo de Bellamy 2013:333-357 aporta un análisis sobre la aplicación de la R2P y también relativiza el impacto real de la doctrina. Por una serie de miradas de la R2P desde la óptica de América Latina ver Revista Pensamiento Propio N°35, CRIES, enero-junio 2012.

¹⁶ Ver <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Libya%20S%20RES%201973.pdf> (acceso 19/12/2014)

sea porque el Consejo de Seguridad legitimó las operaciones de guerra o porque el Consejo de Seguridad autorizó las operaciones de paz en territorios ocupados militarmente como resultado de *operaciones de estabilización*, con lo que unas y otras convivieron, confundándose de hecho en el terreno.

Es interesante el caso de la fuerza de intervención en Afganistán (ISAF) creada en agosto de 2001 y refrendada por la Conferencia de Bonn de diciembre 2001, para apoyar a la Autoridad de Transición en Afganistán. Una operación de OTAN, liderada por EEUU¹⁷, luego legitimada por la resolución 1386 (20 de diciembre 2001¹⁸) del Consejo de Seguridad. Posteriormente, en marzo de 2002, el Consejo de Seguridad creó la UNAMA¹⁹; una misión política que se constituyó en *tercera pata* de la arquitectura concebida para *estabilizar* la situación de Afganistán, luego de la intervención encabezada por EEUU.

Algo similar ocurrió en Irak, a pesar de que en este caso, la *coalition of the willings* que, entre marzo y mayo de 2003, bajo liderazgo de EEUU ejecutó una operación militar de ocupación para desalojar al Presidente iraquí, Saddam Hussein, sin contar con autorización del Consejo de Seguridad. En agosto de 2003, el organismo de NNUU dio luz verde a la instalación de una misión política de asistencia al gobierno instalado por las fuerzas militares lideradas por EEUU (UNAMI)²⁰.

Situaciones más o menos similares se continuaron registrando, fundamentalmente en África, aunque en este caso combinando fuerzas de la Unión Africana, con operaciones militares de la UE (casi siempre ejecutadas por Francia), legitimadas de diversas formas por el Consejo de Seguridad que incluso, en ciertos casos, autorizó la transferencia de autoridad de dichos contingentes hacia operaciones bajo responsabilidad directa del Departamento de Operaciones de Paz de NNUU (DPKO).

¹⁷ Ver <http://www.isaf.nato.int/history.html> (acceso 21/12/2014)

¹⁸ Ver <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1386%20%282001%29> (20/12/2014)

¹⁹ Misión de Asistencia de NNUU en Afganistán, ver <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Afgh%20SRES1401.pdf> (acceso 21/12/2014)

²⁰ Ver http://www.uniraq.org/index.php?option=com_k2&view=item&id=943:un-assistance-mission-for-iraq&Itemid=637&lang=en (acceso 21/12/2014)

Generalmente, por otra parte, dichas operaciones con fuertes componentes militares, convivieron complementándose con misiones políticas del Departamento de Asuntos Políticos de NNUU.

Sin embargo, como se señaló antes, la legitimación de operaciones de guerra e intervenciones militares o las ahora denominadas *hibridaciones*; esto es convivencia, coordinación incluso *tercerización* de operaciones de paz de NNUU con fuerzas militares de organismos regionales, encuentran antecedentes en situaciones ocurridas durante los primeros años de existencia de NNUU.

Un caso muy temprano, aunque ciertamente excepcional, para resolver la situación generada por la distribución bipolar del poder, fue la intervención militar de EEUU, liderando una coalición, bajo bandera de NNUU, en la Península de Corea (1950-1953). Su legitimación recorrió un camino complejo que comenzó con una resolución que fue posible únicamente porque la URSS estuvo ausente del Consejo de Seguridad en el momento de adoptar la decisión. Una condición totalmente particular y excepcional (Bothe, M. 2002: 661). Sin embargo, Conviene detenerse en esta cuestión que llevó a una resolución de la Asamblea General conocida como la **Unión Pro Paz**; resolución 377 A (V), aprobada el 3 de noviembre de 1950, en respuesta a la estrategia de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) de bloquear cualquier medida que el Consejo de Seguridad pudiera adoptar para proteger a la República de Corea de los actos de agresión perpetrados por fuerzas militares de Corea del Norte.

Ella representó una modificación, de tipo procedimental del sistema de defensa colectiva. Curiosamente, existen versiones algo diferentes respecto a la aplicación de esta resolución en la bibliografía consultada. Una presentación completa de las diversas oportunidades en las que la Unión pro Paz fue invocada en la historia de NNUU, se encuentra en la publicación *on-line* de la ONG Security Council Report, octubre 2013²¹. De su análisis se desprende que, como afirma Bothe, M. (2002:661), esta resolución adoptada por la Asamblea General en una situación de hegemonía política de EEUU, aunque invocada en diversas situaciones, nunca fue reamente aplicada. Así, Fuentes Cobos, I. (s/f:6) afirma que, *en su aplicación la Asamblea*

²¹ Ver http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Security_Council_Deadlocks_and_Uniting_for_Peace.pdf (acceso 08/01/2015)

General se ha reunido en sesiones extraordinarias de emergencia para conocer las situaciones producidas en Suez (1956), Hungría (1956), Libano (1958), Congo (1960), Oriente Medio (1967), Afganistán (1980) y Palestina (1982) ²². La parte más importante de esta resolución es su sección A, donde se establece que, si el Consejo de Seguridad, por falta de unanimidad entre sus miembros permanentes, deja de cumplir con su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, la Asamblea General examinará inmediatamente el asunto.

En junio de 1950, durante la etapa inicial del conflicto armado, el Consejo de Seguridad, en ausencia de la delegación soviética, había resuelto recomendar a los estados miembros de Naciones Unidas que proporcionaran a la República de Corea “la ayuda que [pudiera] ser necesaria para repeler el ataque armado y restablecer la paz y la seguridad internacionales de la región”²³. La ausencia de la URSS de las sesiones del Consejo de Seguridad respondía a su estrategia para conseguir que el puesto permanente correspondiente a China fuera ocupado por el la República Popular China. La diplomacia soviética daba por supuesto que su ausencia impediría al Consejo de Seguridad cumplir con sus funciones, dado que en el párrafo 3 del Artículo 27 de la Carta se establece que las resoluciones sustantivas del Consejo de Seguridad requieren el voto afirmativo de nueve miembros, “incluso los votos afirmativos de todos los miembros permanentes”. No obstante, la mayoría de los miembros del Consejo de Seguridad opinaron que la ausencia de la sala de reuniones no era un impedimento para que el órgano adoptara resoluciones legítimamente. Opinión que luego fue ratificada por la Corte Internacional de Justicia. A partir de agosto de 1950 la URSS volvió a enviar su delegación a las sesiones del Consejo y votó en contra de un proyecto de resolución patrocinado por los Estados Unidos de América en que se condenaba a las autoridades norcoreanas por su persistente desafío a las Naciones Unidas. Así, a propuesta del Secretario de Estado, Dean Acheson, los Estados Unidos, lograron que la Asamblea General resolviera reclamar su responsabilidad subsidiaria

²² Fuentes Cobo, Ignacio s/f Ver
(p.6)<http://www.ugr.es/~ceas/Misiones%20de%20paz/Operaciones%20de%20paz%20para%20el%20siglo%20XXI.pdf>

²³ Resolución 83 (1950) de 27 de junio de 1950

en relación con la paz y la seguridad internacionales, en virtud de lo dispuesto en el Artículo 14 de la Carta. El resultado de esas gestiones fue la resolución 377 A (V).

La resolución previó medidas de procedimiento así como sustantivas. En primer lugar, de no estar reunida, la Asamblea General podría reunirse en un período extraordinario de sesiones de emergencia, convocada por resolución de la mayoría de sus miembros o por el Consejo de Seguridad. En segundo lugar, ese período de sesiones se convocaría para formular recomendaciones apropiadas para la “adopción de medidas colectivas, inclusive [...] el uso de fuerzas armadas cuando fuere necesario”. Del texto de la resolución también se desprende con claridad que la Asamblea General nunca puede reemplazar totalmente al Consejo de Seguridad en esa esfera. En consecuencia, la resolución sólo se refiere a “recomendaciones”, es decir, pronunciamientos que no son jurídicamente vinculantes. Por medio de la resolución 377 A (V) se establecieron además dos órganos auxiliares: una Comisión de Observación de la Paz, que existió hasta 1960, y una Comisión de Medidas Colectivas, que apenas funcionó dos años. Ninguno de esos dos órganos desempeñó un papel relevante (Tomuschat, Christian 2008:1-2).

Conviene precisar que en los Artículos 11 y 12 de la Carta se establece de modo inequívoco la primacía del Consejo de Seguridad respecto de todos los asuntos relacionados con la paz y la seguridad internacionales. En cuanto a lo procedimental, el Artículo 12 (párrafo 1) establece que, mientras el Consejo esté desempeñando funciones respecto de una controversia o situación, “la Asamblea General no hará recomendación alguna sobre tal controversia o situación”. Por otra parte, el Art. 11 (párrafo 2) estatuye que la Asamblea General está obligada a referir al Consejo toda cuestión respecto de la cual se requiera alguna “acción”.

Hasta la fecha se han convocado diez períodos extraordinarios de sesiones de emergencia. El primero se celebró en 1956, con motivo del ataque franco-británico a la zona del Canal de Suez y la guerra entre Israel y Egipto. El último, relativo a la ocupación israelí de territorios palestinos, comenzó en 1997 y todavía no ha concluido; se levantó temporalmente en virtud de lo dispuesto en el párrafo 13 de la resolución ES-10/16, de 17 de noviembre de 2006, y puede reanudarse en cualquier momento a solicitud de los estados miembros (Tomuschat, Ch. 2008:2)

Es obvio que el elemento central de la resolución 377 A (V) fue que la Asamblea General podía, si lo consideraba necesario, recomendar la adopción de medidas colectivas, incluido el uso de la fuerza. En este sentido fundamental, la resolución sólo se aplicó en la crisis de Corea con la resolución 498 (V), de 1º de febrero de 1951. La Asamblea General comprobó que la República Popular China había cometido una agresión en Corea (párr. 1) y “[exhortó] a todos los Estados y autoridades a que [siguieran] prestando toda colaboración posible a la acción de las Naciones Unidas en Corea” (párr. 4), lo que significaba, por supuesto, la prestación de asistencia militar. Sin embargo, la resolución no hizo referencia expresa a la resolución “Unión pro Paz”, pero en su preámbulo afirma que, “debido a la falta de unanimidad de sus miembros permanentes, el Consejo de Seguridad no [había] podido ejercer su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales”. Una redacción idéntica a la resolución 377 A (V).

En cambio, la operación de paz denominada Primera Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (UNEF I), creada por resolución 1000 (ES-I) del 5 de noviembre de 1956, para vigilar la línea del frente entre Israel y Egipto, tuvo un carácter muy diferente al de la Guerra de Corea, pues ella no debía desempeñar tareas de combate. Su objetivo fue neutralizar el conflicto exclusivamente con su presencia entre las dos partes enfrentadas. Es interesante señalar que el concepto “clásico” de mantenimiento de la paz fue formalmente acuñado en esa ocasión. Sin embargo, como señala Tomuschat, Ch. (2008:4), en general no es fácil establecer una distinción entre las “medidas” específicamente contempladas en la resolución 377 A (V) y otras medidas que pueda recomendar la Asamblea General en el marco de su mandato general.

De todas formas, hasta la fecha, la resolución 498 (V) de 1951 sigue siendo el único ejemplo de una situación en que la Asamblea General, en ese momento bajo la influencia predominante de Occidente, recomendara acciones de guerra a pesar de la firme oposición de la URSS; miembro permanente del Consejo de Seguridad (Tomuschat, Ch. 2008:5).

Así, durante la guerra fría, NNUU perdió en alta medida la capacidad que su Carta le confiere para regular los asuntos que afectaban la paz y la seguridad internacionales. El Consejo de Seguridad quedó bloqueado por el veto de las grandes potencias y la Asamblea General no tuvo condiciones políticas, en razón del equilibrio nuclear entre

los dos bloques enfrentados, para aprobar resoluciones en situaciones de crisis graves, como había sido la de Corea.

A pesar de ello, durante la guerra fría fueron desplegadas varias operaciones de paz. Algunas de ellas, como UNEF I y II en Medio Oriente o la ONUC en el Congo, incluyeron volúmenes importantes de efectivos militares armados que debieron enfrentar situaciones complejas. En el Congo incluso sostuvieron enfrentamientos con fuerzas irregulares y el número de bajas que sufrió la fuerza de NNUU no fue menor.

La ausencia de claras previsiones referidas a este tipo de iniciativas llevó a crear, por resolución de la Asamblea General de NNUU de 1965, el Comité Especial de Operaciones de Paz que reporta a la Asamblea General a través del denominado Cuarto Comité (Política Especial y Descolonización)²⁴. En 1977 dicho Comité entregó un proyecto de informe final, donde se explicitaron los lineamientos para las futuras operaciones de paz de NNUU. A partir de entonces y particularmente en los años 80' y 90', el Comité elaboró diversos proyectos que fueron siendo sometidos a la Asamblea General. En este proceso se fue construyendo una verdadera guía general sobre operaciones de paz. Algunos de los principales documentos sometidos a la Asamblea General en el período fueron: un proyecto de estatuto de las fuerzas bajo mandato de NNUU²⁵, un modelo de acuerdo con los países contribuyentes de tropas y equipo para O.P.²⁶, un documento con criterios referidos al personal y el equipo de operaciones de paz²⁷, manuales de entrenamiento para O.P.²⁸ y manuales estandarizados de

²⁴ Ver <http://www.un.org/es/ga/fourth/index.shtml> (acceso 26/11/2014)

²⁵ UN A/46/594, octubre 1990
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/45/594&referer=http://www.un.org/en/sc/documents/search.shtml&Lang=S (acceso 26/11/2014)

²⁶ UN A/46/185, 23 de mayo 1991,
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/46/185&referer=http://www.un.org/en/sc/documents/search.shtml&Lang=S (acceso 26/11/2014)

²⁷ 8 de Mayo, 1990, UN A/45/217,
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/45/217&referer=http://www.un.org/en/sc/documents/search.shtml&Lang=F (acceso 26/11/2014)

²⁸ 5 de Octubre de 1990, A/45/572
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2F45%2F572&Submit=Search&Lang=E (acceso 26/11/2014)

operación²⁹. El desarrollo y volumen alcanzado por el asunto condujo a que pasara a ser un punto de análisis permanente de la Asamblea General.

Con el fin de la guerra de la fría, se generó la ilusión de que el sueño de un orden internacional podría concretarse. El consenso logrado por el Consejo de Seguridad para apelar a las previsiones del Capítulo VII como respuesta a la invasión militar de Irak en Kuwait³⁰ alimentó la expectativa. Sin embargo, la evolución posterior de la realidad internacional, llevó a que aquella situación no volviera a repetirse.

I.2.1 Kuwait y Guerra de Yugoslavia; el efímero intento de imponer el sistema de seguridad colectivo previsto en la Carta de NNUU

La crisis provocada por la invasión de Kuwait por parte de Irak y la creación de una fuerza militar multinacional comandada por EEUU, con el aval del Consejo de Seguridad de NNUU³¹, permitió que el Presidente norteamericano George H.W. Bush en su mensaje al Congreso del 11 de setiembre de 1990 y en el marco de las nuevas condiciones internacionales generadas por la desintegración de la URSS y la disolución del Pacto de Varsovia, proclamara el advenimiento de un nuevo orden mundial.

En dicha proclamación no estuvo ajena la decisión del Consejo de Seguridad de legitimar la operación militar conducida por EEUU contra Irak, apoyada por una coalición de otros países. En la interpretación del Presidente de EEUU la resolución significaba que, una vez desaparecida la confrontación Este-Oeste, el sistema de seguridad colectiva originalmente previsto por la Carta de Naciones Unidas se había hecho realidad.

Así, mientras se desarrollaba la primera experiencia de una operación de paz multi-dimensional a gran escala en Camboya (UNTAC), el Secretario General de NNUU,

²⁹ 10 de octubre 1990, A/45/602

http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/45/602&referer=http://www.un.org/en/ga/documents/symbol.shtml&Lang=S

³⁰ Resolución 678 del 29 de noviembre 1990

[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/678%20\(1990\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/678%20(1990)), acceso 26/11/2014

³¹ Resolución 678 del 29 de noviembre 1990

[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/678%20\(1990\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/678%20(1990)), acceso 26/11/2014

Boutros Boutros Ghali, presentó la Agenda para la Paz de 1992³², en la que propuso las definiciones de diplomacia preventiva, establecimiento de la paz (peacemaking), mantenimiento de la paz (peacekeeping) y hasta consolidación de la paz (peacebuilding) como tareas de NNUU, en tanto organismo de regulación de la paz y la convivencia internacionales.

Sin embargo, la forma en que se desarrolló la campaña militar que devolvió la independencia a Kuwait no podría considerarse acorde a las previsiones del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas (arts.42 al 47). Tampoco resultó cierto que los cambios de la realidad internacional habilitaran tan fácilmente la aplicación de las previsiones del Capítulo VII.

En efecto, de los artículos mencionados se deriva que las acciones coercitivas dirigidas a mantener la paz y la seguridad internacionales deben ser adoptadas y conducidas por el Consejo de Seguridad. Ello, a todas luces no se verificó en el caso de Kuwait. En realidad la Operación Tormenta del Desierto fue una iniciativa unilateral adoptada por una coalición de países con expresa autorización del Consejo de Seguridad. En tal sentido, tuvo similitud con la situación de Corea. Pero en aquel caso, la operación militar estuvo mucho más ligada a Naciones Unidas. En cambio, las operaciones militares contra la invasión iraquí de Kuwait escaparon completamente al control del Consejo de Seguridad. Es más; hubiera sido impracticable para el Consejo de Seguridad ejercer algún tipo de supervisión efectiva de la coalición que sustentó militar y financieramente a la campaña de liberación de Kuwait. De hecho, dos fueron los rasgos políticos principales que habilitaron la operación militar: la existencia de un estado o un grupo de estados suficientemente poderoso dispuestos a actuar militarmente y la aquiescencia de los demás integrantes el Consejo de Seguridad.

En realidad, la experiencia posterior mostró las dificultades para obtener la aquiescencia de China y cuando se intentaron adoptar medidas contra Serbia, durante la crisis en la exYugoeslavia y hasta los Acuerdos de Dayton, la oposición de Rusia imposibilitó el consenso necesario. La resistencia de Moscú creció incluso cuando se produjo la crisis en Kosovo. Más recientemente, en el caso de Libia, se repitió una situación similar a la de Kuwait y el Consejo de Seguridad logró los votos para

³² Ver http://www.unrol.org/files/a_47_277.pdf (acceso 18/12/2014)

habilitar operaciones militares de OTAN, pero nuevamente la crisis en Siria ha demostrado que el consenso en el Consejo de Seguridad no siempre es posible de obtener. La otra condición necesaria para que el mantenimiento de la paz pueda lograrse por medio del consenso y la cooperación es que exista la disposición a actuar de un estado o un grupo de estados suficientemente poderoso (Bothe, M. 2002:663).

Esta segunda condición tampoco se verifica tan sencillamente, como lo probaron primero la propia crisis en Yugoslavia y luego la masacre en Ruanda.

Finalmente, la práctica concreta de la política de imposición de la paz de Naciones Unidas muestra que, cuando sus mandatos incluyen operaciones bélicas o cercanas a la guerra, la implementación no se produce a través de unidades militares genuinamente *onusianas*. En tales casos el Consejo de Seguridad ha optado por la tercerización en grupos de estados. En realidad, ello refleja que las grandes potencias, particularmente EEUU, no están dispuestas a dejar las operaciones militares sustantivas en manos de NNUU. Así, el control militar de las operaciones más *robustas* de imposición de paz, tiende a permanecer en manos de las grandes potencias. Muchas veces de manera unilateral, en manos de EEUU con el apoyo de las denominadas *coalition of the willings* o en ciertos casos puesta bajo control de OTAN (Libia) o de la Unión Europea (Brigada de Intervención en la MONUC).

Aunque la proliferación de conflictos intra-estatales que sobrevino con el fin de la guerra fría, restó cierto sustento a las aspiraciones que había expuesto el Secretario General de NNUU en su Agenda para la Paz, sobrevino luego su suplemento en 1995³³.

Posteriormente en el año 2000, ya con las difíciles experiencias de la exYugoeslavia, Somalia y Ruanda, fue presentado el denominado Informe Brahimi³⁴; en realidad producto del trabajo de un grupo de expertos convocado por el Consejo de Seguridad bajo la presidencia del egipcio Lakhtar Brahimi.

³³ 3 de enero 1995, <http://www.un.org/documents/ga/docs/50/plenary/a50-60.htm> (acceso 14/11/2014)

³⁴ 21 de agosto 2000, <http://www.un.org/documents/ga/docs/55/a55305.pdf> (acceso 26/11/2014)

Dicha triada de informes puede considerarse la condensación de la experiencia reunida por Naciones Unidas a partir del proceso de ampliación y complejización que vivieron las operaciones de mantenimiento de la paz (*peace-keeping operations*) hasta devenir simplemente operaciones de paz.

Más allá de todos los avatares que hay un principio esencial de la resolución de conflictos internacionales que permanece y es el consenso de las grandes potencias como condición necesaria. El Informe Brahimi, por otra parte, reafirma las proposiciones de carácter normativo tradicionales; “el consentimiento de los actores locales (*local parties*), la imparcialidad y el uso de la fuerza únicamente para auto-defensa, debieran continuar siendo los principios básicos (*bedrock principles*) del mantenimiento de la paz”.

Otro desarrollo doctrinario interesante que comenzó en el marco del ambiente internacional de optimismo³⁵ acerca de la posibilidad de encarrilar la convivencia en el mundo sobre nuevas bases de paz y cooperación, fue la adopción formal de la prevención de conflictos e incluso la generación de programas y fondos dedicados a estas actividades. Como se señaló antes, la prevención de conflictos comenzó abrirse camino en NNUU con la Agenda para la Paz del Secretario General Boutros Boutros Ghali (1992) y el Informe Brahimi (2000). En junio 2001, fue consagrada por la Asamblea General en su 55º período de sesiones que recomendó la adopción de la prevención de conflictos como prioridad de NNUU al refrendar el informe del Secretario General, Kofi Annan quien encargó a su equipo el desarrollo de una *cultura de la prevención*. Así, dos meses después el Consejo de Seguridad estableció el compromiso de asumir un papel clave en la prevención de conflictos armados³⁶. Como consecuencia se creó incluso un fideicomiso (*trust fund*) para la Acción Preventiva.

Sin embargo, la adopción de la política de las guerras *pre-emptivas* por la administración del Presidente de EEUU George W. Bush, en el marco de la guerra contra el terror, quitó impulso al desarrollo de la *cultura de prevención* preconizada por el Secretario General. En efecto, buena parte de los gobiernos de los países del Sur,

³⁵ Recordar por ejemplo el empuje de las iniciativas de desescalada de la industria y el gasto militares sintetizadas en la fórmula de los dividendos de la paz (Smith, D. 1999:110-113)

³⁶ Resolución 1366 de agosto 2001

percibió que la erosión del principio de soberanía de los estados, implícita en las estrategias de prevención, los convertía en potenciales perjudicados por el avance de la cultura de la prevención y recibieron el apoyo de Rusia y China que argumentaron a favor del principio de soberanía para la protección de los estados (Ramsbotham. O. et al 2011: 138-139).

De todas formas, posteriormente, en 2004 la Asamblea General refrendó el informe del Panel de Alto Nivel, creado por el Secretario General, con la presidencia del ex primer ministro tailandés, Anand Panyarachun. Dicho informe³⁷, de hecho una revisión general del sistema de seguridad colectiva, incluye lo que Bellamy (2008) caracterizó como *doctrina de la responsabilidad de prevenir*.

De manera paralela, la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal (ICISS según su sigla en inglés), reunida por el gobierno canadiense bajo la presidencia de Gareth Evans y Mohamed Sahnoun, elaboró un informe que se conocería como *doctrina de la Responsabilidad de Proteger (R2P)*; un intento de codificación del espinoso asunto de compatibilizar el derecho internacional de intervención humanitaria con el principio de la soberanía estatal.

Aunque presentado a finales de setiembre de 2001, días después de ocurridos los atentados contra Nueva York y Washington el 11 de setiembre, el trabajo fue elaborado durante el año transcurrido desde que el gobierno canadiense anunciara la creación de la ICISS durante las sesiones de la Asamblea General, en setiembre de 2000.

Como sus propios autores lo señalan en el prólogo, el documento ya estaba elaborado cuando ocurrieron los atentados y sus conclusiones no deben ser interpretadas a la luz de ellos, más allá de que -como lo señalan explícitamente- algunas de sus recomendaciones acerca de las intervenciones multilaterales o unilaterales emprendidas en el marco de la *guerra contra el terror* declarada por el gobierno norteamericano, quedaban comprendidas en los principios establecidos por la R2P. Particularmente, afirman sus autores, los cuatro principios precautorios que adelantan en el prólogo: buena intención (*right intention*), último recurso (*last resort*),

³⁷ Ver el informe del Secretario General a las 51º período de Sesiones de la Asamblea General en 2004 <http://www1.umn.edu/humanrts/instatee/report.pdf> (acceso 27/12/2014)

proporcionalidad de medios (*proportional means*) y perspectivas razonables (*reasonable prospects*) de éxito en la intervención y de que no provocará daños mayores que los que intenta evitar (Evans, G. & Sahnoun 2001:XII).

El contexto político internacional en el que la R2P fue presentada explica en buena medida la amplia aceptación obtenida. En efecto, los atentados del 11-S permitieron que un equipo neo-conservador de funcionarios y asesores afirmara su influencia política en la Casa Blanca imprimiendo así una notable agresividad intervencionista a la política exterior y de defensa de EEUU. En dicho marco, los cuatro principios precautorios de la R2P aparecieron a los ojos de buena parte de los gobiernos del mundo como una excelente y bien fundamentada herramienta política de defensa de su soberanía.

Junto a los cuatro crímenes que propone prevenir –genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes contra la humanidad- y a partir de los cuatro pilares precautorios ya mencionados, la R2P se apoya en tres pilares básicos:

- La responsabilidad primaria de proteger a las poblaciones frente al genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes contra la humanidad, así como de la incitación a cometerlos, pertenece a los estados.
- La comunidad internacional posee la responsabilidad de promover y asistir a los estados en el cumplimiento de tales responsabilidades.
- Es responsabilidad de la comunidad internacional la implementación de apropiadas medidas diplomáticas, humanitarias así como otros medios para proteger a las poblaciones de dichos crímenes. En caso de que los estados fracasen manifiestamente en la protección de sus poblaciones, la comunidad internacional debe estar preparada para adoptar medidas colectivas de protección de las poblaciones, en concordancia con la Carta de NNUU³⁸.

Así, en diciembre de 2004 el informe “Un Mundo Más Seguro, Nuestra Responsabilidad Compartida” elaborado por el Panel de Alto Nivel convocado por el Secretario General, Kofi Annan, refrendó las propuestas de 2001 y la Cumbre Mundial de Jefes de Estado y Gobierno en el 60º período de Sesiones de la Asamblea General

³⁸ Traducción del autor. Ver <http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/responsibility.shtml> (acceso 28/12/2014)

de NNUU en 2005 volvió a legitimarlos. Por otra parte, la resolución 1706 (2006) del Consejo de Seguridad, al autorizar la operación de paz de Darfur también invocó la R2P³⁹.

Por otra parte, la R2P ha sido invocada en muy diversas circunstancias, tanto por gobiernos como por organizaciones regionales y el propio Consejo de Seguridad. Ello ha llevado a que ciertos analistas hayan puesto de manifiesto que la amplitud o *elasticidad* de las definiciones de la R2P han contribuido a generar confusión en su aplicación práctica. En efecto, como señaló Conor Foley (2013:10-14), desde 2012 doce operaciones de paz fueron mandatadas para proteger la población civil por el Consejo de Seguridad⁴⁰ y la realidad del encadenamiento de hechos en cada caso muestra que las fuerzas militares de NNUU han actuado de formas diversas para cumplir dicho mandato. Desde el ataque con artillería pesada y posterior asalto al palacio presidencial en Costa de Marfil durante la crisis post-electoral (2010/2011) hasta la decisión de no usar la fuerza militar contra los grupos rebeldes que capturaron la ciudad de Goma en la República Democrática del Congo, luego que el ejército gubernamental la abandonara(2012).

Los debates que siguieron a la presentación del informe del ICISS y su doctrina de la R2P en noviembre de 2011 se reflejaron claramente cuando en 2005 la Asamblea General refrendó sus principales recomendaciones⁴¹. Los representantes de Rusia y China, junto a la India, un buen número de países del G77 y del Movimiento de los No Alineados argumentaron entonces la necesidad de preservar el principio de soberanía de los estados frente al peligro de la instrumentalización de la R2P por parte de las potencias occidentales.

Ya en 2011, la representación permanente de Brasil ante NNUU⁴², luego de la intervención autorizada por el Consejo de Seguridad en Libia, realizó un planteo formal a la Asamblea General a través del Secretario General *La Responsabilidad al*

³⁹ <http://r2pcoalition.org/content/view/22/48/> (acceso 26/12/2014)

⁴⁰ UNAMSIL, MONUSCO, ONUB, UNMIL, UNISFA, MINUSTAH, UNCCI, UNMISS, INIFIL, UNAMID y MINURCAT (Foley, Conor 2013:13)

⁴¹ Parágrafos 138 y 139 de la resolución de la Cumbre Mundial 2005 (A/60/LI, 20 de setiembre)

⁴² Ver <http://www.un.int/brazil/speech/Concept-Paper-%20RwP.pdf> (acceso 28/12/2014)

Proteger, Elementos para el Desarrollo y la Promoción de un Concepto. La propuesta brasileña ha sido recibida favorablemente y caracterizada como un intento constructivo en el proceso de perfeccionamiento de la R2P (Gareth, E. 2012:243-246).

La crisis en Siria y la imposibilidad de reunir las voluntades políticas necesarias en el Consejo de Seguridad para autorizar una intervención internacional para proteger a la población civil han continuado acicateando la búsqueda de nuevos avances en el desarrollo del derecho internacional para atender este tipo de situaciones.

Sin embargo y volviendo al principio de este capítulo, la realidad de los conflictos en el mundo y de manera muy especial la evolución de las relaciones de poder internacional, continúan determinando la posibilidad de accionar los mecanismos legales de seguridad colectiva de manera legítima por parte de NNUU. Más aún; también determinan la ocurrencia de la otra variante de la intervención humanitaria utilizada por EEUU y la OTAN cuando lo entendieron necesario y no lograron los votos necesarios en el Consejo de Seguridad; la intervención unilateral bajo la forma de las *coalitions of the willings*.

Un nuevo cuadro de situación se ha ido dibujando en la segunda década del siglo XXI. La política exterior y de defensa del Presidente de EEUU, Barack Obama, ha reflejado el impacto económico de la crisis financiera que golpeó EEUU en 2008, expandiéndose luego a la UE, mientras varias potencias emergentes (principalmente los BRICs, aunque no sólo ellos) mantuvieron su crecimiento, con la consiguiente expansión de su influencia política internacional. Aunque el liderazgo militar mundial de EEUU -y de la alianza de la OTAN que encabeza- no está en cuestión, son diversos los autores que coinciden en que existen señales de cambio en la configuración unipolar del poder internacional de la post-guerra fría.

El orden construido al fin de la segunda guerra mundial, parcialmente reconfigurado al terminar la guerra fría, parece volver a estar en cuestión. Diversas son las interpretaciones y definiciones respecto a cuál es la actual configuración del poder mundial y principalmente las propuestas acerca de cuál será la constelación futura. Incluso está en debate si el cambio será tan profundo que incluya al propio diseño institucional de dominación internacional impuesto por las potencias triunfadoras de la segunda guerra mundial y que, en lo esencial aún pervive bajo la forma de la organización de NNUU y las instituciones de Breton Woods.

Ello escapa al alcance de este trabajo. Pero, si las operaciones de paz son uno de los instrumentos que el sistema de seguridad colectiva implícito en la Carta de NNUU y ellas han ido cambiando sus modalidades y características al ritmo de las transformaciones en la distribución del poder el mundo, es obvio que conocerán el impacto de los cambios en curso.

Luego de haber recorrido de manera muy sintética los avatares que desde el fin de la guerra fría, sufrieron las operaciones de NNUU como mecanismo legítimo de acción del sistema de seguridad colectiva, sólo parece resultar una conclusión. El mecanismo ajustado a los principios del derecho internacional vigente para la resolución de conflictos internacionales que permanece opera según un principio del más desnudo realismo; la condición suficiente y necesaria para la adopción de medidas coercitivas dotadas de legalidad según el Capítulo VII de la Carta es el consenso de las grandes potencias.

A continuación se presenta un resumido recuento de las operaciones de paz autorizadas por el Consejo de Seguridad desde la fundación de NNUU para luego discutir una tipología de las mismas. En primer lugar se da cuenta de las operaciones de paz desplegadas durante los primeros 45 años de existencia de las NNUU para, en una segunda sección, describir brevemente cada una de las operaciones desde el fin de la guerra fría.

I.3 La Historia de las Operaciones De Paz De NNUU

Aunque desarrollada por Naciones Unidas, la práctica de utilizar unidades militares para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, tuvo algunos antecedentes de éxito dispar durante el período de la Sociedad de Naciones (Bothe, M. 2002:664-665). Incluso podrían citarse dos casos en Sudamérica: la unidad creada para la administración temporal de la ciudad fronteriza de Leticia en la frontera de Colombia y Perú, según la “Fórmula de Modalidades” del Acuerdo de Ginebra en 1933 (Novak, F. y Namihás, S. 2011:19) y la Comisión Militar Neutral –integrada por Argentina, Brasil Chile, EEUU y Uruguay-, creada para monitorear la tregua que dio fin a la Guerra del Chaco, entre Bolivia y Paraguay el 13 de junio de 1935. La Sociedad de Naciones, intentó sin éxito una mediación previa al desencadenamiento del conflicto y finalmente fue la mencionada Comisión Militar Neutral que garantizó el

cumplimiento del alto al fuego entre las partes hasta la firma del acuerdo de paz final (Esteyro, J.L. 2004:197-198).

I.3.1 Las Primeras Experiencias de Peace-keeping

Tres años después de la entrada en vigor de la Carta de NNUU y luego de algunas iniciativas de pequeño porte⁴³, el Consejo de Seguridad autorizó el despliegue de la primera operación de paz; la UNTSO, en octubre de 1948.

Así dio comienzo un proceso durante el cual el Consejo de Seguridad autorizó el despliegue de sesenta y nueve operaciones de paz, cincuenta y seis de ellas a partir de 1988. A lo largo de las algo más de seis décadas transcurridas, más de 120 países han contribuido con personal uniformado destinado a mantener la paz en todos los continentes⁴⁴.

Las primeras operaciones de paz, generalmente integradas por personal militar desarmado o con armamento individual ligero, tuvieron el mandato de monitorear, informar sobre la situación en el terreno y facilitar medidas de construcción de confianza mutua entre las partes en conflicto. Su tarea consistió en observar los ceses del fuego y estabilizar las condiciones en el terreno en apoyo a las gestiones de resolución pacífica de los conflictos.

La región de Medio Oriente, con el conflicto palestino-israelí como motor y con los sucesivos enfrentamientos militares entre Israel y los países árabes como sus expresiones más agudas, convocó desde tiempos tempranos la atención permanente del Consejo de Seguridad, dando origen a una buena parte de las primeras operaciones de paz de NNUU.

No es casual entonces que la primera operación de paz integrada por unidades militares organizadas, dotadas de armamento más o menos importante, también fuera desplegada en Medio Oriente. La UNEF I autorizada por el Consejo de Seguridad para

⁴³ En 1946 se conformó un pequeño grupo de observadores militares como respuesta a las denuncias de Grecia sobre violaciones a su frontera norte por parte de sus vecinos y en 1947 el Consejo de Seguridad envió a Indonesia un "Comité de Buenos Oficios" y una Comisión Consular con personal militar a sus órdenes para verificar el cese al fuego con Holanda, a instancias de las partes en conflicto (Simma 2002:665)

⁴⁴ <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/history.shtml> (acceso 28/11/2014)

atender la situación creada por la Crisis del Canal de Suez en 1956; garantizar el cese de hostilidades, asegurar y monitorear el retiro de las tropas británicas, francesas e israelíes del territorio egipcio, posibilitar el desbloqueo del Canal y luego servir de fuerza de interposición entre las fuerzas militares de Egipto e Israel. La UNEF I tuvo su antecedente en la UNTSO, creada en 1949 para monitorear el cumplimiento del Armisticio de 1949, función que mantuvo incluso mientras actuó la UNTSO y luego de su repliegue en 1967 ante la decisión egipcia de que no autorizar la permanencia de las tropas internacionales en su territorio y en la franja de Gaza.

Es necesario recordar que durante el período comprendido entre 1945 y 1989, los países contribuyentes de personal uniformado (militar) para NNUU fueron principalmente las potencias medias de la época; países escandinavos, Holanda, Australia y Canadá. Complementariamente, también algunos países subdesarrollados de gran población, como a India y Brasil, también aportaban tropas. Variadas razones han sido señaladas para explicar el comportamiento de los países desarrollados de mediano porte y también para justificar teóricamente porqué las grandes potencias no debían participar de operaciones de paz durante la guerra fría. Ellas han sido sintetizadas en cinco causas⁴⁵:

- Sus intereses geopolíticos inhabilitan a las grandes potencias militares para participar en operaciones de paz
- Los *cascos azules* deben observar imparcialidad y neutralidad respecto a los conflictos locales
- Los militares de los países neutrales y de las potencias medias poseen la calidad de imparcialidad y neutralidad requeridas
- Los *cascos azules* deben ser militares con valores cosmopolitas y/o internacionalistas
- Para participar en operaciones de paz los militares deben contar con buen nivel profesional y entrenamiento diplomático.

A continuación se hace un breve recuento de cada una de las operaciones de paz del período que puede ser definido como *fundacional* y que se extiende por cuatro décadas, hasta el fin de la guerra fría. Como norma general, las operaciones de paz en

⁴⁵ Findlay, T. 1996:1, Diehl 1994 y Moskos 1976 citados por Sotomayor, A. 2014:22-23

esta primera etapa fueron decididas por el Consejo de Seguridad a solicitud o al menos con el consentimiento de las partes en conflicto y en el marco del capítulo VI de la Carta. Fueron resultado de armisticios o acuerdos de cese al fuego pactados entre entidades estatales, generalmente auspiciado directa o indirectamente por NNUU y estuvieron integradas por observadores militares comisionados para supervisar los acuerdos y facilitar el arreglo del diferendo planteado. Por ello sus mandatos fueron limitados, al igual que sus potestades para hacer uso de la fuerza.

Sin embargo, es interesante observar que durante estas primeras décadas es posible identificar casos y situaciones que, por sus especificidades, impulsaron al Consejo de Seguridad a dotar a las operaciones de paz con mandatos más amplios, más *robustos* e inclusive más complejos, que incluyeron componentes civiles y hasta ciertos objetivos que de hecho prefiguraron las características que gradualmente adquirieron las operaciones de paz en la post-guerra fría; construcción de estado, construcción de paz e imposición de la paz. Es más, ya desde estos primeros años se registraron los primeros antecedentes de resoluciones de NNUU de desplegar fuerzas militares para asegurar la paz y la seguridad internacionales sin solicitud expresa de las partes en conflicto. También debe recordarse que, muy tempranamente, NNUU legitimó verdaderas operaciones de guerra en gran escala como medida de seguridad colectiva. En efecto, en febrero de 1951, la resolución 498 (V) de la Asamblea General⁴⁶ convocó a los estados miembros a *brindar asistencia* a las fuerzas de NNUU en Corea, lo que supuso legitimar las acciones militares que se conocen como Guerra de Corea. La situación *mutatis mutandi* se repitió en enero de 1991, cuando Irak invadió Kuwait. La Operación Tormenta del Desierto, nuevamente liderada por EEUU y con el aval del Consejo de Seguridad, tradujo en hechos el concepto de seguridad colectiva de la Carta de NNUU.

Se presenta en primer lugar una breve descripción de las operaciones de paz de la primera época en Medio Oriente, para después presentar las demás experiencias de este tipo en el resto del mundo entre 1948 y 1988.

⁴⁶ [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/498\(V\)&Lang=S&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/498(V)&Lang=S&Area=RESOLUTION) (acceso 29/11/2014)

En una segunda sección se detallarán las operaciones de paz autorizadas por el Consejo de Seguridad de NNUU a partir del fin de la guerra fría.

UNTSO⁴⁷

El mandato de UNTSO, aprobado en mayo de 1948, fue monitorear el armisticio firmado entre Israel y los países árabes: Egipto, Jordania, Líbano y la República Árabe de Siria. En todos estos países la UNTSO mantiene aún observadores desplegados⁴⁸. El mandato de esta operación que continúa en funciones en el Sinaí incluye: monitorear alto el fuego, supervisar el cumplimiento del armisticio, prevenir la escalada de incidentes y asistir a otras misiones de NNUU de la región a cumplir con sus mandatos⁴⁹.

UNMOGIP⁵⁰

En enero de 1949, muy poco después de decidida la primera operación de paz en Medio Oriente, arribaron los primeros observadores militares de Naciones Unidas a Cachemira (frontera indo-pakistaní) para instalar la UNMOGIP, segunda operación de paz en la historia de NNUU⁵¹. Ella, al igual que la UNTSO, se mantiene hasta la actualidad. Conviene señalar que UNMOGIP, luego de las hostilidades reanudadas a fines de 1971 y del cese al fuego acordado, recibió el mandato⁵² de observar el cumplimiento del acuerdo alcanzado entre India y Pakistán.

UNEF I⁵³

⁴⁷ http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/50%281948%29 (acceso 30/11/2014)

⁴⁸ UNTSO; United Nations Truce Supervision Organization
<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/untso/> (acceso 27/11/2014)

⁴⁹ Además de haber asistido al despliegue de diversas operaciones en distintas partes del mundo, observadores de UNTSO participan en la UNDOF (Altos del Golán) y UNIFIL (Líbano).

⁵⁰ http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/47%281948%29 (acceso 30/11/2014)

⁵¹ <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmogip/> (acceso 28/11/2014)

⁵² http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/307%281971%29 (acceso 29/11/2014)

⁵³ <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unef1resga.html> (acceso 29/11/2014)

Esta operación de paz se desplegó en enero de 1949, frente al ataque de Israel a territorio egipcio y la ocupación de la península de Sinaí y de la franja de Gaza, seguida por el inmediato desembarco de tropas francesas y británicas en la zona del Canal de Suez en noviembre de 1956⁵⁴. Las hostilidades fueron consecuencia de la decisión egipcia de nacionalizar el Canal de Suez y ocurrieron cuando se comenzaban a implementar los principios establecidos por el Consejo de Seguridad para la administración del Canal. La UNEF I presenta particular interés por varias razones. Representó la primera oportunidad en la que NNUU decidiera la implementación de una operación de paz desplegando un contingente numeroso que, pese a no tener el mandato de imponer la paz por la fuerza, estuvo dotado de armamento significativo, acorde a las importantes proporciones del conflicto. También fue novedoso que la resolución fuera adoptada por una reunión extraordinaria de la Asamblea General⁵⁵ convocada de acuerdo a la resolución Unión pro Paz⁵⁶ y finalmente porque la decisión de crear una fuerza de interposición fue adoptada sin consulta ni consentimiento de las partes involucradas en el conflicto. Es más, la convocatoria de la sesión extraordinaria de la Asamblea General fue resuelta por el Consejo de Seguridad con los votos contrarios de Gran Bretaña y Francia. Las tropas de UNEF I se desplegaron en territorio egipcio con consentimiento de su gobierno y patrullaron la frontera hasta junio de 1967 cuando, a solicitud de Egipto, ellas fueron retiradas.

UNOGIL⁵⁷

Por su parte, la UNOGIL autorizada en junio de 1958, luego de la intervención militar de EEUU en el Líbano; tuvo corta duración y finalizó sus actividades en pocos meses

⁵⁴ <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unef1backgr1.html> (acceso 29/11/2014)

⁵⁵ <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/109/45/IMG/NR010945.pdf?OpenElement> (acceso 29/11/2014)

⁵⁶ Christian Tomuschat 2008 Unión Pro paz, United Nations Audiovisual Library of International Law, UN, N.Y., http://legal.un.org/avl/pdf/ha/ufp/ufp_s.pdf (acceso 25/11/2014)

⁵⁷ <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/132/58/IMG/NR013258.pdf?OpenElement> (acceso 29/11/2014)

después completado el retiro de los ocupantes extranjeros, logrando cierta estabilidad interna en el país (Bothe, M. 2002:666).

ONUC⁵⁸

La primera operación de paz a gran escala fue la ONUC⁵⁹, desplegada en el Congo a partir de julio de 1960. Ella llegó a contar con veinte mil efectivos militares, además de un importante número de expertos civiles en el terreno. En un principio, el mandato de ONUC fue garantizar el retiro de las tropas de Bélgica de territorio congolés y asistir al nuevo gobierno en el establecimiento de la ley y el orden, además de proveerle asistencia técnica. Las tareas de ONUC fueron posteriormente sufriendo sucesivas ampliaciones que incluyeron garantizar las fronteras e integridad territorial de la recién creada república independiente, prevenir la posibilidad de una guerra civil y asegurar el retiro de fuerzas militares, para-militares y mercenarios no autorizados,

El momento más álgido de la historia de ONUC se registró en 1961⁶⁰, como consecuencia del intento de cesión de la Provincia de Katanga y el asesinato del primer ministro congolés Patrice Lumumba⁶¹. Las grandes riquezas del Congo, los intereses de grandes empresas, principalmente mineras, los desacuerdos entre las grandes potencias y su activo involucramiento en el conflicto condujeron a serias dificultades en NNUU que se tradujeron en las limitaciones para el uso de la fuerza que el mandato del Consejo de Seguridad imponía a los *cascos azules*. Lo cual terminó convirtiéndose en otro grave problema para estabilizar la situación y alcanzar una solución estable. El número de personal de NNUU que resultó muerto en esta operación de paz fue muy significativo; 245 militares y cinco expertos civiles internacionales. A ello debe agregarse la muerte del propio Secretario General de Naciones Unidas, Dag Hammarsjold, al estrellarse el avión que lo conducía a una reunión, en el actual

⁵⁸ <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/157/32/IMG/NR015732.pdf?OpenElement> (acceso 30/11/2014)

⁵⁹ <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/onuc.htm> (acceso 28/11/2014)

⁶⁰ <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/171/76/IMG/NR017176.pdf?OpenElement> (acceso 30/11/2014)

⁶¹ Ver http://www.historylearningsite.co.uk/united_nations_congo.htm (acceso 30/11/2014)

territorio de Zambia, para negociar el alto al fuego con las fuerzas secesionistas de Katanga. Dichas fuerzas llegaron a sostener choques militares con los efectivos de ONUC. La presencia militar de Naciones Unidas en el Congo fue completamente levantada en 1964, una vez que la provincia de Katanga fuera reintegrada al Congo. Sin embargo, la asistencia de Naciones Unidas y sus agencias, de un volumen y complejidad inéditos hasta ese momento (alcanzó los dos mil expertos civiles entre 1963 y 1964), se prolongó más allá del retiro de ONUC.

UNDOF⁶²

Paralelamente a la UNEF II y también en el marco de la Guerra del Yom Kippur, el Consejo de Seguridad autorizó el despliegue de UNDOF en 1974 para supervisar el cumplimiento del armisticio entre Israel y Siria en la región de los Altos del Golán. Previamente, atendiendo al llamado del Consejo de Seguridad las dos partes habían acordado el alto al fuego en 1973 y su supervisión había sido asignada a la UNTSO. La UNDOF se mantiene desplegada hasta la actualidad⁶³.

UNSF⁶⁴- UNTEA

En 1962, con el auspicio del Secretario General interino⁶⁵ de NNUU, se completó en Nueva York el acuerdo de cese al fuego entre las fuerzas militares holandesas e indonesias en Nueva Guinea. El documento incluyó también los compromisos y el calendario para resolver la situación de Nueva Guinea, una vez retirada la administración holandesa. Tal como fue establecido entre las partes, un pequeño grupo de observadores militares, integrado por personal de UNOC y UNEF, fue destacado en octubre de 1962 por el Secretario General⁶⁶ en el territorio con el objetivo de preparar

⁶²http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/350%281974%29 (acceso 30/11/2014)

⁶³ <http://www.undof.unmissions.org/Default.aspx?tabid=9229&language=en-US> (acceso 30/11/2014)

⁶⁴ <http://daccess-ods.un.org/TMP/7459301.94854736.html> (acceso 30/11/2014)

⁶⁵ La Secretaría General se encontraba interinamente a cargo de U Thant, luego de la muerte de Dag Hammersjold.

⁶⁶ Es interesante que la decisión fue adoptada por el Secretario General y refrendada *a posteriori* por la Asamblea General. Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unsfbackgr.html> (30/11/2014)

las condiciones para la instalación de UNTEA, primera administración provisional de NNUU sobre un territorio extenso⁶⁷. Su mandato fue asegurar la gestión del territorio y la población, con el apoyo de una fuerza policial-militar (UNSF) encargada de asegurar el mantenimiento del orden, garantizar los derechos y libertades civiles, además de organizar la fuerza policial de Nueva Guinea. Al finalizar 1962 Holanda se retiró, cumpliendo los acuerdos firmados con Indonesia, y los territorios quedaron bajo soberanía provisional indonesia aunque con administración de NNUU por medio de UNTEA⁶⁸. UNSF fue formalmente levantada en abril de 1963. La situación se prolongó hasta 1969 cuando, de acuerdo a los documentos firmados por Holanda e Indonesia en 1962, se realizó una consulta a la población papuana a través de una serie de Asambleas Consultivas representativas que decidieron la permanencia de Nueva Guinea bajo soberanía de Indonesia⁶⁹.

UNYOM⁷⁰

Esta operación de paz, de corta duración, fue desplegada por NNUU en territorio de Yemen en julio 1963. Fue resultado del acuerdo entre los gobiernos de la flamante República Árabe de Yemen, Egipto y Arabia Saudita, con el objetivo de asegurar el repliegue de las fuerzas militares de la República Árabe Unida (Egipto) del territorio yemení. La UNYOM cesó sus tareas en setiembre de 1964, una vez completada su misión⁷¹.

UNFICYP⁷²

⁶⁷<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unsfbackgr.html> (acceso 30/11/2014)

⁶⁸ Al retirarse las fuerzas militares y las autoridades holandesas se izaron simultáneamente las banderas de Indonesia y NNUU

⁶⁹ Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unsfbackgr.html#three> (acceso 30/11/2014)

⁷⁰ Ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/200/52/IMG/NR020052.pdf?OpenElement> (acceso 30/11/2014)

⁷¹ Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unyombackgr.html> (acceso 01/12/2014)

⁷² Ver http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/186%281964%29 (acceso 30/11/2014)

En marzo de 1964 fue desplegada UNFICYP, otra operación paz que aún continúa operativa luego de medio siglo de su despliegue inicial. Decidida luego de un golpe de estado que instaló un gobierno favorable a la anexión con Grecia y una invasión de tropas turcas que tomaron el control del norte de la isla, el mandato de UNFICYP fue variando en el tiempo⁷³. Iniciada como una operación dirigida a asegurar el alto al fuego, la separación de fuerzas y establecer una zona neutral entre las comunidades enfrentadas, fue crecientemente evolucionando hacia el cumplimiento de misiones humanitarias, promoción de actividades y relaciones entre las poblaciones separadas por la línea de demarcación, generando condiciones para el arreglo pacífico de la situación en la isla. Un intento de solución, nuevamente fallido, tuvo lugar en 2003 con una resolución del Consejo de Seguridad que encomendó una misión de buenos oficios al Secretario General de NNUU. La gestión condujo a una propuesta de acuerdo acordado por los jefes de las dos comunidades chipriotas que, sometido a consulta, pese haber sido aprobado por la comunidad turco-chipriota, fue rechazado contundentemente por la población griego-chipriota de la isla. Finalmente, en 2008 se logró un acuerdo bajo auspicios de NNUU que fue refrendado por el Consejo de Seguridad; Chipre pasó a constituir una única entidad internacional bajo forma de una federación compuesta por dos comunidades cuyos miembros gozan de idénticos derechos políticos. En ese mismo año Chipre se integró plenamente a la Unión Europea, sin embargo la UNFICYP aun continúa presente asegurando la convivencia pacífica en la isla.

DOMREP⁷⁴

La DOMREP⁷⁵, pequeña pero altamente delicada misión resuelta en mayo de 1965, ante la grave situación creada por la invasión militar de EEUU al país caribeño el 28 de abril de 1965, coexistió en el terreno con la administración de una polémica Fuerza

⁷³ Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unficyp/background.shtml> (acceso 30/11/2014)

⁷⁴ Ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/222/74/IMG/NR022274.pdf?OpenElement> (acceso 30/11/2014)

⁷⁵ Representación del Secretario General en República Dominicana, integrada por el Representante, un Consejero Militar y un pequeño número de observadores militares. Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/domrep.htm> (acceso 28/11/2014)

Interamericana de Paz (FIP), decidida el 26 de junio, al amparo del TIAR⁷⁶ por Organización de Estados Americanos (OEA). De hecho, la FIP operó bajo comando de EEUU hasta su retiro en 1966⁷⁷, una vez establecido el nuevo gobierno surgido de elecciones realizadas bajo su supervisión⁷⁸. La DOMREP tuvo el mandato de monitorear la situación e informar respecto a las hostilidades entre las fuerzas leales al gobierno constitucional depuesto y las tropas de intervención. En buena medida, la significación de esta iniciativa del Consejo de Seguridad se vincula al hecho de que DOMREP -que levantada en octubre de 1966- representó la primera experiencia de cooperación estrecha y en el terreno entre NNUU y una organización regional, en este caso la OEA.

UNIPOM⁷⁹

En setiembre de 1965, como consecuencia de choques armados entre India y Pakistán en la región fronteriza del Gran Rann de Kutch, fue desplegada la UNIPOM en toda la frontera, con excepción de Cachemira donde ya se encontraba operando la UNMOGIP. Su mandato fue supervisar el alto al fuego y monitorear el retiro de las partes enfrentadas a sus posiciones previas a las hostilidades. Una vez cumplido el retiro de las tropas, la operación cesó sus actividades en marzo de 1966⁸⁰.

UNEF II⁸¹

⁷⁶ Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, firmado en Río de Janeiro en 1947 e incorporado a la institucionalidad de la OEA, con la firma de la Carta de Bogotá en 1948.

⁷⁷ La FIP estuvo integrada por 1.700 efectivos de seis países latinoamericanos y 12.400 de EEUU <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/domrebackgr.html> (acceso 30/11/2014)

⁷⁸ Ver <http://www.argentina-rree.com/13/13-040.htm> (acceso 30/11/2014). La polémica decisión de OEA, generó agudos debates en toda América Latina. Fue adoptada en ajustadísima y muy polémica votación, en la que entre otras situaciones poco claras, la República Dominicana fue representada por un delegado de la Junta militar que, luego de deponer al presidente constitucional, Juan Bosch, solicitó la intervención de EEUU.

⁷⁹ Ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/222/82/IMG/NR022282.pdf?OpenElement> (acceso 30/11/2014)

⁸⁰ Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unipommandate.html> (acceso 01/12/2014)

⁸¹ Ver <http://daccess-ods.un.org/TMP/423815.250396729.html> (acceso 29/11/2014)

Posteriormente, resultado de la Guerra de Yom Kippur en 1973 y al acordarse el cese del fuego entre Israel y Egipto, la UNTSO recibió el mandato de su supervisión que luego asumió la UNEF II en octubre de 1973, que también se encargó luego de asegurar el cumplimiento de los sucesivos acuerdos de separación de fuerzas de enero de 1974 y setiembre de 1975, cumpliendo también el papel de fuerza de interposición (Simma 2002:667). En julio 1979 la UNEF II, que llegó a tener siete mil efectivos militares desplegados en las fronteras de Israel y Egipto, terminó su tarea, que quedó en manos de un pequeño grupo de observadores de UNTSO estacionados en territorio egipcio⁸².

UNDOF

En junio de 1974 se desplegó UNDOF en la frontera sirio-israelí según resolución del Consejo de Seguridad⁸³ ante la degradación de la situación en la zona. Tuvo la tarea de observar la separación de fuerzas, asegurar el cese el fuego y garantizar que las hostilidades no se reanudaran. Desde entonces se mantiene desplegada en el terreno.

UNIFIL⁸⁴

Como consecuencia de la invasión de Israel en el Líbano en represalia por un ataque, reivindicado por la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), contra su territorio, el Consejo de Seguridad autorizó UNIFIL en marzo de 1978. Originalmente, la UNIFIL –que se mantiene operativa hasta a actualidad- fue mandatada por el consejo de Seguridad para monitorear el retiro de las fuerzas israelíes de territorio libanés, restaurar la seguridad y la paz, asistiendo al gobierno del Líbano para restablecer su autoridad, el orden y la seguridad. El mandato de UNIFIL se fue ampliando como resultado de sucesivas crisis que llevaron en 2006 al despliegue de 15

⁸² Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unef2backgr1.html> (acceso 29/11/2014)

⁸³ Ver http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/350%281974%29 (acceso 08/01/2015)

⁸⁴Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unifil/mandate.shtml> (acceso 30/11/2014)

efectivos militares y a la creación, por primera vez, de una Fuerza de Tareas Marítima como parte de una operación de paz de NNUU⁸⁵.

Debe precisarse que cuando en junio de 1982, las fuerzas armadas israelíes volvieron a invadir el Líbano y llegaron a rodear Beirut, el Consejo de Seguridad decidió establecer un grupo militar de observación, inicialmente con efectivos de UNTSO y luego ampliado, bajo la denominación de Grupo de Observadores Beirut (OGB) cuyo despliegue se levantó en 1983 (Simma 2002:668).

UNGOMAP⁸⁶

En 1981, el enviado del Secretario General de NNUU propuso unas bases de acuerdo para resolver la situación creada por la ocupación militar de Afganistán por parte de la URSS. Ello derivó en la celebración del denominado Acuerdo de Ginebra en 1988, de cuyo texto resultó la creación de UNGOMAP en mayo de 1988. Conviene recordar que, ante la imposibilidad del Consejo de Seguridad de adoptar ninguna decisión, a principios de enero de 1980, la Asamblea General, invocando la cláusula 375(V) de la Unión pro Paz de 1950, había condenado la invasión y exigido el retiro de la tropas soviéticas. La operación finalizó en marzo de 1990⁸⁷.

UNIIMOG⁸⁸

Luego de ocho años de guerra entre Irán e Irak, durante los cuales el Secretario General realizó gestiones ante las cancillerías de las partes enfrentadas, se estableció un acuerdo de cese al fuego y separación de fuerzas en 1988, cuya supervisión y control estaría a cargo de la UNIIMOG a partir de agosto de 1988. En febrero de 1991 su componente militar fue retirado, luego de un período complejo, cuando se produjo la invasión de Irak en Kuwait. Sin embargo ella no tuvo repercusiones militares en la

⁸⁵ Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unifil/background.shtml> (acceso 30/11/2014)

⁸⁶ Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/ungomap/mandate.html> (acceso 02/12/2014)

⁸⁷ Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/ungomap/background.html> (acceso 02/12/2014)

⁸⁸ Ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/541/46/IMG/NR054146.pdf?OpenElement> (acceso 01/12/2014)

frontera entre Irak e Irán donde la UNIIMOG estaba desplegada. La pequeña misión civil remanente terminó sus tareas en febrero de 1991⁸⁹.

UNAVEM I - UNAVEM II- UNAVEM III⁹⁰- MONUA⁹¹

Establecida a solicitud de Cuba y Angola, UNAVEM I⁹² fue desplegada en enero de 1989 con el mandato de supervisar el repliegue y retiro total de las tropas cubanas de territorio angolano que se cumplió en mayo de 1991, antes del plazo establecido en el cronograma acordado, permitiendo su finalización en junio de 1991 y abriendo camino a UNAVEM II⁹³. Esta nueva operación de paz, desplegada ese mismo mes en cumplimiento de los Acuerdos de Paz de Bicesse, Portugal⁹⁴, recibió el mandato de verificar el cumplimiento del compromiso alcanzado por las dos partes en conflicto; el MPLA⁹⁵ y la UNITA⁹⁶. Posteriormente, la UNAVEM II⁹⁷ fue reforzada para actuar también como misión de observación del proceso electoral previsto para ese mismo año por los Acuerdos de Bicesse, además de colaborar en la organización del mismo. Aunque las elecciones tuvieron lugar, su resultado fue impugnado por UNITA y la situación degeneró en nuevos enfrentamientos armados. Pese a no estar preparada ni dotada de los recursos legales y logísticos necesarios, UNAVEM II permaneció en Angola y su mandato debió ser sucesivamente modificado. Replegada en ciertos

⁸⁹ Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/uniimogbackgr.html> (acceso 04/12/2014)

⁹⁰ Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unavemi.htm> (acceso 04/12/2014)

⁹¹ Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/monua/monua.htm> (acceso 08/01/2015)

⁹² Ver <http://www.un.org/depts/DPKO/Missions/unavem1/UnavemIB.htm> (acceso 04/12/2014)

⁹³ Ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/596/32/IMG/NR059632.pdf?OpenElement> (acceso 04/12/2014)

⁹⁴ Ver http://fride.org/download/COM_AngolaHuma_ESP_ene07.pdf p. 2 (acceso 04/12/2014)

⁹⁵ Movimiento Popular de Liberación de Angola

⁹⁶ Unión Nacional por la Independencia Total de Angola

⁹⁷ Ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/011/06/IMG/NR001106.pdf?OpenElement> (acceso 04/12/2014)

emplazamientos sólo pudo continuar reportando sobre la situación y proveyendo ayuda humanitaria a la población, hasta que, en noviembre de 1994, se firmó el Acuerdo de Lusaka. En febrero de 1995 fue aprobado el despliegue de UNAVEM III⁹⁸. Esta nueva operación de paz, aunque autorizado bajo el Capítulo VI de la Carta, incluyó hasta siete mil efectivos militares y tuvo el mandato de monitorear el efectivo cumplimiento del Acuerdo de Lusaka y promover la reconciliación nacional. Pese al rebrote de los conflictos armados y a los graves problemas humanitarios derivados de ellos, finalmente en junio de 1997 la UNAVEM III terminó su tarea⁹⁹. En ese mismo mes de junio de 1997, el Consejo de Seguridad autorizó la instalación de la MONUA con el mandato de asistir a las partes angolanas a consolidar el proceso de paz y reconciliación. Esta operación culminó en febrero de 1999.

UNTAG¹⁰⁰

En realidad, la resolución del Consejo de Seguridad creando UNTAG¹⁰¹ fue de 1978. Su mandato fue supervisar y controlar el proceso de arreglo de la situación de Namibia; territorio de la ex África del Sudoeste convertida en provincia de Sudáfrica, desconociendo la decisión de NNUU en 1946 y el dictamen de la Corte Internacional de Justicia de 1950. Sin embargo, UNTAG fue efectivamente desplegada recién en febrero de 1989, una vez que en 1988 Angola, Cuba y Sudáfrica llegaron a un acuerdo que destrabó la situación de la región. La misión central de UNTAG fue supervisar y controlar las elecciones que permitieron la efectiva constitución de Namibia como estado independiente. En 1990, una vez completado sus objetivos, la operación fue levantada y ese mismo año Namibia se convirtió en el estado miembro 160° de NNUU¹⁰².

⁹⁸ Ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/038/14/PDF/N9503814.pdf?OpenElement> (acceso 04/12/2014)

⁹⁹ Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unavem3.htm> (acceso 04/12/2014)

¹⁰⁰ Ver <http://unscr.com/en/resolutions/doc/435> (acceso 30/11/2014)

¹⁰¹ Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/untagS.htm> (acceso 01/12/2014)

¹⁰² Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/untagS.htm> (acceso 30/11/2014)

ONUCA¹⁰³

Como resultado de los Acuerdos de Esquipulas II, que firmaron los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, el Consejo de Seguridad autorizó en noviembre de 1989 el despliegue de una operación de paz, inicialmente integrada por observadores militares, para verificar el cumplimiento de los compromisos firmados: a.- la desactivación de los grupos militares irregulares y b.- no permitir el uso del territorio de uno de los países para atacar o desestabilizar a otro. Por otra parte, la ONUCA también incluyó el mandato de observación electoral desplegando personal civil en Nicaragua (1990). Algunos cambios en el mandato decididos por el Consejo de Seguridad¹⁰⁴ incluyeron la verificación de la desmovilización y el desarme de grupos irregulares en Nicaragua. Luego de concluido ese proceso a mediados de 1990, el mandato de ONUCA volvió a su originario objetivo de promoción de los esfuerzos de paz en la región y fue replegada definitivamente en enero de 1992.

I.3.2 El Fin de la Guerra Fría y los Nuevos Desarrollos de las Operaciones de Paz

El proceso de debilitamiento de la URSS y el fracaso de las reformas encaradas a partir de 1985 por Mijail Gorbachov, culmina con la caída del muro de Berlín, la acelerada reunificación alemana en 1989-90, los cambios de régimen de los países de Europa del Este y la proclamación de la independencia por varias Repúblicas Soviéticas en 1991.

Así, en un proceso que nadie había previsto y en un muy corto período, se modificó la configuración bipolar del poder en el mundo, surgida de la II Guerra Mundial.

En realidad, pese a no haber sido interpretadas en su real significación, la URSS ya había dado señales de debilitamiento con su retirada unilateral de Afganistán que diera lugar a la ya citada UNGOMAP en 1988.

¹⁰³ Ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/557/81/IMG/NR055781.pdf?OpenElement> (acceso 05/12/2014)

¹⁰⁴ Resolución 650 (1990) Ver: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/575/00/IMG/NR057500.pdf?OpenElement>. (acceso 05/12/2014)

Aunque la institucionalidad de NNUU no sufrió modificaciones y los poderes triunfantes en la II Guerra Mundial continuaron gozando de sus potestades en el estratégico Consejo de Seguridad, a fines de los años 80' comenzaron a procesarse fenómenos novedosos como reflejo de las nuevas relaciones de poder internacionales. Esta realidad no dejó de reflejarse en las características de los procesos políticos internacionales, particularmente aquellos que, por su naturaleza, ocupan la atención del Consejo de Seguridad. También en el propio comportamiento de las grandes potencias que lo integran.

Así, casi imperceptiblemente al principio, las características de las situaciones que son objeto de atención del Consejo de Seguridad y en consecuencia las propias características que fueron adoptando las operaciones de paz comenzaron a reflejar la evolución de la nueva realidad internacional post-guerra fría.

Por otra parte, durante un período que podría caracterizarse como *de transición* y ubicarse en la primera mitad de la década de los años 90', el Consejo de Seguridad autorizó el despliegue de operaciones de paz que debieron enfrentar situaciones de conflicto armado dotadas de mandatos que sólo autorizaban un uso muy restringido de la fuerza a los contingentes militares desplegados (Capítulo VI de la Carta de NNUU). Los graves fracasos sufridos en Kosovo, Somalia o Ruanda, pusieron en cuestión la legitimidad de Naciones Unidas como garante eficaz de la convivencia, la paz y la seguridad internacionales y como se verá más adelante, llevaron a modificar los padrones de conducta del Consejo de Seguridad.

Finalmente, debe enfatizarse que, desde los primeros años de las NNUU y durante el período de la guerra fría, existen ejemplos de operaciones de paz y/o de resoluciones de sus organismos (Asamblea General y Consejo de Seguridad) en las que aparecen prefiguradas las características que fueron adoptando las intervenciones autorizadas o legitimadas por el Consejo de Seguridad en los últimos 25 años. Más allá de lo dicho, las operaciones de paz de NNUU cumplieron en general, hasta el fin de la guerra fría con las cinco condiciones definidas por el Secretario General, Dag-Hammarskjöld y el Presidente de la Asamblea General, Lester Pearson, al establecer las orientaciones para UNEF I en 1956 (Ramsbotham, O. et. al 2011:149):

- El consentimiento de las partes en conflicto
- La neutralidad (no tomar partido entre las partes en conflicto)

- La imparcialidad (cumplimiento del mandato)
- Uso de la fuerza únicamente para auto-defensa
- Legitimidad (sancionada por y sometida a responsabilidad del Consejo de Seguridad, asesorado por el Secretario General)

A partir de mediados de los años 90' y luego que el Secretario General, Boutros Ghali diera a conocer la Agenda para la Paz y luego su suplemento, los principios del consentimiento y de mínimo uso de la fuerza y en circunstancias muy precisas, comenzaron a ser erosionados.

Sin embargo, tanto el despliegue de grandes contingentes militares, como la autorización/legitimación de operaciones bélicas a gran escala o la intervención militar internacional en conflictos internos de un estado, no podrían considerarse estrictamente como *novedades* de la post-guerra fría si se analizan las decisiones adoptadas por NNUU en el marco de lo que se ha definido como sistema de defensa colectiva..

Ya en 1948, aunque con un mandato que restringía notablemente el uso de la fuerza, la UNTSO desplegó en el Canal de Suez una fuerza militar de notable volumen y dotada de cierta capacidad de fuego.

Poco después, si bien no podría ser considerada estrictamente como una operación de paz, la Asamblea General, apoyada en la denominada Unión pro Paz de la Declaración de Manila, legitimó la Guerra de Corea (1951-1953). Aquella operación bélica, primera autorizada por NNUU, bien podría ser considerada como un antecedente de la Guerra del Golfo, también legitimada por el Consejo de Seguridad,

Por otra parte, la ONUC desplegada en el Congo entre 1960 y 1964 –muy voluminosa en efectivos y poder de fuego- se constituyó, de hecho, una intervención de NNUU en un conflicto interno violento. En efecto, aunque comenzó como de asistencia al proceso de descolonización, la ONUC fue arrastrada por el desarrollo de los acontecimientos a participar del intento de secesión de la entonces provincia de Katanga, en cuyo transcurso las fuerzas de paz debieron incluso repeler ataques armados.

Finalmente, la UNTEA en Nueva Guinea prefiguró lo que luego serían las operaciones multi-dimensionales de paz, asumiendo incluso la administración interina del territorio y cumpliendo las funciones de gobierno durante un lapso considerable; 1962-1969.

Estas precisiones, permiten afirmar que si bien es indiscutible que el patrón general de las operaciones de paz de NNUU entre 1946 y 1990 respondió a los cinco principios de Dag-Hammarskjold-Pearson que generalmente se asocian a la denominada *primera generación* de operaciones de paz que podría caracterizarse también como *westfalianas*, en oposición al desarrollo post-guerra fría, período en el cual –como ya se señaló- la observancia al principio de intervención en los asuntos internos de los estados y el respeto a su soberanía se vieron crecientemente erosionados.

Por otra parte, si durante la guerra fría, como se señaló antes, los requerimientos de personal para operaciones paz de NNUU fueron provistos principalmente por los países escandinavos, Canadá, Holanda o Australia –en general democracias con buenos niveles de desarrollo y fuerzas armadas profesionales-, desde los años 90' en adelante este patrón de conducta de los países varió significativamente. No sólo se amplió considerablemente el número de países contribuyentes de personal para operaciones de NNUU sino que los principales contribuyentes pasaron a ser países del Sur con estándares muy diversos, tanto de calidad democrática de sus sociedades como de profesionalidad de sus fuerzas armadas.

Este cambio en el patrón de comportamiento de los países en relación con las operaciones de paz de NNUU ha dado lugar a numerosos análisis y debates. El proyecto más comprehensivo respecto al fenómeno y sus interpretaciones es *Providing for Peacekeeping* del International Peace Institute de Nueva York junto al Elliot School de la Georgetown University, Washington¹⁰⁵, dirigido por Adam Smith, Paul D. Williams y Alex J. Bellamy.

En los últimos veinticinco años el número de operaciones de paz autorizadas por el Consejo de Seguridad ha crecido notablemente, al igual que la cantidad de países contribuyentes de personal uniformado. Además, muchas de las operaciones de paz consideradas individualmente han desarrollado un volumen muy considerable y sus mandatos incluyen un espectro diverso de misiones, con lo cual la cantidad de personal uniformado (militares y policías) y civil (expertos de muy diverso tipo) también ha crecido significativo.

¹⁰⁵ Ver <http://www.providingforpeacekeeping.org/>

Es así que al 30 de noviembre de 2014, según los datos del Departamento de Operaciones de Paz de NNUU (DPKO), NNUU contaba con 104.320 efectivos uniformados, provenientes de 124 países diferentes, desplegados en dieciocho operaciones de paz¹⁰⁶.

En cuanto al personal civil, el 31 de agosto de 2014, ascendía a un total de casi 17 mil al que debería agregarse algo más de 1.800 civiles (al 31 de octubre de 2014) en carácter de *voluntarios*.

La estimación del DPKO disponible respecto al total de personas involucradas directamente en las 16 operaciones de paz de NNUU activas era, al momento de redactar este trabajo, de 122.458 individuos¹⁰⁷.

A continuación se detallan las operaciones de paz autorizadas por el Consejo de Seguridad a partir de 1991.

UNIKOM¹⁰⁸

Esta operación, inicialmente integrada únicamente por observadores desarmados, luego de la derrota de las fuerzas de Irak y su salida del territorio de Kuwait, se estableció en abril de 1991 para monitorear la zona desmilitarizada establecida en la frontera. La resolución del Consejo de Seguridad se adoptó en el marco del Capítulo VII de la Carta. Como consecuencia de incidentes armados, el Consejo de Seguridad reforzó el mandato y los medios de UNIKOM¹⁰⁹. Finalmente en octubre de 2003 la UNIKOM fue desactivada¹¹⁰. Es interesante señalar que la resolución de creación de UNIKOM fue el primer caso en el que los cinco miembros permanentes del Consejo

¹⁰⁶ Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml> (acceso 29/12/2014)

¹⁰⁷ Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml> (acceso 29/12/2014)

¹⁰⁸ Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unikom/mandate.html> (acceso 07/12/2014)

¹⁰⁹ Ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/072/56/IMG/N9307256.pdf?OpenElement> (acceso 07/12/2014)

¹¹⁰ Ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/417/06/PDF/N0341706.pdf?OpenElement> (acceso 07/12/2014)

de Seguridad coincidieron en contribuir con observadores militares a una operación de paz¹¹¹.

MINURSO¹¹²

Esta operación de paz, que aun continúa en el terreno, se originó en el acuerdo de cese al fuego entre el Reino de Marruecos y el Frente Polisario y tuvo el mandato de supervisarlo y preparar la celebración de un referéndum para consultar a la población del Sahara Occidental acerca de su voluntad de constituirse en estado independiente o continuar bajo administración marroquí. Sucesivos quiebres del cese al fuego y diversas divergencias entre las partes ha llevado a que el referéndum aun no haya sido celebrado y que la MINURSO, aprobada con ese fin en abril de 1991, sólo haya cumplido la función de evitar nuevas hostilidades, trabajar en el desminado, asistir a la población desplazada por el conflicto y cumplir tareas de buenos oficios para acercar las partes y resolver el conflicto.

ONUSAL¹¹³

En mayo de 1991, al cesar el conflicto armado entre el gobierno de El Salvador y el FMLN, el Consejo de Seguridad autorizó la ONUSAL con el mandato de monitorear el cumplimiento de dicho acuerdo; cese al fuego, desarme de la población civil, asesoramiento para diversas reformas institucionales y la implementación de una nueva fuerza policial. Luego del Acuerdo de México celebrado en enero de 1992 entre las partes, la ONUSAL tuvo una ampliación de su mandato¹¹⁴. Finalmente, en mayo de

¹¹¹Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unikom/mandate.html> (acceso 07/12/2014)

¹¹² Ver http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/690%281991%29 (acceso 05/12/2014)

¹¹³ Ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/596/29/IMG/NR059629.pdf?OpenElement> (acceso 12/12/2014)

¹¹⁴ Ver [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/729\(1992\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/729(1992)) Acceso 12/12/2014

1993, la ONUSAL fue mandatada¹¹⁵ para supervisar y observar las elecciones generales que se celebraron en marzo de 1994. ONUSAL terminó en abril de 1995.

UNAMIC¹¹⁶-UNTAC¹¹⁷

Luego de una breve operación entre octubre de 1991 y abril de 1992, a solicitud de las partes en el llamado Acuerdo de París sobre Camboya, denominada UNAMIC y cuyo mandato fue básicamente la verificación del alto al fuego y preparar las condiciones para la posterior instalación de la UNTAC, que se concretó en marzo de 1992. Esta fue una de las más complejas operaciones de paz desarrolladas por NNUU¹¹⁸. Aunque la soberanía de Camboya siempre permaneció formalmente en el Consejo Nacional Camboyano, la UNTAC ejerció tareas de carácter administrativo y hasta legislativo, además de asistir a una enorme cantidad de desplazados y supervisar las elecciones. En su apogeo, UNTAC contó con más de 21 mil efectivos militares provenientes de un centenar de países. Una vez aprobada la Constitución e instalado el gobierno en setiembre de 1993, la UNTAC cesó sus actividades.

UNPROFOR¹¹⁹ - UNCRO¹²⁰ - UNPREDEP¹²¹ - UNMIBH¹²²-UNMOP¹²³

¹¹⁵ Ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/313/32/IMG/N9331332.pdf?OpenElement> (acceso 12/12/2014)

¹¹⁶ Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unamic.htm> (acceso 05/12/2014)

¹¹⁷ Ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/011/04/IMG/NR001104.pdf?OpenElement> (acceso 05/12/2014)

¹¹⁸ Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/untacbackgr1.html> (acceso 05/12/2014)

¹¹⁹ Ver http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/743%281992%29 (acceso 05/12/2014)

¹²⁰ Resolución 981 (ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/094/09/PDF/N9509409.pdf?OpenElement>, acceso 06/12/2014)

¹²¹ Resolución 983 (ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/094/33/PDF/N9509433.pdf?OpenElement>, acceso 06/12/2014)

¹²² Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmibh/facts.html> (acceso 08/01/2015)

Inicialmente la UNPROFOR fue desplegada en territorio de Croacia en febrero de 1992, aunque su mandato incluyó los territorios de las cinco repúblicas integrantes de la ex República Federal de Yugoslavia. En cumplimiento de su mandato originario, básicamente apoyado en las propuestas de la Conferencia de la Comunidad Europea sobre Yugoslavia, se establecieron varias zonas de seguridad, particularmente en áreas habían ocurrido los más graves conflictos étnicos con el objetivo de garantizar la seguridad de la población. El mandato de UNPROFOR debió ser ampliado en varias oportunidades extendiendo sus operaciones primero a Bosnia Herzegovina y luego a Macedonia donde se estableció un patrullaje preventivo en sus fronteras¹²⁴. A fines de 1992¹²⁵, apelando a los Capítulos VII y VIII de la Carta de NNUU, el Consejo de Seguridad llamó a países u organizaciones a efectivizar con un bloqueo naval el embargo comercial a Yugoslavia (Serbia y Montenegro) que fuera decidido en mayo de ese año (resolución 757¹²⁶). Las actividades de interdicción marítima en el Adriático fueron asumidas por la OTAN. En marzo de 1993, luego de verificarse 465 violaciones de la zona de interdicción aérea establecida noviembre de 1992 por NNUU en Bosnia Herzegovina; la OTAN asumió el control del espacio aéreo de esa zona, legitimada por una resolución del Consejo de Seguridad que invocó el Capítulo VII de la Carta¹²⁷. El agravamiento de la situación humanitaria y militar, condujo a que en junio de 1993 se verificara un nuevo reforzamiento del mandato de UNPROFOR¹²⁸ a través de un nuevo llamado a países u organizaciones a proveer el apoyo aéreo necesario para proteger las zonas de seguridad y sus alrededores. Misión que nuevamente asumió la OTAN. De hecho, entre abril de 1993 y diciembre de 1994, fueron reportadas más de 3.300 aparentes violaciones de la zona de interdicción aérea. Pero el incidente más grave tuvo lugar en febrero de 1994, cuando fueron derribados cuatro de una

¹²³ Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmop/> (acceso 08/01/2015)

¹²⁴ Ver http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unprof_b.htm (acceso 05/12/2014)

¹²⁵ Ver [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/787\(1992\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/787(1992)) (acceso 06/12/2014)

¹²⁶ Ver [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/757\(1992\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/757(1992))

¹²⁷ Ver <http://www.ohr.int/other-doc/un-res-bih/pdf/816e.pdf> (acceso 05/12/2014)

¹²⁸ Ver <http://www.ohr.int/other-doc/un-res-bih/pdf/844e.pdf> (Acceso 05/12/2014)

escuadrilla de seis cazas de combate serbios que no respetaron la interdicción ni obedecieron las advertencias de los interceptores de OTAN. En marzo de 1995 el Consejo de Seguridad decidió reestructurar UNPROFOR dislocándola en tres operaciones de paz diferentes pero interrelacionadas. En ese momento UNPROFOR contaba con unos 44.000 efectivos; militares y civiles¹²⁹. Como resultado de tres resoluciones del Consejo de Seguridad, UNPROFOR pasó a estar desplegada únicamente en Bosnia Herzegovina¹³⁰, UNCRO¹³¹ con un nuevo mandato, en Croacia que se extendió hasta enero de 1996 y que las fuerzas desplegadas en Macedonia pasarían a constituirse como UNPREDEP¹³². Esta operación, el primer despliegue militar preventivo realizado por NNUU, terminó en febrero de 1999 por el veto de China. A su vez, en febrero de 1996, el Consejo de Seguridad instaló UNMOP que tomó el relevo de UNCRO en la disputada península de Prevlaca, con el mandato de asegurar la desmilitarización de la zona, terminando su despliegue en diciembre de 2002.

Por otra parte, en diciembre de 1995 el Consejo de Seguridad autorizó el despliegue de UNMIBH, con un mandato amplio: asegurar la vigencia del estado de derecho en Bosnia Herzegovina, crear la policía, distribuir socorro humanitario y asistir refugiados, desminado, protección de DDHH de la población, apoyo al proceso electoral, asistir en la reconstrucción de infraestructura y de la economía.

En cuanto al balance final de UNPROFOR sólo puede ser calificado como desastroso por el volumen de los crímenes contra la humanidad cometidos contra la población civil en los territorios bajos su control, particularmente en las *zonas de seguridad*

¹²⁹ Ver http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unprof_p.htm (acceso 06/12/2014)

¹³⁰ Resolución 982 (ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/094/21/PDF/N9509421.pdf?OpenElement>, acceso 06/12/2014), resolución

¹³¹ Resolución 981 (ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/094/09/PDF/N9509409.pdf?OpenElement>, acceso 06/12/2014)

¹³² Resolución 983 (ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/094/33/PDF/N9509433.pdf?OpenElement>, acceso 06/12/2014)

establecidas por las fuerzas de paz de NNUU. Aunque ya ha transcurrido dos décadas de los hechos, la realidad de lo ocurrido sólo se conoce de manera fragmentaria y muchas son las dudas existentes acerca de cómo fue posible que sucesos tan terribles ocurrieran. En particular, el punto 488 del extenso Informe del Secretario General a la Asamblea General, respecto a la masacre de Srebrenica, ocurrida entre el 6 y el 11 de julio de 1995, reconoce que *intentamos mantener la paz y aplicar las reglas del mantenimiento de la paz cuando no existía ninguna paz a mantener*¹³³.

UNOSOM I¹³⁴ y UNOSOM II¹³⁵

Como consecuencia del derrocamiento del presidente de Somalia, Siad Barré, y de la guerra civil que se desató a continuación, luego del compromiso de las facciones enfrentadas de aceptar la mediación de NNUU, el Consejo de Seguridad en abril de 1992 decidió el envío de una operación de paz para monitorear y asegurar el cese de las hostilidades y proveer ayuda humanitaria para alrededor de 1, 5 millones de personas desplazadas y afectadas por la hambruna. Luego de un refuerzo suplementario de tres mil efectivos y ante los continuos ataques a los convoyes de NNUU, EEUU ofreció desplegar una fuerza de apoyo que se constituyó como UNITAF, según resolución del Consejo de Seguridad en diciembre de 1992¹³⁶. La resolución se amparó en el Capítulo VII de la carta y la fuerza de paz, liderada por EEUU, contó con colaboración de 24 países. Una vez alcanzada cierta estabilidad y luego de una Conferencia de Reconciliación en la que se acordó un cese al fuego, el desarme de los numerosos grupos enfrentados y la conformación de un gobierno de

¹³³ Traducción del autor. Ver el Informe del Secretario General de NNUU a la Asamblea General <http://retro.nrc.nl/W2/Lab/Srebrenica/un-srebrenica.html> (acceso 06/12/2014)

¹³⁴ Ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/011/10/IMG/NR001110.pdf?OpenElement> (acceso 06/12/2014)

¹³⁵ Ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/226/18/IMG/N9322618.pdf?OpenElement> (acceso 06/12/2014)

¹³⁶ Ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/772/11/PDF/N9277211.pdf?OpenElement> (acceso 06/12/2014)

transición¹³⁷, en marzo de 1993 el Consejo de Seguridad resolvió transferir las misiones de UNITAF a una nueva fuerza de NNUU: UNOSOM II¹³⁸. Esta nueva operación -de hecho la UNOSOM I reforzada- cuyo mandato estuvo amparado en el Capítulo VII de la Carta de NNUU, también incluyó tareas de asistencia humanitaria, desminado, reconstrucción político-institucional y económica del país. Los ataques de milicias armadas que provocaron bajas entre el personal de UNOSOM II, condujo a una nueva resolución del Consejo de Seguridad¹³⁹ en junio de 1993, reforzando el mandato de las fuerzas de NNUU. Como resultado de los enfrentamientos en la capital, Mogadishu, se registraron varias muertes incluyendo civiles. En octubre 1993, un grupo de dieciocho militares de EEUU, desplegados en una operación de apoyo a UNOSOM II, resultaron muertos en la capital. En un principio, el gobierno de EEUU ordenó un refuerzo de su intervención militar. Sin embargo para inicios de 1994 EEUU, seguido de Francia, Bélgica y Suecia, decidieron retirar sus tropas de Somalia. Sin haber logrado la estabilización de la situación, ante la imposibilidad de alcanzar acuerdos de cese de hostilidades entre los grupos rivales, luego de sucesivas reducciones del número de sus efectivos¹⁴⁰, UNOSOM II fue finalmente terminada en marzo de 1995¹⁴¹. La intervención de NNUU en Somalia tuvo un balance polémico que incluyó 157 muertos entre sus efectivos militares, además de un número indeterminado de civiles muertos en manos de la fuerza de paz. Las controversias políticas que provocó esta operación de paz fueron amplias y profundas.

¹³⁷ Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unosom2backgr1.html> (acceso 07/12/2014)

¹³⁸ Ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/226/18/IMG/N9322618.pdf?OpenElement> (acceso 07/12/2014)

¹³⁹ Ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/332/32/IMG/N9333232.pdf?OpenElement> (acceso 07/12/2014)

¹⁴⁰ Ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/065/62/PDF/N9406562.pdf?OpenElement> (acceso 07/12/2014)

¹⁴¹ Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unosom2backgr1.html> (acceso 07/12/2014)

ONUMOZ¹⁴²

Fue creada por resolución del Consejo de Seguridad en diciembre de 1992, como consecuencia del acuerdo alcanzado entre el gobierno de Mozambique y la RENAMO, monitorear el cese al fuego, la desmovilización de los grupos armados, el retiro e fuerzas extranjeras y el normal desarrollo de las elecciones generales previstas a las que también se proporcionaría asistencia técnica. La ONUMOZ también contempló la asistencia humanitaria para los desplazados por el conflicto. En enero de 1994 fue replegada¹⁴³.

UNOMUR¹⁴⁴ y UNAMIR¹⁴⁵

En junio de 1993, a solicitud de los gobiernos de Ruanda y Uganda, con el acuerdo del gobierno de Ruanda y el Frente Patriótico de Ruanda (RPF) y los auspicios de la Organización de Unidad Africana (OUA), el Consejo de Seguridad autorizó el despliegue de una operación de paz (UNOMUR) que monitoreara y asegurara el cese al fuego en la zona fronteriza de Ruanda y Uganda, además de promover medidas de confianza mutua en cumplimiento del acuerdo de Arucha¹⁴⁶ que también preveía la conformación de un gobierno de conciliación y la celebración de elecciones¹⁴⁷. Sin embargo, el nunca aclarado accidente de aviación en abril de 1994, donde murieron los Presidentes de Ruanda y de Burundi en el aeropuerto de Kigali, desencadenó un proceso de inusitada violencia y sin que las fuerzas de NNUU lograran controlar la

¹⁴² Ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/824/85/IMG/N9282485.pdf?OpenElement> (acceso 07/12/2014)

¹⁴³ Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/onumozS.htm> (acceso 07/12/2014)

¹⁴⁴ Ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/366/31/IMG/N9336631.pdf?OpenElement> (acceso 07/12/2014)

¹⁴⁵ Ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/540/63/PDF/N9354063.pdf?OpenElement> (acceso 07/12/2014)

¹⁴⁶ Ver http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/26350 (acceso 07/12/2014)

¹⁴⁷ Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unomurbackgr.html> (acceso 07/12/2014)

situación, se produjo lo que ha sido definido e investigado como un genocidio; unas 800 mil personas fueron asesinadas¹⁴⁸. Una vez que las fuerzas del RPF tomaron control de la capital y la situación tendió a estabilizarse. En esos meses, varios países retiraron unilateralmente sus fuerzas militares de UNOMUR que pese a mantener un limitado despliegue sólo fue desactivada en setiembre de 1994¹⁴⁹. En octubre de 1993 se autorizó el despliegue de UNAMIR con el mandato de monitorear y facilitar la implementación del Acuerdo de Arusha, Sin embargo, fueron necesarios cinco meses para completar los 2,548 efectivos autorizado por el Consejo de Seguridad. Finalmente, a pedido del gobierno de Ruanda, el Consejo de Seguridad resolvió que UNAMIR terminara su misión. El informe de la Comisión Independiente de Investigación, creada por el Secretario General con el acuerdo del Consejo de Seguridad, es lapidario; *la sistemática matanza de hombres, mujeres y niños que tuvo lugar durante unos 100 días, entre abril y julio de 1994, será recordada por siempre como uno de los eventos más abominables del siglo XX (...) si bien UNAMIR sufrió de un déficit crónico de recursos y de prioridad política, también debe señalarse que se cometieron serios errores en el uso de los recursos que estuvieron a disposición de NNUU*¹⁵⁰.

UNOMIG¹⁵¹

Por una resolución del Consejo de Seguridad en agosto de 1993, una misión de observación militar fue establecido para verificar el cumplimiento del cese al fuego acordado en julio entre las autoridades de Georgia y el movimiento separatista de Abjasia, luego de un proceso de enfrentamientos armados iniciado casi un año antes. Sin embargo, nuevas hostilidades desatadas en setiembre entre las partes invalidaron el mandato inicial de UNOMIG, que debió desarrollar un complejo proceso de

¹⁴⁸ Ver <http://www.cfr.org/rwanda/un-report-independent-inquiry-into-actions-united-nations-during-1994-genocide-rwanda/p24243> (acceso 07/12/2014)

¹⁴⁹ Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unomurbackgr.html> (acceso 07/12/2014)

¹⁵⁰ Ver <http://www.cfr.org/rwanda/un-report-independent-inquiry-into-actions-united-nations-during-1994-genocide-rwanda/p24243>

¹⁵¹ Ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/466/03/IMG/N9346603.pdf?OpenElement> (acceso 07/12/2014)

negociación y acercamiento que finalmente, en mayo de 1994, arribaron a un acuerdo de cese del fuego y separación de las fuerzas, firmado en Moscú. El mismo estableció la creación de una fuerza de paz de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) para monitorear el cumplimiento del acuerdo. La UNOMIG, por su parte, pasó a monitorear la implementación de los acuerdos y la actuación de la fuerza de la CEI. A partir de entonces, a pesar de dificultades a veces graves, de una sucesión de incumplimientos de los acuerdos y de numerosas violaciones de los derechos de las poblaciones, la colaboración entre UNOMIG y las fuerzas de la CIS se ha mantenido. Luego del levantamiento armado en Osetia del Sur, en agosto de 2008, la Federación Rusa reconoció la independencia de Abjasia y Osetia del Sur y el parlamento de Georgia emitió una declaración denunciando que ambos territorios estaban ocupados por fuerzas militares rusas. Frente a esta crisis, la Presidencia francesa de la Unión Europea y el Presidente de Rusia acordaron un plan de acción que incluyó el apoyo al mandato de UNOMIG y a la fuerza de paz de la CEI. Finalmente, en junio de 2009, la UNOMIG fue replegada al quedar, de hecho, sin mandato pues que el veto de Rusia impidió que el Consejo de Seguridad pudiera adoptar resolución. Entre tanto, la situación permanece irresuelta; NNUU –al igual que Georgia- no reconoce la independencia de Abjasia y Osetia del Sur que sin embargo sí es reconocida por la Federación Rusa.

ONUMIL¹⁵². UNOL¹⁵³ - UNMIL¹⁵⁴

El Consejo de Seguridad resolvió la creación de esta operación de paz en setiembre de 1993, como resultado del Acuerdo de Cotonu, Benin, entre las tres fracciones enfrentadas en una guerra civil en Liberia. Fue la primera operación de paz resuelta e implementada en cooperación con un equipo ya desplegado por una organización regional. En efecto, el mandato de ONUMIL fue brindar apoyo, en cumplimiento del

¹⁵² Ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/513/89/PDF/N9351389.pdf?OpenElement> (acceso 07/12/2014)

¹⁵³ Instalada en por resolución del Consejo de Seguridad en noviembre de 1997, su mandato fue revisado y ampliado el 23 de abril de 2003.

¹⁵⁴ Ver [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1509\(2003\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1509(2003)) (acceso 07/12/2014)

Acuerdo de Cotonu, al grupo de observadores militares (ECOMOG) dispuesto por la Comunidad Económica de Naciones del África Occidental (CEDEAO). En setiembre de 1997, habiendo cumplido su mandato, la fuerza fue desactivada, creándose UNOL; representación del Secretario General, responsable de promover las acciones de reconstrucción post-conflicto en Liberia. Sin embargo, como consecuencia de la violencia y el recrudecimiento de los conflictos internos, en setiembre de 2003, el Consejo de Seguridad resolvió la creación, bajo el Capítulo VII, una fuerza multidimensional de paz (UNMIL), dando por terminada la UNOL. En coordinación con la CEDEAO que desplegó un contingente de 3.500 efectivos (ECOMIL) y con el apoyo temporal de unos dos mil infantes de marina de EEUU se logró una pacífica transferencia del poder al nuevo presidente liberiano. La UNMIL de acuerdo a la definición explicitada por el Secretario General¹⁵⁵ fue concebida desde sus inicios como una operación multidimensional estructurada a partir de un conjunto de componentes: político, militar, policía civil, justicia criminal, asuntos civiles, derechos humanos, género, protección a la infancia, desarme, desmovilización y reintegración de combatientes, relaciones públicas/información y apoyo, además de un componente de apoyo electoral transitorio hasta culminado dicho proceso. La UNMIL permanece desplegada en Liberia.

UNMIH¹⁵⁶ – UNSMIH¹⁵⁷ – UNTMIH¹⁵⁸ –MIPONUH¹⁵⁹ – MICAH¹⁶⁰ - MINUSTAH¹⁶¹

¹⁵⁵ Ver http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2003/875 (acceso 07/12/2014)

¹⁵⁶ Ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/515/30/PDF/N9351530.pdf?OpenElement> (acceso 08/12/2014)

¹⁵⁷ Ver http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1063%281996%29 (acceso 08/12/2014)

¹⁵⁸ Ver http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1123%281997%29

¹⁵⁹ Ver http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1141%281997%29 (acceso 08/12/2014)

¹⁶⁰ Ver http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1277%281999%29 (acceso 08/12/2014)

Conviene recordar el antecedente de ONUVEH¹⁶², una misión de observación electoral, desplegada a solicitud del gobierno provisional de Haití, que incluyó medio centenar de efectivos de seguridad y fue decidida por la Asamblea General en su 29ª reunión plenaria de octubre de 1990. Terminó una vez culminada la segunda vuelta electoral (Simma 2002: 671).

En setiembre de 1993, con el objetivo de crear las condiciones para la efectiva implementación del Acuerdo de la Isla de los Gobernadores firmado por el Presidente haitiano, en el exilio, Bertand Aristide y el Cte. en Jefe de las Fuerzas Armadas de Haití, el Consejo de Seguridad de NNUU resolvió levantar el embargo decidido bajo el Capítulo VIII de la Carta contra Haití y autorizar la creación de UNMIH. El mandato de esta operación de paz fue crear una nueva fuerza policial, para lo cual se desplegó un componente policial y también un componente militar, encargado de asistir en la reorientación de las misiones de las fuerzas armadas haitianas, además de cooperar con la ya implementada operación civil de OEA y NNUU (MICIVIH¹⁶³) que había sido creada en abril de 1993. Luego de un complejo proceso¹⁶⁴ que incluyó la reanudación del embargo y el retiro de MICIVIH y UNMIH en octubre de 1993, la MICIVIH retornó a Haití en 1994 pero fue evacuada de urgencia, luego de ser expulsada por el gobierno *de facto* en julio de ese mismo año. De esa manera, el 31 de julio el Consejo de Seguridad apoyado en el Capítulo VII de la Carta modificó el mandato de UNMIH y autorizó el despliegue de una fuerza multinacional¹⁶⁵ autorizada para *usar todos los medios necesarios* para restablecer el gobierno constitucional en Haití. Así, en setiembre de 1994 una fuerza militar de intervención (MNF) liderada por EEUU, integrada por 28 países y que llegó a tener 21 mil efectivos, desembarcó en Haití. En

¹⁶¹ Ver [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1542\(2004\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1542(2004)) (acceso 08/12/2014)

¹⁶² Ver <http://www.un.org/documents/ga/res/45/a45r002.htm> (acceso 07/12/2014)

¹⁶³ Ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/234/67/IMG/N9323467.pdf?OpenElement> (acceso 08/12/2014)

¹⁶⁴ Por una descripción del desarrollo de MICIVIH ver <http://www.un.org/rights/micivih/histen.htm> (acceso 08/12/2014)

¹⁶⁵ Ver http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/940%281994%29 (acceso 08/12/2014)

ese momento, el Dr. Dante Caputo, Representante Especial del Secretario General en Haití, presentó su renuncia. *La Fuerza Multinacional comandada por los Estados Unidos llegó el 19 de septiembre de 1994 a Haití (...) Ese mismo día, el Representante especial de la ONU/OEA para Haití, Sr. Dante Caputo presentó su dimisión, indicando en su carta la ausencia total de consulta entre los Estados Unidos y la ONU y la decisión tomada unilateralmente en el proceso haitiano*¹⁶⁶. Luego que la situación se estabilizara, con el Presidente Aristide en funciones y con el Parlamento en funcionamiento, el Consejo de Seguridad resolvió dar por terminada la MNF y retornar al status anterior de la UNMIH¹⁶⁷, al tiempo que, en diciembre de 1994, la Asamblea General autorizó el redespliegue de la MICIVIH. De tal forma, con la fijación de las elecciones legislativas y locales para junio de 1995, la UNMIH asumió la tarea de asegurar la seguridad en colaboración con la MICIVIH y la OEA que asistieron al Consejo Electoral Provisorio en la organización y en la observación del proceso electoral. A pesar de algunos problemas, las elecciones tuvieron lugar con relativa normalidad. Aunque en noviembre ocurrieron hechos de gravedad, en diciembre se celebraron las elecciones presidenciales y el nuevo Presidente, René Préval asumió su mandato en febrero de 1996. Ese mismo mes, a pedido del nuevo Presidente haitiano, el Consejo de Seguridad decidió reducir sustancialmente el número de efectivos de UNMIH¹⁶⁸ con vistas a su terminación que se concretó en junio de 1996 siendo continuada por una pequeña operación -UNSMIH¹⁶⁹- integrada por un componente policial y otro militar. En julio de 1997, ella fue sustituida por UNTMIH¹⁷⁰, compuesta por apenas por hasta 250 policías y hasta 50 militares y breve duración, en lo que el

¹⁶⁶ Capítulo III ¶ 90 del Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA. Ver <http://www.cidh.org/countryrep/Haiti95sp/cap.3.htm> (acceso 08/12/2014)

¹⁶⁷ Ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/028/26/PDF/N9502826.pdf?OpenElement> (acceso 08/12/2014)

¹⁶⁸ Ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/049/47/PDF/N9604947.pdf?OpenElement> (acceso 08/12/2014)

¹⁶⁹ Ver http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1063%281996%29

¹⁷⁰ Ver http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1123%281997%29 (acceso 08/12/2014)

Consejo de Seguridad calificó en su resolución como asistencia para la construcción de la paz (peace-building) en Haití. Ya en noviembre de 1997 la UNTMIH fue relevada por la MIPONUH compuesta por 300 policías responsables de asistir a la Policía Nacional Haitiana. En noviembre de 1999 la MICIVIH y la MIPONUH fueron relevadas por la MICAH¹⁷¹, también exclusivamente dedicada a la promoción de las capacidades de la policía haitiana, que terminó su mandato en marzo de 2000¹⁷². A pesar de que el mandato del Presidente Préval transcurriera dentro de cierta normalidad y de que al finalizar su período constitucional de gobierno, por primera vez en la historia de Haití se produjera la transferencia de poder de un presidente electo a otro, en los primeros días de febrero de 2004 se generó un levantamiento armado que rápidamente consiguió controlar la región norte del país. La situación generó una muy seria desestabilización política y una extrema violencia que además provocó una ola de emigración masiva de haitianos hacia EEUU. En un acelerado encadenamiento de hechos, cuya sucesión en el tiempo no es posible establecer con certeza, una Fuerza Multinacional Provisoria liderada por EEUU desembarcó en Haití, el Presidente Aristide salió del país en un avión norteamericano hacia República Centroafricana y el Consejo de Seguridad, respondiendo al pedido del Presidente en funciones, Boniface Alexandre¹⁷³, autorizó el despliegue de una Fuerza Multinacional Provisoria¹⁷⁴ bajo el Capítulo VII de la Carta. Tres meses después la Fuerza Multinacional Provisoria se replegó para dar lugar a MINUSTAH¹⁷⁵, la primera operación paz de NNUU con

¹⁷¹ Ver http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1277%281999%29 (acceso 08/12/2014)

¹⁷² Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/miponuh.htm> (acceso 08/12/2014)

¹⁷³ El Art.149 de la Constitución de Haití de 1987 establece que el Presidente de la Corte de Casación sustituye al Presidente de la República en caso de vacancia del cargo.

¹⁷⁴ Ver http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1529%282004%29 (acceso 08/12/2004)

¹⁷⁵ [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1542\(2004\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1542(2004)) (acceso 08/12/2014)

fuerte protagonismo de los países de América del Sur lo que dio lugar a importantes polémicas en la región¹⁷⁶.

UNASOG¹⁷⁷

Luego de la decisión de la Corte Internacional de Justicia (febrero 1994) referida a la al litigio entre la República de Chad y la República Jamahirya de Libia sobre la Franja de Aouzu y en cumplimiento el acuerdo de Surt (Libia), celebrado entre las dos partes, el Consejo de Seguridad autorizó, en mayo de 1994, el despliegue de una pequeña misión de observadores militares para verificar el repliegue de las fuerzas militares libias. En junio de 1994, una vez completado dicho retiro según el acuerdo de Surt, UNASOG terminó su mandato¹⁷⁸.

UNMOT¹⁷⁹

Establecida en diciembre de 1994 por resolución del Consejo de Seguridad, luego del acuerdo de cese de hostilidades entre el gobierno de Tajikistán y las fuerzas de oposición en la región fronteriza entre Tajikistán y Afganistán y con el mandato de monitorear la implementación del Acuerdo de Teherán (octubre/noviembre 1994) y cooperar para asegurar su cumplimiento. La crisis tuvo origen en proceso de establecimiento de Tajikistán como estado independiente una vez disuelta la URSS. Vista la grave situación humanitaria de un significativo volumen de poblaciones desplazadas, los gobiernos de Kajikistán, Kazakistán, Kirguistán, Uzbequistán y la Federación Rusa, reunidos en Moscú en setiembre de 1993, acordaron desplegar en Kajikistán una fuerza colectiva de mantenimiento de la paz de la Comunidad de

¹⁷⁶ El Capítulo VI estará dedicado a la contribución de Uruguay en MINUSTAH. En ese marco se describirá detalladamente el desarrollo de esta operación de paz y las polémicas a las que ella dio lugar.

¹⁷⁷ Ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/205/16/PDF/N9420516.pdf?OpenElement> (acceso 09/12/2014)

¹⁷⁸ <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/248/42/PDF/N9424842.pdf?OpenElement> (acceso 09/12/2014)

¹⁷⁹ Ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/504/82/PDF/N9450482.pdf?OpenElement> (acceso 09/12/2014)

Estados Independientes (CEI) para estabilizar la situación, proteger a la población civil y promover un arreglo pacífico del conflicto. La UNMOT, inicialmente integrada por unos 50 observadores militares y personal civil de apoyo, para luego ser ampliada en noviembre de 1997¹⁸⁰, una vez alcanzado un acuerdo entre las partes enfrentadas en Kajikistán, para -en cooperación con la fuerza de la CEI-, fortalecer los esfuerzos de consolidar el proceso de reconciliación nacional, asistir en los procesos electorales y contribuir a sortear las diversas crisis que se produjeron hasta que en mayo de 2000 la operación fue concluida.

UNTAES¹⁸¹ - UNPSG¹⁸²

Esta operación fue autorizada por el Consejo de Seguridad en enero en 1996 con el fin de establecer un gobierno de transición en la región de mayoría serbo-croata de la zona este de Eslovenia, luego del acuerdo entre sus autoridades y el gobierno de Croacia. El objetivo fue crear las condiciones para que la región se reintegrara pacíficamente al sistema legal y constitucional de Croacia. El componente militar de UNTAES, responsable de asegurar la desmilitarización del territorio, estuvo integrado por cinco mil efectivos. En abril en 1997 un grupo de observadores electorales integrados a UNTAES monitorearon y observaron las elecciones. En enero de 1998 UNTAES completó su mandato y fue replegada. Ese mismo mes el Consejo de Seguridad creó el UNPSG, compuesto por 180 policías para monitorear a la policía croata en la zona del Danubio, particularmente en lo referido a la reinserción de los desplazados. En diciembre de 1998 las funciones del UNPSG se transfirieron al programa de monitoreo policial de la OSCE.

MINUGUA¹⁸³

¹⁸⁰ Ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/318/27/PDF/N9731827.pdf?OpenElement> (acceso 09/12/2014)

¹⁸¹ Ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/007/55/PDF/N9600755.pdf?OpenElement> (acceso 12/12/2014)

¹⁸² Ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/375/35/PDF/N9737535.pdf?OpenElement> (acceso 12/12/2014)

Como resultado del proceso de negociación entre el gobierno de Guatemala y la UNRG en Oslo (Noruega), que diera fin a 30 años de conflicto armado interno, el Consejo de Seguridad autorizó en enero de 1997 que un grupo de 155 observadores militares se incorporara a la Comisión de Verificación sobre la cuestión del respeto de los derechos humanos creada con el nombre de MINUGUA por la Asamblea General en setiembre de 1994¹⁸⁴. El mandato incluyó el monitoreo del cumplimiento del acuerdo, cese de hostilidades, separación y concentración de las fuerzas enfrentadas y desmovilización de los combatientes de la UNRG. La MINUGUA cumplió además tareas de desminado y cooperó con instituciones como la OEA, el PNUD y otras agencias de NNUU, la UE, etc. en los procesos de construcción institucional en Guatemala. Fue formalmente desactivada en mayo de 1997.

MINURCA¹⁸⁵

La decisión de implementar una operación de paz en República Centroafricana fue adoptada por el Consejo de Seguridad en abril de 1998. Dicha resolución fue consecuencia del retiro de las tropas francesas que proporcionaban apoyo logístico a la MISAB; fuerza inter-africana de 800 efectivos, desplegada como resultado de la Conferencia de Bangui (enero 1997) e integrada por Burkina Faso, Chad, Gabón y Mali¹⁸⁶. Dicha Conferencia había establecido las bases para estabilizar la situación luego de una guerra civil en República Centroafricana, logrando avances en sus objetivos. Luego de la creación de MINURCA, la MISAB mantuvo su presencia en República Centroafricana y cooperó con ella para lograr el completo cumplimiento de

¹⁸³ Ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/014/90/PDF/N9701490.pdf?OpenElement> (acceso 09/12/2014)

¹⁸⁴ Ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/377/74/PDF/N9437774.pdf?OpenElement> (acceso 09/12/2014)

¹⁸⁵ Ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/083/19/PDF/N9808319.pdf?OpenElement> (acceso 09/12/2014)

¹⁸⁶ El Consejo de Seguridad explicitó su beneplácito por dicha iniciativa y actuando según el Capítulo VII de la Carta, autorizó la operación. Ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/211/81/PDF/N9721181.pdf?OpenElement> (acceso 09/12/2014)

los acuerdos de la Conferencia de Bagui, incluso apoyando al gobierno centroafricano para realizar elecciones legislativas. Fue así que en febrero de 1998¹⁸⁷, el Consejo de Seguridad estableció el plazo de finalización de MINURCA para noviembre de ese año, iniciando su proceso de repliegue y estableciendo el apoyo a las elecciones presidenciales y la asistencia al proceso de reforma de sus instituciones de seguridad y defensa dentro de su mandato para ese período final. La operación fue levantada en febrero de 2000

UNOMSIL¹⁸⁸ - UNAMSIL

De acuerdo a la resolución del Consejo de Seguridad adoptada en julio de 1998, una misión de observadores militares –UNOMSIL- fue desplegada en Sierra Leona. La decisión siguió a la restitución del Presidente civil, que había sido depuesto por un golpe militar, cuando las fuerzas de la Comunidad Económica de Estados de África del Oeste (ECOMAG), desplegadas desde 1997 en el país, fueron atacadas por los militares golpistas. Sin embargo, el largo conflicto interno en Sierra Leona, iniciado en 1991, no se aplacó sino que, por el contrario, las fuerzas rebeldes tomaron el control de la capital, Freetown, en enero de 1999, obligado al personal de UNOMSIL a refugiarse en Conakry hasta que un mes más tarde, la ECOMAG logró dominar la situación. Luego de haber sido ampliada, la UNOMSIL terminó siendo desactivada en octubre de 1999 para dar lugar al despliegue de UNAMSIL, inicialmente con 6 mil efectivos y más de 200 observadores militares con el mandato de monitorear el cumplimiento del Acuerdo de Lomé. En febrero de 2000 UNAMSIL fue ampliada para incluir 11 mil militares, además de los observadores, y un significativo número de civiles para cumplir el amplio mandato establecido por el Consejo de Seguridad de acuerdo al

¹⁸⁷ Ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/053/14/PDF/N9905314.pdf?OpenElement> (acceso 09/12/2014)

¹⁸⁸ Ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/203/28/PDF/N9820328.pdf?OpenElement> (acceso 09/12/2014)

nuevo concepto propuesto por el Secretario General en su informe de marzo de 2001¹⁸⁹. En 2005 UNOMSIL terminó su mandato¹⁹⁰. El Consejo de Seguridad autorizó

UNMIK¹⁹¹

Luego de la campaña aérea desarrollada por la OTAN en junio de 1999 y de las negociaciones con las autoridades del gobierno de la República de Yugoslavia, estas aceptaron retirar su presencia armada del territorio de la provincia de Kosovo. El Consejo de Seguridad creó entonces la UNMIK, una operación de paz con dos componentes; uno civil con un mandato que lo autorizaba a cumplir todas las funciones de gobierno y administración en el territorio de Kosovo (Simma 2002:679) y un segundo componente de carácter militar (KFOR), con 50 mil efectivos de la OTAN. La UNMIK actuó como coordinadora de varios “pilares” a cargo de diferentes agencias:

- Pilar I: Asistencia Humanitaria, liderada por el Alto Comisionado de NNUU para los Refugiados (ACNUR)
- Pilar II: Administración Civil, dirigido por NNUU
- Pilar III: Democratización y Construcción Institucional, bajo la dirección de la Organización para la Seguridad y Cooperación Europea (OSCE)
- Pilar IV: Reconstrucción Desarrollo Económico, gestionado la Unión Europea.

El estatus definitivo de Kosovo fue objeto de arduas negociaciones entre las partes; Serbia, la Federación Rusa, EEUU y la Unión Europea sin que se llegara a acuerdos. Obviamente tampoco en el Consejo de Seguridad se avanzó sobre el tema. En febrero de 2008, la República de Kosovo proclamó su independencia en base al *Informe y el Plan del Enviado Especial de Naciones Unidas, Martti Ahtissari, que no se han aprobado por el Consejo de Seguridad. El Consejo de Seguridad tampoco respaldó la declaración de independencia (seis miembros a favor, seis en contra y tres indecisos)*

¹⁸⁹ Ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/284/81/IMG/N0128481.pdf?OpenElement> (acceso 09/12/2014)

¹⁹⁰ Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unamsil/> (acceso 09/12/2014)

¹⁹¹ Ver http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1244%281999%29 (acceso 09/12/2014)

en sesión del día siguiente (Gutiérrez Espada, C. y Bermejo García, R. 2008)¹⁹². Rápidamente, los países de OTAN y la UE reconocieron al nuevo estado, cuya independencia generó polémicas jurídicas y políticas¹⁹³. En definitiva, en octubre de 2014 la UNMIK, que fue sufriendo sucesivas reconfiguraciones, contaba con un reducido número de efectivos militares y civiles desplegados, mientras la KFOR también fue siendo paulatinamente reconfigurada.

UNAMET¹⁹⁴ - UNTAET¹⁹⁵ - UNMISSET¹⁹⁶ - UNMIT¹⁹⁷

En junio de 1999, el Consejo de Seguridad, apoyado en el acuerdo entre Portugal e Indonesia respecto a la celebración de una consulta popular sobre la independencia de Timor del Este, resolvió establecer una misión de observadores militares con el mandato de colaborar en la seguridad y normal desarrollo de la mencionada consulta. La consulta tuvo lugar y una amplia mayoría votó a favor de la completa independencia de Timor del Este pero ello desencadenó un violento proceso de inestabilidad política cuyas consecuencias políticas internacionales llevaron al retiro de las fuerzas policiales de Indonesia y que explica la decisión del Consejo de Seguridad de octubre de 1999 creando la UNTAET, al amparo del Capítulo VII de la Carta, con el mandato de constituirse en Administración Provisoria de Timor del Este y crear

¹⁹² Ver

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/especiales/especial+ffaa-misiones+de+paz/archivo+de+misiones/kosovo/publicaciones/dt41-2008 (acceso 10/12/2014)

¹⁹³ Ver Informe del Instituto Real El Cano (citado más arriba) y también la información del Ministerio de RREE de Kosovo en <http://www.kosovothanksyou.com/statistics/> (acceso 10/12/2014)

¹⁹⁴ Ver

http://www.usip.org/sites/default/files/file/resources/collections/peace_agreements/east_timor_unsc1246.pdf (acceso 10/12/2014)

¹⁹⁵ Ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/312/77/PDF/N9931277.pdf?OpenElement> (acceso 10/12/2014)

¹⁹⁶ Ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/387/02/PDF/N0238702.pdf?OpenElement> (acceso 10/12/2014)

¹⁹⁷ Ver http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1704%282006%29 (acceso 10/12/2014)

condiciones para su efectiva independencia¹⁹⁸. Casi 9 mil efectivos militares integraron su componente militar, junto a otros dos componentes; uno de asistencia humanitaria y el otro de asistencia a la construcción institucional que tuvo más de 1500 funcionarios civiles. La UNTAET fue replegada en mayo de 2002, una vez celebradas las elecciones y que Xanana Gusmao asumiera su cargo en abril 2002 como Presidente de Timor del Este, proclamado formalmente como estado independiente. Fue entonces – mayo de 2002- que el Consejo de Seguridad creó la UNMISSET con un mandato apoyado en tres pilares: 1.-Estabilidad, Democracia y Justicia 2.- Seguridad Pública y Estado de Derecho y 3.- Seguridad Exterior y Control Fronterizo. El despliegue se mantuvo unos tres años e incluyó casi 5 mil militares, más de 750 policías y casi 500 funcionarios civiles internacionales¹⁹⁹. Apenas retirada la UNMISSET, en marzo-abril 2006 estalló una grave crisis que obligó al gobierno de Timor del Este a solicitar apoyo urgente de Australia, Nueva Zelanda, Malasia y Portugal²⁰⁰. La intervención militar externa estabilizó la situación pero a solicitud de las autoridades timorenses el Consejo de Seguridad implementó una nueva operación de paz multidimensional; UNMIT, cuyo mandato debió ser revisado y extendido cuando, ya celebradas las elecciones generales de 2007, el Presidente y el Primer Ministro de Timor del Este fueron objeto de un grave atentado en febrero de 2008. Finalmente, a fines de diciembre de 2012, la UNMIT fue replegada definitivamente.

MONUC²⁰¹ - MONUSCO²⁰²

Luego de una crisis que involucró diversos países limítrofes del entonces Zaire y tuvo como antecedente el genocidio en Ruanda de 1994 y el masivo asentamiento de unos

¹⁹⁸ Por un análisis del todo el proceso, ver https://www.academia.edu/1475035/An_Analysis_of_the_United_Nations_Peacekeeping_Operations_in_East_Timor (acceso 10/12/2014)

¹⁹⁹ Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmisset/facts.html> (10/12/2014)

²⁰⁰ Sobre la crisis de marzo-abril 2006 en Timor del Este ver análisis en <http://www.elac.ox.ac.uk/downloads/reconciliation%20and%20conflict%20resolution%20in%20east%20timor%20apr%202012.pdf> (acceso 10/12/2014)

²⁰¹ Ver http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1279%281999%29 (acceso 10/12/2014)

²⁰² Ver http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1925%282010%29 (acceso 10/12/2014)

12 millones de personas de la etnia hutu principalmente en la región oriental del Zaire. En 1996, una rebelión encabezada por Laurent Kabila e iniciada justamente en la zona de Kivu (provincia oriental del Zaire), con el activo apoyo de Ruanda y Uganda, logró tomar el control de la capital, Kinshasha, desplazando al legendario dictador Mobutu Sesesko en 1997. Así surgió la República Democrática del Congo (RDC). En 1998, una nueva rebelión también nacida en la región de Kivu y con apoyo de Ruanda y Uganda, logró controlar vastas regiones del territorio de la RDC, mientras el Presidente Kabila con el apoyo de Angola, Chad, Namibia and Zimbabwe mantuvo el control de la capital. Estos enfrentamientos cesaron con el acuerdo de cese al fuego de Lusaka en julio de 1999 que incluyó la creación de una fuerza de paz, autorizada por el Consejo de Seguridad bajo el nombre de MONUC en noviembre de 1999. Posteriormente, diversas resoluciones del Consejo de Seguridad fueron ampliando y complejizando el mandato de MONUC. Luego del asesinato del Presidente, que dio lugar al acceso al poder de su hijo Joseph Kabila, tuvieron lugar, en 2006, las primeras elecciones legislativas y presidenciales en casi medio siglo, dando lugar a la conformación una Asamblea Legislativa de 500 miembros y la polémica confirmación de Kabila como Presidente. La compleja situación política de la RDC fue determinando que sucesivamente la MONUC fuera asumiendo mayores y más delicadas tareas. Su volumen la transformó en la más voluminosa de las operaciones de paz desplegadas hasta aquel momento: más de 21 mil militares y mil policías²⁰³. En julio de 2010 el Consejo de Seguridad resolvió transformar la MONUC, para la implementar una nueva operación bajo la denominación de MONUSCO²⁰⁴.

UNMEE²⁰⁵

A continuación de un largo conflicto por cuestiones fronterizas y como consecuencia de una nueva escalada de choques armados en mayo de 2000 que condujeron a la firma de un armisticio entre Eritrea y Etiopía bajo el auspicio del Presidente de Argelia, en

²⁰³ Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/monusco/facts.shtml> (acceso 10/12/2014)

²⁰⁴ En Capítulo 5, se dedicará una sección a la descripción más detallada de MONUSCO.

²⁰⁵ Ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/583/66/PDF/N0058366.pdf?OpenElement> (acceso 10/12/2014)

su condición de Presidente de la Organización de la Unión Africana (OEA), el Consejo de Seguridad de NNUU autorizó, en julio de 2000, la creación de UNMEE para monitorear el cese al fuego, y desarrollar tareas de desminado además de establecer los límites y la demarcación de las fronteras entre las partes enfrentadas. Posteriormente, en setiembre de 2000, de acuerdo al plan establecido el Consejo de Seguridad autorizó implementar su fase III desplegando una fuerza de paz de más de 4 mil militares. El julio de 2008 finalizó UNMEE.

ONU CI²⁰⁶

La intervención de NNUU en Costa de Marfil fue resultado de un proceso que tuvo, como antecedente cercano, el polémico resultado de las elecciones presidenciales de octubre de 2000. El enfrentamiento armado interno se desencadenó en setiembre de 2002, conduciendo a un primer cese al fuego y la inmediata intervención de tropas de Francia, solicitada por el Presidente Laurent Gbagbo. Culminado un complejo proceso, en marzo de 2003 los representantes de las diez fracciones políticas enfrentadas en Costa de Marfil, acordaron implementar el Acuerdo de Linas-Marcoussis, firmado en París en enero de 2003 con participación de la Comunidad Económica de Estados de África del Oeste, la Unión Africana, ocho países de la Unión Europea, entre ellos Francia y varios organismos internacionales de crédito. En mayo de ese año, luego de la conformación de un gabinete de conciliación nacional, se alcanzó un cese al fuego entre las fuerzas armadas ivoirianas y los rebeldes. El Consejo de Seguridad resolvió autorizar inmediatamente, en mayo 2003, el despliegue de MINUCI²⁰⁷; una reducida misión política con un componente de funcionarios civiles y algunos militares que trabajaría en colaboración con la fuerza militar de Francia (“Operación Licorne”) y la ECOMICI, operación de los países de África del Oeste en Costa de Marfil. La degradación de la situación derivó en una nueva resolución del Consejo de Seguridad, adoptada en abril de 2004, autorizando la UNOCI; una nueva operación en el marco del Capítulo VII que integró las fuerzas africanas de la ECOMICI y de la MINUCI.

²⁰⁶ Ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/253/20/PDF/N0425320.pdf?OpenElement> (acceso 11/12/2014)

²⁰⁷ Ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/357/86/PDF/N0335786.pdf?OpenElement> (acceso 11/12/2014)

LA UNOCI desplegó un componente militar de más de 6 mil efectivos, un componente policial de 350 policías, además de los funcionarios civiles con el mandato de asegurar y monitorear el alto al fuego, controlar las fronteras, particularmente con Liberia, asistir al gobierno de reconciliación nacional en la desmovilización de grupos armados, reasentamiento de desplazados y refugiados, facilitar la provisión de ayuda humanitaria, administración de campos de refugiados, vigencia de la paz, la ley y el orden y en general en el cumplimiento de los Acuerdos de Linas-Marcoussis. La UNOCI se mantiene hasta la actualidad²⁰⁸.

ONUB²⁰⁹

En respuesta a la guerra civil desencadenada en Burundi, en marzo de 2004 el Consejo de Seguridad, actuando bajo el Capítulo VII de la Carta, autorizó la ONUB en Burundi con el mandato de monitorear el alto al fuego y asegurar su mantenimiento, asistir al proceso de desmovilización de los grupos armados, asistir al gobierno provisional en el mantenimiento del orden y la paz, cooperar con la celebración de elecciones, proporcionar ayuda humanitaria a la población y generar condiciones para la restitución de las condiciones de convivencia. En diciembre de 2006 UNUB completó su mandato y fue replegada.

UNMIS²¹⁰ - UNAMID²¹¹ - UNIMISS²¹² - UNISFA²¹³

²⁰⁸ Ver [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2162\(2014\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2162(2014)) Acceso 14/12/2014)

²⁰⁹ Ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/359/89/PDF/N0435989.pdf?OpenElement> (acceso 10/12/2014)

²¹⁰ Ver http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1590%282005%29 (acceso 11/12/2005)

²¹¹ Ver [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1769\(2007\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1769(2007)) Acceso 11/12/2014

²¹² Ver http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1996%282011%29 (acceso 11/12/2014)

²¹³ Ver http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1990%282011%29 (acceso 11/12/2014)

En enero de 2005, el gobierno de Sudán y el SPLMA²¹⁴ alcanzaron un acuerdo, luego de un largo conflicto, que fue firmado en Nairobi e incluyó el establecimiento de un proceso de seis años y medio de gobierno interino con mecanismos internacionales de monitoreo. Como resultado de ello y pese a que las hostilidades en Darfur continuaban, el Consejo de Seguridad autorizó, en marzo de 2005, el despliegue de una operación de paz en Sudán (UNMIS). Paralelamente, la Unión Africana desplegó una fuerza de paz en Darfur (AMIS) que fue reforzada luego de la firma del Acuerdo de Paz de Darfur en marzo 2006²¹⁵. Por su parte, en agosto de 2006, el mandato de UNMIS fue ampliado a Darfur²¹⁶ incluyendo un sustancial refuerzo del número de efectivos. Sin embargo, el gobierno de Sudán rechazó la presencia en Darfur de una misión de NNUU. En función de tal situación y luego de intensas negociaciones, el Consejo de Seguridad autorizó en 2007, bajo el Capítulo VII de la Carta, el despliegue en Sudán de UNAMID²¹⁷, una operación híbrida UA-NNUU con una fuerza de algo más de 19.500 militares y 6.500 policías. De hecho, la UNAMID fue la primera misión híbrida de NNUU y también la más numerosa operación de paz nunca desplegada; su mandato fue básicamente la protección de la población civil y la asistencia para la implementación de los Acuerdos de Paz de Darfur, incluyendo aspectos de paz y seguridad, ayuda humanitaria, construcción de instituciones, así como control de fronteras con Chad y República Centroafricana y la preparación de las elecciones generales previstas para 2010 y del referéndum sobre el status de Sudán del Sur previsto para 2011. Luego del referéndum, que decidió por amplísima mayoría la independencia de Sudán del Sur, en julio 2011 la UNMIS fue replegada a demanda del gobierno de Sudán²¹⁸ por haberse cumplido los seis años y medio previstos para su despliegue. Inmediatamente, el Consejo de Seguridad autorizó una operación de

²¹⁴ Movimiento de Liberación del Pueblo de Sudán

²¹⁵ Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unamid/background.shtml> (acceso 14/12/2014)

²¹⁶ Ver [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1706\(2006\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1706(2006)) Acceso 15/12/2014

²¹⁷ Ver [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1769\(2007\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1769(2007)) Acceso 14/12/2014

²¹⁸ Ver http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2011/333 (acceso 11/12/2014)

consolidación de la paz y de la seguridad en Sudán del Sur (UNMISS)²¹⁹ en cuyo mandato se estableció la asistencia al gobierno del estado recién creado para el desarrollo de sus instituciones y el establecimiento de relaciones pacíficas con sus vecinos. En marzo de 2011, antes de que Sudán del Sur declarara formalmente su independencia, estalló un grave conflicto en la rica región petrolera de Abyei. Ello fue consecuencia de que un referéndum paralelo, previsto para enero de 2011, para decidir si la región de Abyei sería integrada a Sudán o a Sudán del Sur, no pudo celebrarse. Los enfrentamientos provocaron masivos desplazamientos de población y en junio de 2011, el Consejo de Seguridad resolvió el despliegue otra operación, UNISFA²²⁰, también bajo el Capítulo VII de la Carta, integrada inicialmente por 4.200 militares y medio centenar de policías, para proteger la población civil y desmilitarizar la región de Abyei. Posteriormente, en mayo de 2013, otra resolución del Consejo de Seguridad²²¹ amplió el contingente militar de UNISFA a algo más de 5 mil efectivos para apoyar el proceso de normalización de la frontera entre Sudán y Sudán del Sur en la región de Abyei. A fin de 2014, tanto UNAMID, desplegada en Darfur²²², UNMISS en Sudán del Sur²²³ como UNISFA en Abyei²²⁴, continúan operativas.

MINURCAT²²⁵

En setiembre de 2007, el Consejo de Seguridad invocando el Capítulo VII de la Carta, legitimó la intervención de EUROFOR y autorizó el despliegue de MINURCAT,

²¹⁹ Ver [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1996\(2011\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1996(2011)) Acceso 15/12/2014

²²⁰ Ver [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1990\(2011\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1990(2011)) Acceso 14/12/2014

²²¹ Ver http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2104%282013%29 (acceso 11/12/2014)

²²² Ver [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2173\(2014\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2173(2014)) Acceso 15/12/2014

²²³ Ver [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2155\(2014\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2155(2014)) Acceso 15/12/2014

²²⁴ Ver [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2179%20\(2014\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2179%20(2014)) Acceso 15/12/2014

²²⁵ Ver [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1778\(2007\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1778(2007)) Acceso 09/12/2014

exclusivamente mandata para proteger la población civil. El despliegue inicial fue esencialmente policial (300 policías) y civil con un pequeño grupo de 50 expertos militares. En 2009²²⁶ el Consejo de Seguridad autorizó una operación multidimensional para relevar a la EUROFOR, que había intervenido para estabilizar la situación de crisis y ausencia de autoridad en la región fronteriza de Chad, República Centroafricana y Sudán donde se había producido un masivo flujo de refugiados y las poblaciones sufrían graves violaciones de sus derechos. La MINURCAT estuvo compuesta por una fuerza multi-dimensional en Chad y una fuerza militar en República Centroafricana y fue solicitada por los presidentes de ambos países. Culminó su actividad en diciembre de 2010²²⁷.

UNSMIS²²⁸

Un grupo de trescientos observadores militares desarmados fue desplegado en Siria con autorización del Consejo de Seguridad para monitorear el cese de hostilidades entre las partes y también el cumplimiento del plan de seis puntos²²⁹ del enviado del Secretario General. Luego de varias prórrogas determinadas y de impasses motivados por los incumplimientos de las partes, la UNSMIS fue definitivamente replegada en agosto de 2012.

MINUSMA²³⁰

En abril de 2013, el Consejo de Seguridad autorizó en el marco Capítulo VII de la Carta, el despliegue de una operación de paz en Malí –MINUSMA- para estabilizar la situación en el país cuya zona norte había caído bajo control de grupos armados. La

²²⁶ Ver [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1778\(2007\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1778(2007)) Acceso 15/12/2014

²²⁷ Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/minurcat/mandate.shtml> (acceso 09/12/2014)

²²⁸ Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unsmis/mandate.shtml> (acceso 08/01/2015)

²²⁹ Ver http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/six_point_proposal.pdf (acceso 08/01/2015)

²³⁰ Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minusma/documents/mali%202100E.pdf> (acceso 12/12/2014)

resolución del Consejo de Seguridad fue posterior a una operación militar francesa, complementada por la AFISMA, fuerza militar de la Unión Africana, que concurrieron en socorro de las fuerzas armadas malianas con el fin de asegurar la integridad territorial del país. La resolución de autorización para el despliegue de MINUSMA incluyó la incorporación a ella de AFISMA y la legitimación de la operación francesa, así como la autorización para continuar sus operaciones. El volumen de fuerzas autorizado para MINUSMA fue de más de 11 mil militares y casi 1.500 policías, además de 500 funcionarios civiles. El mandato de MINUSMA fue estabilizar las poblaciones en la zona norte, impidiendo el retorno de las fuerzas irregulares, apoyar al gobierno de transición para restablecer la autoridad del estado en todo el territorio y asistirlo en la reconstrucción y reforma del sector de seguridad, el proceso de desarme y desmovilización de los grupos armados, la asistencia al proceso de diálogo y de convocatoria a elecciones legislativas y presidenciales, la promoción y protección de derechos humanos.

MINUSCA²³¹

En abril de 2014 el Consejo de Seguridad autorizó, según el Capítulo VII de la Carta, la implementación de MINUSCA, una operación de paz multidimensional, cuyo principal mandato fue la protección de la población civil en República Centroafricana, además de el apoyo a la asistencia humanitaria, la protección de los derechos humanos, el apoyo a la vigencia de ley y la promoción de la seguridad, el desarme y desmovilización de grupos armados y el reasentamiento de desplazados. La MINUSCA absorbió a la MISCA, operación de la Unión Africana en República Centroafricana, desplegada desde diciembre de 2013²³² junto a una fuerza militar francesa (operación Sangaris), ambas legitimadas por el Consejo de Seguridad. La MINUSCA incluye diez mil militares y casi dos mil policías, además de un considerable número de funcionarios civiles²³³.

²³¹ Ver http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2149%282014%29 (acceso 12/12/2014)

²³² Ver http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2127%282013%29 (acceso 12/12/2014)

²³³ Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minusca/background.shtml> (acceso 12/12/2014)

Luego del recuento de las operaciones de paz a lo largo de sus casi setenta años de evolución y antes de discutir cómo ordenarla y caracterizarla, es necesario dar cuenta de cómo se financian estos cada vez más costosos emprendimientos y cómo se define la participación en ellos del creciente número de países que aportan el personal necesario.

I.4 La Participación de los Países y el Financiamiento de las Operaciones de Paz

Las operaciones de paz se han ido comprometiendo a un creciente número de países (ver Tabla II más abajo), en los que participan decenas de miles de personas -militares, policías y civiles- y que desarrollan un abanico de tareas cada vez más diversificado y ambicioso. Ello que ha conducido a la necesidad de involucrar a gran número de organizaciones, pertenecientes o no al sistema de NNUU. También ha obligado al Departamento de Operaciones de Paz de NNUU (DPKO) a desarrollar significativas capacidad de planificación, coordinación, monitoreo y control y evaluación.

La descripción y análisis de ese complejo conjunto de fenómenos exceden los objetivos de este trabajo. Aquí sólo se intentará describir sintéticamente dos aspectos; cómo se concreta el aporte de los países a las operaciones de paz y cómo ellas se financian.

A partir de la crisis financiera de 2008 en EEUU y de su posteriormente extensión a la Unión Europea, el andamiaje que sostiene las operaciones de paz de NNUU se ha visto sometido a graves restricciones financieras que repercuten también en el otro aspecto que se considerará posteriormente; la contribución de personal de los países miembros de NNUU.

I.4.1 La Organización y el Financiamiento de las Operaciones de Paz

El proceso de crecimiento de las operaciones de paz tuvo impacto en la arquitectura de NNUU. Así, su gestión que originalmente dependía del Departamento de Asuntos Políticos, pasó en 2002 a manos del Departamento de Operaciones de Paz (DPKO según su sigla en inglés), también bajo dependencia directa del Secretario General. Posteriormente, en 2007, se creó el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno (DFS)²³⁴, para atender los enormes desafíos organizativos y logísticos de las

²³⁴ Ver: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/61/858> (acceso 17 de diciembre 2012)

grandes operaciones de paz complejas. Ambos Departamentos poseen organismos conjuntos de coordinación de sus actividades²³⁵, pero la responsabilidad política y ejecutiva de las operaciones de paz pertenece al DPKO.

Bajo la dirección del Director del DPKO funcionan cuatro Divisiones: Operaciones, Instituciones de Seguridad y de Estado de Derecho (Rule of Law), Asuntos Militares y Evaluación de Políticas y Formación.

El DPKO se ha convertido en el departamento de NNUU que más presupuesto y dotación de personal gestiona. En efecto, en octubre de 2014, las operaciones de paz desplegadas sumaban dieciséis y su presupuesto anual (julio 2014-junio 2015) superaba los siete mil millones de dólares. En ese mismo mes NNUU mantenía 122.458 personas desplegadas en sus operaciones de paz; de ellos 13.226 policías y 89.568 militares y 5.271 expertos civiles internacionales²³⁶.

La contribución financiera que sostiene este complejo y costoso andamiaje se regula por una serie de resoluciones de la Asamblea General, apoyadas en el art. 17 de Carta. Contrariamente al aporte de personal, que es voluntario, el financiamiento de las OPUN se basa en el principio de la responsabilidad colectiva y es obligatorio para los 139 estados miembros de NNUU, aunque no existen mecanismos compulsivos para garantizar su cumplimiento²³⁷.

La contribución financiera para sostener las operaciones de paz se ordena por una serie de resoluciones de la Asamblea General. Contrariamente al aporte de personal, que se realiza en base a contribuciones voluntarias, el financiamiento se organiza en función del concepto de la responsabilidad colectiva²³⁸. El asunto está regulado por la

²³⁵ Ver http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/dpkodfs_org_chart.pdf (acceso 06/01/2014)

²³⁶ Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/bnote1014.pdf> (acceso 06/01/2015)

²³⁷ La resolución 55/235 y 55/236 (2010) de la Asamblea General estableció criterios para la aportación financiera. (ver: <http://www.un.org/es/peacekeeping/operations/financing.shtml>, acceso 20 de julio de 2013)

²³⁸ De acuerdo al artículo 17 de la Carta de NNUU. La resolución 55/235 y 55/236 de la Asamblea General estableció criterios para la aportación financiera. La deuda total de los estados con NNUU por este concepto era de 3.09 mil millones de dólares al 31/09/2012 (ver <http://www.un.org/es/peacekeeping/operations/financing.shtml>, acceso 12/10/2012)

resolución 67/239 de la Asamblea General (diciembre de 2012)²³⁹ que actualizó los ratios de aportación financiera de los estados miembros *rankeados* en 10 niveles, según una escala construida a partir de diversos indicadores, el principal de los cuales es el ingreso nacional bruto de cada país. Los miembros permanentes del Consejo de Seguridad integran el *Nivel A*, la categoría de estados comprometidos a realizar las mayores contribuciones financieras para sostener las operaciones de paz. Sin embargo, no existen mecanismos efectivos que obliguen a los estados a cumplir con los aportes comprometidos.

La crisis que, a partir del crack inmobiliario en EEUU de 2007, se extendió a la Unión Europea, ha derivado en un recorte de los aportes de los principales contribuyentes financieros y ello amenaza la sostenibilidad del enorme despliegue actual de personal, medios y recursos de las operaciones de paz de NNUU. Al 31 de octubre de 2014, la deuda total de los estados miembros con NNUU por este concepto era de 2.360 millones de dólares.

El déficit acumulado por los atrasos en los pagos de los contribuyentes financieros se traduce a su vez en atrasos de NNUU en sus reembolsos a los países contribuyentes de personal y equipamiento. Ello explica que la cuestión de las contribuciones de los países para operaciones de paz – qué países contribuyen, cómo y porqué- se haya transformado en los últimos años en una tema de alto interés y prioridad del DPKO²⁴⁰.

Toda la compleja arquitectura operacional construida alrededor de las operaciones de paz es a su vez soportada por una serie de organismos consultivos y de asesoramiento, dependientes de la Asamblea General.

El presupuesto de cada operación de paz es establecido con base anual y de acuerdo al mandato establecido para ella. El proceso se inicia con la resolución del Consejo de Seguridad que la autoriza y se cumple a través de la denominada Quinta Comisión de la Asamblea General²⁴¹; Comisión Asesora sobre Asuntos administrativos y Presupuestarios (ACABQ).

²³⁹ Ver http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/239 (acceso 06/01/2015)

²⁴⁰ Ver <http://www.providingforpeacekeeping.org/> (acceso 06/01/2014)

²⁴¹ Ver <http://www.un.org/en/ga/fifth/about.shtml>

Desde el punto de vista político y de gestión la Asamblea General creó, ya en 1965, la Comisión Especial para Operaciones de Paz –también conocida como C-34- que reporta a ella a través de la llamada Cuarta Comisión, de Política Especial y Descolonización..

Finalmente, antes de considerar las contribuciones de los países para las operaciones de paz, es necesario agregar que los reembolsos de NNUU por concepto de contribución con efectivos militares en forma de unidades organizadas, la categoría más numerosa dentro del personal desplegado en operaciones de paz, se realizan al país contribuyente en base al criterio de 1.028 usd por cada individuo, independientemente de su jerarquía. Cada país, a su vez, retribuye según sus propios criterios a su personal militar.

Los arreglos entre NNUU con cada país contribuyente de tropas son objeto de negociación particular en el marco de las características específicas de cada operación de paz y ellos se formalizan en un contrato; el memorándum de entendimiento (Memorandum of Understanding, MOU) que se firma con el Field Support Department (DFS)²⁴². En estos documentos se establece el acuerdo formal entre NNUU y el país contribuyente de contingentes militares y unidades organizadas de policía explicitando las responsabilidades y los estándares para la provisión tres grandes ítems: personal, equipo mayor y los denominados servicios de auto-sostenimiento, tanto para NNUU como para el país contribuyente. Los términos del MOU fueron reelaborados por la Asamblea General en enero de 2011²⁴³ La retribución por cada uno de estos elementos se hace con base a tarifas estándar acordadas por todos los países miembros para cada categoría de servicios de cada uno de los ítems.

Las tarifas estándar de reembolso se ajustan función de los llamados *factores de misión*, que se establecen para cada operación de paz:

1. Ambiente – terreno, clima, condiciones de las rutas en el área de misión

²⁴² Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/issues/fieldsupport.shtml> (accesoi 06/01/2015)

²⁴³ Ver http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/coe/referencedocuments/COE_manual_2011.pdf (acceso 07/01/2015)

2. Intensidad Operacional – extensión de las cadenas logísticas, tamaño del área de operaciones y de la infraestructura
3. Acciones Hostiles/Abandono Forzoso – actividad criminal, ambiente hostil, campos minados, etc.
4. Potencial enfrentamiento por facciones no identificadas o por grupos o individuos no pertenecientes al proceso de paz

Adicionalmente, un quinto factor se agrega para el equipo mayor, cuyas tarifas de reembolso por desgaste se incrementan de acuerdo a la distancia entre el puerto de embarque y el punto de arribo al área de misión. A partir de 2011, también se pueden establecer tarifas de reembolso diferenciadas dentro de una misma operación de paz para el equipo mayor.

Tanto al momento del despliegue inicial como en forma periódica y al repliegue de los contingentes y el equipo mayor, NNUU realiza inspecciones de verificación, de cuyo informe positivo dependen los reembolsos acordados.

Por otra parte, el denominado servicio de auto-sostenimiento de los contingentes²⁴⁴ incluye una serie de ítems detallados que incluyen: catering²⁴⁵, comunicaciones, material de oficina, eléctrico, de limpieza, de lavandería, alojamiento del personal, ingeniería menor, infraestructura para disposición de explosivos, dispositivos de observación (generales, nocturnos y de posición), servicio médico (incluye varios niveles posibles, además de atención odontológica, transfusiones y banco de sangre, laboratorio y enfermedades infecciosas), fortificaciones de campaña, protección nuclear, biológica y química, identificación personal, equipo básica anti-incendios, detección y alarma anti-incendios y un ítem de diversos (dormitorio, amoblamiento, equipamiento para recreo del personal, acceso a internet).

Para terminar debe agregarse una breve mención al personal civil de NNUU en operaciones de paz, un componente que ha ido creciendo en número por incremento y

²⁴⁴ Ver el Manual sobre Equipo Propiedad del Contingente, COE (Contingent Owned Equipment) en su última versión de 2011 en <http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/coe/docs.shtml>, p. 183 y sgtes. (acceso 06/10/2015)

²⁴⁵ Normalmente, NNUU provee de provisiones alimenticias y agua a los contingentes.

diversificación de las tareas civiles que el Consejo de Seguridad ha ido incluyendo en sus mandatos.

El reclutamiento de los expertos civiles por parte de NNUU se realiza formalmente por la vía de un proceso de selección individual a través de un servicio especializado dependiente de la Secretaría General²⁴⁶. Más allá de que los países, en función de su capacidad de influencia y de sus intereses, ubican sus expertos en cargos claves de determinadas operaciones, la problemática de la provisión de estos cargos aun no ha logrado ser resuelta adecuadamente²⁴⁷. En efecto, aunque las remuneraciones son interesantes, especialmente para técnicos de países del Sur, no es sencillo encontrar en plazos cortos al personal necesario dispuesto a trasladarse a zonas remotas, en situación de conflicto y generalmente sin su familia.

Una de las soluciones que ha sido implementada en varios países son los llamados *standby rosters* o simplemente *rosters*; un registro de personas con los tipos de *know how* más frecuentemente requeridos por las operaciones de paz y que están dispuestas a participar de ellas²⁴⁸. Varias son las ONGs, principalmente dedicadas al trabajo humanitario, que también han implementado este mecanismo²⁴⁹.

En América Latina sólo existe un ejemplo de este último tipo que ha sido implementado por la Red de Seguridad de América Latina (Resdal). De acuerdo a la información disponible en sus registros cuenta con 44 expertos disponibles,

²⁴⁶ Ver <https://careers.un.org/lbw/home.aspx?viewtype=WINF> (acceso 06/01/2015)

²⁴⁷ Este sistema ha sido cuestionado por su falta de objetividad y en general los expertos con experiencia en operaciones de paz señalan el favoritismo como su principal problema (Solli, A., De Carvalho, B., De Coning, C.H. and Pedersen, M.F. 2009 Bottlenecks to Deployment: The Challenges of Deploying Civilian Personnel to Peace Operations. Security in Practice, 3/2009, Oslo, Norwegian Institute of International Affairs, p. 10.

²⁴⁸ Ver <http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/PBPS/Library/Rosters%20for%20the%20deployment%20of%20Civilian%20Capabilities%2014%20Feb%202006.pdf> (acceso 07/01/2015)

²⁴⁹ Ver https://www.civcap.info/fileadmin/user_upload/Research_Reports/SIP-12-10-NUPI_Report-Breidlid-de_Coning.pdf (07/01/2015)

principalmente con capacidades principalmente en relaciones civiles militares y reforma del sector de seguridad²⁵⁰.

I.5 La Contribución de los Países con Operaciones de Paz; Evolución Histórica y Rasgos Actuales

La cuestión de la disposición de los países a contribuir con personal para las operaciones de paz de NNUU es un asunto que ha pasado a ocupar la atención del DPKO. En efecto, como ya se ha señalado antes, la demanda de personal ha aumentado notablemente durante los últimos quince años. Ciertamente, coincidiendo con la crisis económica en los países del Norte industrializado, ella se ha estancado e incluso descendido algo. En efecto, durante los últimos siete años el Consejo de Seguridad sólo ha autorizado seis nuevas operaciones de paz y además se produjo el repliegue de MINURCAT y la reducción de efectivos de dos grandes operaciones de paz; MONUSCO y MINUSTAH. Pero, de cualquier forma NNUU enfrenta problemas para responder a las grandes necesidades de personal, principalmente uniformado – militares y policías- cuando además los atrasos en los reembolsos a los países contribuyentes se han vuelto endémicos.

Por otra parte, ese volumen de tropas militares y personal policial ha planteado a NNUU un problema de capacidades y profesionalismo de los contingentes desplegados a su servicio. Más allá de los esfuerzos realizados y de los avances logrados a partir de los programas de capacitación y las exigencias planteadas a los países proveedores de dicho personal, el cambio de perfil de los países que proporcionan tropas a las operaciones de paz de NNUU ha sido notable en los últimos veinticinco años.

Esta transformación ha dado lugar a la necesidad de conocer en profundidad las razones que impulsan a los países a aportar personal uniformado a NNUU y establecer las causas que explican, no sólo los cambios registrados en el comportamiento de mucho de ellos sino también las causas que se esconden detrás de los diferentes patrones de contribución de cada uno de ellos. Y ello no sólo en función de un interés puramente académico pues la posibilidad de sostener el esfuerzo de las operaciones de paz depende

²⁵⁰ Ver <http://tcdc2.undp.org/GSSDAcademy/WIDE/WideRosterDetail.aspx?R=8134> (acceso 07/01/2015)

de la voluntad de los gobiernos para aportar los recursos, no sólo materiales, sino también humanos para ello.

El más completo y profundo estudio sobre esta compleja cuestión ha sido emprendido por el International Peace Institute de Nueva York junto con la George Washington University; el Proyecto Providing for Peacekeeping²⁵¹. De la completa base de datos y los estudios realizados por ese proyecto se nutre en buena medida este trabajo.

La evidencia indica que a partir de los años 90' se han producido un cambio en base a una serie de nuevas tendencias que han caracterizado el crecimiento del número de tropas desplegadas por NNUU. Por una parte, las potencias medias, proveedoras tradicionales de la mayor parte del personal uniformado durante la guerra fría han optado por participar en operaciones de paz lideradas por OTAN, la UE, la OSCE o por EEUU. El mismo comportamiento han tenido las grandes potencias occidentales. Las otras dos grandes potencias, Rusia y China, ha tenido comportamientos diversos. Rusia contribuye sólo testimonialmente, aunque sí ha desplegado tropas en *operaciones de estabilización* extra-NNUU, particularmente en su entorno y liderando operaciones de la CEI. China Popular, en cambio ha aumentado su contribución hasta algo más de dos mil efectivos hacia fines de 2014, concentrados particularmente en África.

Así, el peso del esfuerzo de NNUU ha sido asumido por países del Sur, principalmente los asiáticos y africanos. En Asia, el esfuerzo ha sido asumido por unos pocos grandes contribuyentes (India, Pakistán, Nepal, Bangladesh, etc.). En África la contribución, aunque liderada principalmente por Nigeria, se ha distribuido de manera más dispersa. América del Sur aumentó algo su contribución a partir de MINUSTAH (2004) aunque no en forma demasiado notable. Oceanía por su parte, con Fidji como mayor contribuyente, es la región que menos tropas aporta²⁵².

Quizás, el problema de más difícil solución que enfrenta NNUU desde el punto de vista del despliegue de sus operaciones de paz parece ser su baja capacidad de respuesta rápida. En efecto, aunque es un asunto planteado ya en la Agenda para la Paz de 1992 y respecto al cual se han propuesto diversas soluciones, la posibilidad de disponer de

²⁵¹ Ver <http://www.providingforpeacekeeping.org/> (acceso 07/01/2015)

²⁵² Ver <http://www.providingforpeacekeeping.org/wp-content/uploads/2013/06/Trends-UN-Peacekeeping-Contributions-Perry-and-Smith.pdf> (acceso 07/01/2015)

cierto volumen de tropas, con determinadas capacidades y en plazos más o menos cortos, ha chocado sistemáticamente con las dificultades de los países para responder a ese requerimiento²⁵³. El propio DFS estima entre seis y un año el plazo necesario para que una operación de paz esté desplegada. Y ello puede ser tener consecuencias en situaciones de crisis.

I.6 Tipologías de Operaciones de Paz

Presentada la historia detallada de las operaciones de paz a lo largo de sus casi setenta años de evolución y los principales rasgos de su evolución y estado del arte, corresponde discutir cómo y en base a qué criterios es posible establecer una tipología que permita interpretar la evolución de sus características.

7.1. Algunas Tipologías Propuestas y sus Dificultades

Acompañando el desarrollo de las operaciones de paz, dentro y fuera del marco de NNUU, se produjo un importante crecimiento de la literatura consagrada a la temática durante las últimas décadas. Que no sólo se desarrolló en volumen sino también en la riqueza de sus enfoques disciplinarios y teóricos.

En dicho contexto, diversas formas de clasificar las operaciones de paz han sido propuestas. No se intenta aquí hacer un catálogo de tales esfuerzos ni ingresar en los diferentes debates que alrededor del asunto se han planteado²⁵⁴.

Sí conviene recordar desde el principio que una mirada panorámica sobre la historia de las operaciones de paz de NNUU, señala un primer gran *parte-aguas*, que puede establecerse con el fin de la guerra fría. En efecto, como surge con claridad de la Tabla I, desde comienzos de la década de los años 90' y ya convertido en padrón establecido con el nuevo siglo XXI, los mandatos del Consejo de Seguridad para las operaciones de paz pasaron a apoyarse en el Capítulo VII de la Carta. El modelo, como lo señala Kenkel (2013:123) se aleja paulatinamente de los principios *westfalianos* de respeto a la soberanía estatal para volverse crecientemente intrusivos en las esferas de decisión

²⁵³ Ver

http://www.ipinst.org/media/pdf/publications/ipi_e_pub_improving_un_rapid_deployment.pdf (acceso 07/01/2015)

²⁵⁴ Ejemplos de diferentes propuestas son Goulding (1993), Malan (1998), Thakur y Schnabel (2001) Richmond (2002) o Durch y Berkman (2006).

tradicionalmente reservadas a los estados. En tal sentido puede calificarse a las operaciones de paz de fines del siglo XX como *post-westfalianas* (Bellamy y Williams 2010: 30-33, 36-39²⁵⁵).

A modo de introducción de las reflexiones que se presentarán a partir del análisis la Tabla I, parece ilustrativo echar una mirada sobre dos propuestas apoyadas en diferentes enfoques.

La primera surge del informe elaborado por Jones, B. y Feryal, Ch. (2004) para la *Best Practices Unit* del DPKO de NNUU y la segunda fue formulada en un artículo de la Revista Brasileira de Política Internacional por Kenkel, K. (2013).

La propuesta de Jones y Feryal puede calificarse como acotada, pues surge de un estudio que no intentó analizar el desarrollo general de las operaciones de paz. Por el contrario, su objetivo fue desentrañar sus características más recientes con fines prospectivos y clara vocación de *problem solving*. De todas formas, su especificidad - también su fortaleza- es el intento de clasificarlas a partir de dos grandes categorías, cada una con una serie de características.

Luego de identificar la *hibridación* como rasgo notable de las operaciones de paz que comienza a instalarse durante los años 90', Jones y Feryal proponen una categorización en base a sus arreglos institucionales y según una serie de criterios funcionales²⁵⁶.

La *hibridación* sería, para estos autores, el resultado de la combinación de tres factores. Por una parte la enorme variabilidad de condiciones y características de los conflictos que impide las soluciones estándar y obliga a diseñar cada operación *a medida*. Además, las diversas organizaciones han ido desarrollando capacidades y fortalezas para cumplir con el creciente abanico de actividades que las operaciones de paz. Esto se vincula con el tercer factor que explica la creciente tendencia a la hibridación: la experiencia acumulada y los estudios cada vez más sofisticados sobre la temática de los

²⁵⁵ Citado por Kenkel 2012:123

²⁵⁶ El trabajo refiere a un universo algo más amplio que las operaciones de paz de NNUU. Abarca, diferencia y define tres tipos de respuesta internacional a los conflictos a partir de los 90'; las operaciones autorizadas por el Consejo de seguridad (fuerzas multinacionales), las operaciones multinacionales no autorizadas por el Consejo de Seguridad (*coalitions of the willings*) y las operaciones de paz bajo comando operacional de NNUU (UN peacekeeping).

conflictos, la paz y la seguridad, han ido complejizando crecientemente a las operaciones de paz.

Así, Jones y Feryal diferencian tres tipos de operaciones de paz híbridas de acuerdo a las relaciones entre las instituciones que las promueven. Las *operaciones integradas* (ej. Kosovo ó Haití) en las que diversas organizaciones regionales operan según una cadena de mando única o conjunta. Las *operaciones coordinadas* donde NNUU y otras organizaciones operan cada una con su cadena de mando de manera separada, aunque coordinan sus acciones (ej. Afganistán, Georgia, Etiopía-Eritrea, Costa de Marfil). Las *operaciones paralelas*, en las que las fuerzas de NNUU se despliegan junto a las fuerzas de otra/s organización/es sin coordinación formal (Ruanda) y *operaciones secuenciales* en las que NNUU precede o sucede a una fuerza multinacional, regional o bilateral (Timor del Ester, R.D. del Congo, Liberia).

Por otra parte, Jones y Feryal ponen de manifiesto serie de características funcionales que también pueden dar lugar a una categorización de las operaciones de paz híbridas. Así señala: *apoyo militar de corto plazo* (ej. el despliegue de un contingente británico en apoyo de UNAMSIL, Sierra Leona, 2004; la operación Artemis de Francia en Bunia, RDC; la operación de la ECOWAS con soporte de EEUU, en Liberia, 2003). Una segunda categoría de distinción funcional es la *división de tareas civiles y militares*. Por ejemplo; en UNMIK (Kosovo) las NNUU (junto a la UE, la OCSE y ACNUR) cumplen con dimensión civil y policial de la operación de paz, mientras la OTAN asegura su dimensión militar. Cada dimensión posee su propia cadena de mando, aunque ambas dimensiones de la operación se coordinan. Una tercera categoría que señala Jones es el caso de *aporte asociado de capacidades de observación y de fuerza de paz* por NNUU y otra organización. Dos ejemplos de este tipo son UNOMIG (Georgia), donde NNUU aportaba un equipo de observadores militares mientras la Comunidad de Estados Independientes (CEI) está presente con una fuerza militar de paz. El segundo caso es la UNMEE; allí la Unión Africana posee una fuerza de observación y NNUU despliega una fuerza militar de paz. Una cuarta categoría funcional son las *operaciones de traspaso*; NNUU precede o sucede a la operación de una organización regional o multinacional. Finalmente, la quinta categoría funcional es la de las *operaciones integradas*; en las que NNUU y otra organización operan bajo un mando unificado. Este tipo sólo se verificó en dos casos: LA MICIVIH, Haití, donde el Representante Especial del Secretario General (RESG) de NNUU actuó con el doble carácter de jefe de misión

de OEA y de NNUU o la UNAMIK en la que el RESG de NNUU fue jefe de misión de equipos de NNUU, la OSCE, la UE y el ACNUR.

El segundo ejemplo de tipología de operaciones de paz que se analizará es el propuesto por Kai M. Kenkel (2013) que recurre al concepto de generaciones, estableciendo la existencia de cinco generaciones de operaciones de paz²⁵⁷. El recurso a las generaciones para caracterizar los diversos tipos de operaciones de paz ha sido utilizado por diversos autores²⁵⁸ y ha sido adoptada por NNUU y el DPKO en particular²⁵⁹.

La tipología de Kenkel se construye en base al análisis de la evolución de los mandatos del Consejo de Seguridad y de las tareas cumplidas por las operaciones de paz de NNUU. Considera diversos ejes en base a un conjunto de factores: los debates sobre soberanía y derecho de intervención en su relación con la creciente propensión al uso de la fuerza en las operaciones de paz NNUU, el cambio de actitud de NNUU en relación a los conflictos -que evolucionó de reactiva a proactiva-, las características de los mandatos y las tareas derivadas del tipo de paz y/o de la forma de resolución del conflicto esperadas y finalmente los actores requeridos para implementar los diversos mandatos (Kenkel 2013:123-125).

Es indudable que la noción de *generación* utilizada para la construcción de una tipología de las operaciones de paz, intuitivamente induce a la idea de evolución. Un proceso en el cual, más allá de que existan cambios y hasta rupturas, el desarrollo se verifica de manera acumulativa e incremental. Ello indudablemente refleja una condición muy presente en el fenómeno.

Así, una *primera generación* de operaciones de paz, típicamente autorizada bajo el Capítulo VI de la Carta de NNUU, se caracteriza por fuerzas equipadas de armamento liviano y que operaban con reglas de muy restrictivas para el uso de la fuerza. Kenkel (2013:126) retoma la idea de la *Santa Trinidad* de Bellamy y Williams (2010:173-174) para caracterizar los principios que rigieron a las *operaciones de paz tradicionales*:

²⁵⁷ La propuesta de Kai M. Kenkel refiere exclusivamente a operaciones de paz de NNUU y no incluye otras intervenciones internacionales.

²⁵⁸ Ver, por ejemplo <http://pom.peacebuild.ca/bestpracticesevol.shtml> (acceso 01/01/2015)

²⁵⁹ Ver <http://www.unitar.org/event/milestones-un-peacekeeping-ftp201405e> (acceso 01/01/2015)

- Consenso del estado en cuyo territorio sería desplegada
- Imparcialidad (trato no discriminatorio) frente las partes en conflicto
- No uso de la fuerza por parte de las fuerzas de NNUU

Una crítica que se ha hecho frecuentemente a esta primera generación de operaciones de paz ha sido que no generaba incentivos para la solución del conflicto. Por el contrario, tendían a su congelamiento creando condiciones para que las partes en conflicto no lograran una solución definitiva a sus diferencias.

Con la *segunda generación de operaciones de paz* se introducen las tareas de tipo civil al mandato del Consejo de Seguridad. Son las que Bellamy y Williams (2010) caracterizaron como *más amplias* y que Fetherston (1994) bautizó *multidimensionales*. Sin embargo, esta ampliación de los mandatos, para incorporar tareas vinculadas con la transición post-conflicto, fue autorizada sin que se introdujeran cambios en el uso de la fuerza por parte de los efectivos militares de NNUU, que continuaron operando según el Capítulo VI (Kenkel 2013:129).

Los rasgos que distinguen a esta *segunda generación de operaciones de paz* fueron: haberse desplegado en contextos de conflicto activo y violencia propios de lo que se ha definido como *nuevas guerras*, mandatos a cumplir tareas de carácter civil en interacción con un número creciente de actores humanitarios y en situaciones de emergencia complejas. Por ello sus mandatos debieron frecuentemente ser modificados (ampliados) y las fuerzas de NNUU sufrieron frecuentemente las serias inconsistencias entre los medios disponibles autorizados y los fines de su mandato.

Las nuevas tareas de carácter civil incorporadas a esta segunda generación de operaciones de paz fueron principalmente: la organización de elecciones como forma de que el conflicto violento se transformara en contienda política, el desarme, la desmovilización y la reinserción de combatientes (DDR), la provisión de socorro humanitario a las víctimas y desplazados por el conflicto, la promoción de los DDHH, la asistencia a refugiados y el fortalecimiento/construcción de capacidades institucionales de gobierno. Incluso, ya en estas experiencias comenzó a perfilarse lo que luego se convertiría en el tercer pilar de las operaciones de paz: el despliegue de fuerzas de policía de NNUU, tanto para entrenar a las fuerzas policiales locales como para cumplir tareas de orden público.

Tres grandes fracasos sufridos por las operaciones de paz de *segunda generación* en los años 90' condujeron a su puesta en cuestión y en definitiva a su obsolescencia. Ellos fueron la incapacidad de NNUU de prevenir el genocidio en Ruanda (1994), la ineficacia demostrada para resolver el conflicto en Somalía, a lo que se agregaron las bajas sufridas por las fuerzas militares en esa operación y finalmente el fracaso en la protección de la población civil en Bosnia, simbolizada por la masacre de Srebrenica en 1995 (Kenkel 2013: 128-129).

Fue justamente como respuesta a estos tres fracasos que, luego de un período de retraimiento hacia fines de los años 90' -disminución en el número de operaciones de paz y también de efectivos desplegados- que el Consejo de Seguridad comenzó a dotar a las fuerzas militares de autorizaciones más amplias para el uso de la fuerza apoyado en las potestades que le otorga el Capítulo VII de la Carta. Potestad que también incluyó a las fuerzas militares de organizaciones regionales autorizadas por el Consejo de Seguridad para intervenir en los conflictos.

De esta manera las *operaciones de paz de tercera generación* se caracterizan por incorporar el concepto de *imposición de la paz*, asociado a un creciente énfasis en la protección y promoción de los DDHH. Es en este nuevo tipo que operación de paz que se manifiesta el vuelco hacia el modelo *post-westfaliano*; del estricto respeto a la soberanía de los estados y al principio de no intervención, en base a consideraciones de tipo humanitario, se comienza a privilegiar el derecho de intervención para proteger a las poblaciones civiles afectadas por el conflicto (Kenkel 2013:130-131).

La *cuarta generación de operaciones de paz*, expresión de lo que se ha caracterizado como construcción de paz (*peacebuilding*) incluye mandatos *robustos* para el uso de la fuerza militar combinados con una nueva ampliación de las tareas civiles en claro detrimento de la autonomía de los actores locales. El incremento en la complejidad de las tareas asignadas a las operaciones de paz determina el involucramiento pleno de terceros actores: organizaciones regionales (OTAN y OSCE), otras organizaciones del sistema de NNUU, ONGs e incluso Instituciones financieras internacionales (IFIs). Ello genera el marco en el que surge la *Doctrina Capstone* elaborada por el DPKO y DFS²⁶⁰

²⁶⁰ Ver http://pbpu.unlb.org/pbps/library/capstone_doctrine_eng.pdf (acceso 31/12/2014)

que intenta dar un marco conceptual y ordenar la interacción entre esta creciente constelación de actores involucrados (Kenkel 2013:132-134).

La *quinta generación de operación de operaciones de paz* está integrada por lo que se ha denominado *operaciones híbridas*; esto es despliegues caracterizadas por el despliegue en un mismo territorio de militares y policías en contingentes con cadenas de mando autónomas, dependientes de NNUU y de organizaciones regionales. Esta nueva modalidad dio lugar a otro documento del DPKO y el DFS, el llamado *Informe Nuevos Horizontes*²⁶¹, en respuesta a la nueva realidad de un sistema global de mantenimiento de la paz en el que intervienen un creciente número de diferentes actores; tanto países como organizaciones internacionales de muy diverso tipo (Kenkel 2013:136).

En resumen, la tipología de Jones y Feryal en su informe para la *Best Practices Unit* del DPKO y el FSD, es interesante pues plantea una solución analítica alternativa a la de las generaciones de operaciones de paz -la más utilizada- y también a la que resulta de la mayor parte de los informes de los diversos Secretarios Generales; *peacekeeping*, *peacebuilding*, *peacemaking*, *statebuilding*, etc.

Sin embargo, sólo *capta* una etapa –la más actual- del fenómeno. Además, debe agregarse que, más allá de que su tipología es sugerente, sería necesario definir más estrictamente cada una de sus categorías.

Por su parte, las diversas propuestas basadas en la noción de *generaciones* de operaciones de paz, incorporan la evolución como una idea central, definiendo *generaciones* a partir de variables que se especifican diversos niveles de rigurosidad.

Con base en las propuestas comentadas, se sugiere una modelización primaria de las operaciones de paz de NNUU. Las siete variables que se utilizan para su caracterización permiten identificar tres vectores básicos en su proceso de desarrollo histórico.

I.7 Grandes tendencias en la evolución de las operaciones de paz de NNUU (1948-2014)

En primer lugar se presenta un cuadro resumen de las operaciones de paz de NNUU (1948-2014) en la Tabla I.

²⁶¹ Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon.pdf> (acceso 31/12/2014)

Es necesario hacer algunos comentarios sobre las variables propuestas. Como se aprecia, todas ellas, con excepción de la primera –*duración de la operación*–, son bivariantes.

En dicha variable continua conviene detenerse para analizar algunas cuestiones asociadas a ella.

En primer lugar, la variable duración del despliegue de una operación de paz importa pues el tipo de mandato ha ido variando en el tiempo en función de factores de fuerte anclaje histórico. Por otra parte, aunque no existe una relación biunívoca, el repliegue de una operación de paz, muchas veces –no siempre²⁶²–, indica que el conflicto violento remitió, canalizándose hacia formas de resolución política.

En tal sentido conviene llamar la atención respecto a una generalización muy extendida y de significativas implicancias políticas: los mandatos *westfalianos* de operaciones de paz demostraron ser herramientas ineficaces para desactivar conflictos.

Para ello hay que considerar dos categorías de operaciones de paz con largos períodos de despliegue. Un primer grupo es el de las que fueron autorizadas antes del año 1990. El segundo, las que fueron desplegadas en momentos históricos más cercanos pero que ya cuentan con al menos una década de actividad.

Existe cierta coincidencia entre los autores respecto a la falta de incentivos en el mandato de las operaciones de paz *tradicionales* para que las partes se avengan a resolver el conflicto. Ello explicaría que el conflicto se haya mantenido sin solución y en una situación de virtual *congelamiento*²⁶³; el caso típico es Cachemira. Entre las operaciones de paz más recientes que no han logrado resolverse, el más notorio es de la República Democrática del Congo (MONUC/MONUSCO).

De hecho, si se hace un corte en dos etapas del período resumido en la Tabla I (1948-2014); la primera desde la creación de NNUU hasta el fin de la guerra fría (1948-1989)

²⁶² Tal decisión pudo deberse a una solicitud del gobierno local o a la ausencia de voluntad política entre los miembros del Consejo de Seguridad para prolongar la operación de paz.

²⁶³ El caso del conflicto indo-paquistaní en Cachemira o de Chipre son probablemente los más paradigmáticos.

y la segunda, de los años post-guerra fría (1990-2005)²⁶⁴, se observa que aproximadamente una de cada cuatro (algo menos del 25%), de las diecisiete operaciones de paz autorizadas entre 1948 y 1989, aún están activas. Entre tanto, en el segundo período sólo cinco del total de cincuenta y seis operaciones de paz autorizadas (menos de un diez por ciento) permanecían desplegadas al terminar 2014.

Así, los números parecerían confirmar que las operaciones de paz post-guerra fría han sido más eficaces que las *westfalianas*, autorizadas antes del fin de los años 80'. Ello sustentaría la tesis de la falta de incentivos en los mandatos *tradicionales* para que las partes enfrentadas desactiven el conflicto.

Sin embargo, el análisis concreto de cada conflicto conduce a considerar su carácter incontestablemente *único e irrepetible* lo cual, junto al cambio en las características de los conflictos con el fin de la guerra fría, obliga a la cautela. Veamos.

Dos –UNTSO y UNDOF- de los cuatro casos de operaciones *endémicas* o *congeladas* se ubican en la región más conflictiva del mundo desde el fin de la segunda guerra mundial. Así, la causa inmediata que dio lugar a las operaciones de paz en cuestión -las guerras entre Israel con sus dos mayores vecinos (Egipto y Siria)-, se han ido sumando nuevos factores, además de otros conflictos asociados. En tal situación, caracterizar a estas dos operaciones de paz como *congeladas* en razón de que sus mandatos no generan incentivos para la resolución del conflicto, parece al menos exagerado.

El único caso que corresponde claramente a la tesis del *conflicto congelado pero siempre latente* es la UNMOGIP, donde el conflicto sobre el status de Cachemira con el acuerdo de India y Pakistán, permanece prácticamente incambiado.

Finalmente está Chipre. Pese a que la UNFICYP no haya podido ser replegada, el conflicto ha registrado cambios y existen avances hacia su resolución. Ello obliga al menos a matizar su categorización como conflicto congelado.

Así el supuesto *problema intrínseco* que presentarían los mandatos *tradicionales* de las operaciones de paz puede ponerse en cuestión, ya que sólo un caso –UNMOGIP-

²⁶⁴ Se optó por *cerrar* este segundo período en 2005. De esta forma se excluye la última década durante la cual de las nueve operaciones de paz autorizadas hay cinco que permanecen desplegadas, todas ellas autorizadas en el año 2010 y hasta el 2014. Un período relativamente corto.

responde estrictamente a la tesis del *congelamiento* por falta de incentivos. Sería imposible intentar aquí un análisis de este conflicto. Pero, si sólo se trata de un caso, no parece lógico endilgar esa especie de deficiencia congénita a los *mandatos westfalianos*. En cambio, convendría preguntarse en qué medida este argumento resultó funcional a la erosión de la legitimidad del concepto de soberanía y a la afirmación del derecho de intervención humanitaria desde que cambió la configuración de las relaciones de poder en el sistema internacional.

De todas formas, los principios tradicionales –westfalianos– como guía para la definición de los mandatos de las operaciones de paz de NNUU no pueden sustraerse a la evidencia de que los conflictos han evolucionado incorporando nuevas características, lo cual es coherente con el precepto de que cada conflicto es único e irrepetible.

Luego de esta reflexión motivada por la primera columna de la Tabla I es necesario volver a las demás variables.

La segunda y tercera columnas de la Tabla asocian cada operación de paz a uno de los dos Capítulos de la Carta (VI o VII). Es preciso señalar que el criterio adoptado se basó en el texto del mandato aprobado por el Consejo de Seguridad, atendiendo particularmente a la autorización otorgada para el uso de la fuerza militar a los efectivos y a las características de su componente militar.

Finalmente, la variable *componente civil significativo*, de la última columna de la Tabla I requiere una explicación; particularmente el sentido del término *significativo* que le confiere cierta indeterminación. En efecto, la asignación de uno de sus dos valores a esta variable está sujeta, en cierta medida, a un criterio histórico. Para ello sirve el ejemplo de la UNTEA. Ella fue desplegada en Nueva Guinea a principios de los años 60' y con un mandato que tempranamente incluyó tareas de cuasi-fideicomiso a cargo de NNUU en el marco de la retirada de administración colonial de Holanda de ese territorio. Por ello requirió la presencia de cierto número de expertos civiles para cumplir tareas de administración de gobierno. Seguramente, a la luz de las más recientes operaciones de paz *multidimensionales complejas*²⁶⁵, el número de expertos civiles que integraron UNTEA podría calificarse como poco significativo. Sin embargo, en función

²⁶⁵ Ver <http://pom.peacebuild.ca/bestpracticesevol.shtml> (acceso 01/01/2015)

del contexto histórico en que dicha operación de paz fue desplegada, se optó por caracterizar a su componente civil como significativo.

TABLA I.
OPERACIONES DE PAZ DE NNUU
(1948-2014)

	DURACION	CAPITULO VI	CAPITULO VII	OBSERVADORES MILITARES	UNIDADES MILITARES ORGANIZADAS	COMPONENTE POLICIAL	COMPONENTE CIVIL SIGNIFICATIVO
UNTSO (Suez)	1948 al presente	X		X			
UNMOGIP (Cachemira)	1949 al presente	X		X			
UNEF I (Sinaí-Egipto)	1956-1967	Unión para la Paz		X	X		
UNOGIL (Líbano)	1958-1958	X		X			
ONUC (Congo)	1960-1964	X		X	X		
UNSF-UNTEA (Nueva Guinea)	1962-1969	X		X	X	X	X*
UNYOM (Yemen)	1963-1964	X		X			
UNFICYP (Chipre)	1964 al presente	X		X	X		
DOMREP (Rep. Dominicana)	1965-1966	X		X			
UNIPOM (India-Pakistán)	1965-1966	X		X			

UNTAG (Namibia)	1970- 1990	X		X	X	X	
UNEF II Israel- Egipto)	1973- 1979	X			X		
UNDOF (Golan)	1974 al presente	X			X		
UNIFIL (Líbano)	1978- 1983	X		X	X		
UNGOMA P Afganistan)	1988- 1990	X		X			
UNIMOG (Irak-Iran)	1988- 1991	X		X	X		
UNAVEM I (Angola)	1989- 1991	X		X			
MINURSO (Sahara Occidental)	1991 al presente	X		X		X	
UNAMIC (Camboya)	1991- 1992	X		X	X		
UNIKOM (Kuwait)	1991- 2003		X	X	X	X	
UNAVEM II (Angola)	1992- 1995	X				X	
UNTAC (Camboya)	1992- 1993	X		X	X	X	X
UNPROF OR (ex Yugoosl avia)	1992- 1995	X	X	X	X	X	X
UNOSOM I (Somalia)	1992	X		X	X		

ONUMOZ (Mozambique)	1992-1994	X		X	X	X	X
UNITAF/ ONUSOM II (Somalia)	1993-1995		X	X	X	X	X
UNOMUR (Ruanda- Uganda)	1993-1994	X		X			
UNAMIR (Ruanda)	1993-1996	X	X**	X	X	X	X
ONUMIL (Liberia)	1993-1997	X		X			X
UNOMIG (Georgia)	1993-2009	X		X		X	X
UNMIH (Haití)	1993-1996	X	X***	X	X	X	X
UNASOG (Chad y Liba)	1994	X		X			
UNMOT (Tajikistán)	1994-2000	X		X			X
UNAVEM III (Angola)	1995-1997	X		X	X	X	
UNPREDE P (Macedonia)	1995-1999	X	X	X	X	X	X
UNCRO (Croacia)	1995-1996		X	X	X	X	
UNSMIH (Haití)	1996-1997	X		X		X	
UNTAES (Croacia)	1996-1998		X	X	X	X	X
UNPSG (Croatia)	1997-1998	X				X	

UNTMIH (Haití)	1997	X		X		X	
MIPONU H (Haití)	1997- 1999	X				X	
MINUGU A (Guatemala)	1997- 1997	X		X			
MINURCA Rep. Centroafricana)	1998						
UNOMSIL (Sierra Leona)	1998- 1999	X				X	X
UNAMSIL (Sierra Leona)	1999- 2005		X	X	X	X	X
MICAH (Haití)	1999- 2000)	X				X	
UNMIK (Kosovo)	1999 al presente		X	X	X	X	X
UNTAET (Timor del Este)	1999- 2002		X	X	X	X	X
MONUC (Congo)	1999- 2010		X	X	X	X	X
UNMEE (Eritrea- Etiopía)	2000- 2008		X	X	X	X	X
UNMISET (Timor del Este)	2002- 2005		X	X	X	X	X
UNMIL (Liberia)	2003 al presente		X	X	X	X	X
MINUCI (Costa de Marfil)	2003- 2004	X		X			

ONUB (Burundi)	2004- 2006		X	X	X	X	X
MINUSTAH (Haití)	2004 al presente		X	X	X	X	X
UNOCI (Costa de Marfil)	2004 al presente		X	X	X	X	X
UNMIS (Sudan)	2005- 2011		X	X	X	X	X
UNMIT (Timor del Este)	2006- 2012		X	X	X	X	X
UNAMID (Darfur)	2007- 2011		X	X	X	X	X
MINURCAT (Chad y Rep. Centroafricana)	2007- 2010		X	X	X	X	X
MONUSCO (Congo)	2010 al presente		X	X	X	X	X
UNMISS (Sudan del Sur)	2011 al presente		X	X	X	X	X
UNISFA (Abyei)	2011 al presente		X	X	X	X	X
MINUSMA (Malí)	2013 al presente		X	X	X	X	X
MINUSCA (Rep. Centroafricana)	2014 al presente		X	X	X	X	X

* Ver Pieter Drooglever 2011 The pro- and anti-plebiscite campaigns in West Papua: Before and after 1969 in *Comprehending West Papua*, Centre for Peace and Conflict Studies, University of Sydney, Australia

** UNAMIR fue ampliada, dotada de medios y autorizada a actuar bajo el Capítulo VII, recién por la resolución 929 (junio de 1994) del Consejo de Seguridad. Actuó coordinadamente con la Operación Turquoise de Francia.

*******UNMIH fue autorizada inicialmente en base al Capítulo VI en 1993, aunque sólo logró desplegarse en 1994, luego de una operación militar liderada por EEUU y con un mandato en el marco del Capítulo VII.

Fuente: construida por el autor a partir de la información del DPKO (<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/>)

Una mirada sobre la cuestión de la autorización para el uso de la fuerza militar en operaciones de paz confirma que la activación de los artículos correspondientes al Capítulo VII de la Carta recién se impone como un criterio de validez prácticamente general con el advenimiento del nuevo milenio. Antes de 1999, dicho recurso fue utilizado por el Consejo de Seguridad con extrema selectividad.

La primera vez que apeló al Capítulo VII fue en 1991, al autorizar UNIKOM; frontera Kuwait-Iraq, aunque inicialmente el despliegue consistió únicamente en observadores militares desarmados. Recién en 1993, el Consejo de Seguridad decide incorporar un batallón de infantería mecanizada con capacidad de fuego, luego de incidentes en la Zona Desmilitarizada entre los dos países. Conviene recordar que UNIKOM fue replegada ante la inminencia de la segunda Guerra del Golfo en 2003.

Luego de UNIKOM, entre 1991 y 1998, período durante el cual el Consejo de Seguridad autorizó 24 operaciones de paz, sólo siete –cuatro de ellas en la exYugoeslavia- fueron desplegadas bajo Capítulo VII. Los tres restantes casos fueron: la segunda operación de paz en Somalía –ONUSOM II- cuando las capacidades de ONUSOM I se vieran sobrepasadas por la violencia instalada, UNAMIR (Ruanda) inicialmente desplegada bajo el Capítulo VI, para en junio 1994²⁶⁶ ser autorizada a actuar según el Capítulo VII y reforzada en medio y personal. La tercera operación de paz desplegada en dichos años con un mandato encuadrado en los artículos del Capítulo VII de la Carta fue la UNMIH (Haití). Aunque autorizada originalmente según el Capítulo VI en setiembre de 1993, solamente pudo ser desplegada, luego de la intervención de una fuerza multinacional liderada por EEUU (MNF), en base a las resoluciones 940 (julio 1994) y 975 (enero de 1995).

Es interesante el fenómeno que se registra durante el período que podría situarse entre 1991 y 1998. El telón de fondo es la violenta disolución de la República Federal

²⁶⁶ El genocidio se desató en abril de ese año, luego de la muerte de los presidentes de Ruanda y Burundi en un accidente de aviación.

Socialista de Yugoslavia, un proceso claramente enmarcado en la disolución del Pacto de Varsovia y en la instalación del *nuevo orden mundial* post guerra fría. Paralelamente, también afloran formas de violencia política, bastante focalizadas en África²⁶⁷ y que Mary Kaldor (1999) caracterizara polémicamente como *nuevas guerras*. En efecto, es llamativo que en este período el Consejo de Seguridad *reforzó* las potestades de los cascos azules para usar la fuerza en operaciones de paz ya desplegadas con mandatos originalmente menos *robustos*, generalmente alineados con los tradicionales criterios conocidos como Hammar skjold-Pearson²⁶⁸.

Paralelamente, en dicho período se generaliza otro fenómeno, también relacionado con la mayor *robustez* de las operaciones de paz y con la nueva configuración de las relaciones de poder internacional; el Consejo de Seguridad legitima intervenciones militares de países o de fuerzas multinacionales, casi siempre lideradas por EEUU²⁶⁹. Además – y esto es aún más novedoso- comienza a autorizar formas de coordinación entre dichas fuerzas militares de intervención y los cascos azules de NNUU; esto dará lugar posteriormente a una de las variantes de lo que se ha denominado *operaciones de paz híbridas*.

Como conclusión; el período 1991-1998, una etapa iniciada al calor de experiencias exitosas (Camboya, Mozambique, Angola) que parecían confirmar el optimismo de la

²⁶⁷ Aunque no podría fundamentarse debidamente aquí, estos procesos que comenzaron a desencadenarse en África en esos años, para extenderse y complejizarse posteriormente, podrían interpretarse como una manifestación de la crisis de los procesos de construcción estatal euro-céntricos, conducidos por las elites locales que heredaron las divisiones políticas territoriales impuestas por las potencias coloniales. La valorización de las materias primas, principalmente minerales, ha jugado un papel muy importante en el fenómeno. Podría agregarse el Medio Oriente, la otra región donde han proliferado las *nuevas guerras*. Allí, el modelo de organización estatal y en cierta medida también las divisiones territoriales nacidas del acuerdo Sykes-Picot de 1916, incluido el conflicto árabe-israelí, entraron en crisis potenciados por las intervenciones militares de la *guerra contra el terror* implementada por EEUU. El papel de la lucha por el control de las fuentes de hidrocarburos tampoco podría obviarse en este caso.

²⁶⁸ Consentimiento de las partes, imparcialidad y uso mínimo de la fuerza que fueran explicitados, en el contexto de la Crisis del Canal de Suez y el despliegue de UNEF, por el Secretario General Dag Hammarskjold en un mensaje a la Asamblea General en 1958, retomando la propuesta del Ministro de RREE de Canadá, Lester B. Pearson.

²⁶⁹ Este fenómeno no podría considerarse estrictamente como novedoso; la Guerra de Corea o República Dominicana podrían considerarse como antecedentes.

inmediata post-guerra fría, se cerró con una crisis y el consiguiente *aprendizaje*. En síntesis, fue una etapa decisiva en la historia de las operaciones de paz de NNUU. Como ha sido señalado (Ramsbotham et al. 2011:150-151), los fracasos sufridos por diversas operaciones de paz en estos años; en 1993 la ONUSOM II en Somalía, en 1994 con UNAMIR en Ruanda y luego Srebrenica (UNPROFOR) en 1995, motivaron que el desarrollo adquirido por las operaciones de paz en los inicios de los años 90' fuera seguido de un receso, que recién comenzó a revertirse dificultosamente en la primera década del segundo milenio (ver Tabla II).

El célebre Informe Brahimi (2000) y luego la Doctrina R2P (2001), fueron opacados por la estrategia de la *guerra contra el terror* del Presidente George W. Bush luego de los atentados del 11-S, que restó protagonismo a las NNUU. Sin embargo, ese proceso dio origen a una nueva generación de operaciones de paz que tuvo una primera síntesis en la Doctrina Capstone (2008) publicada por el DPKO junto al FSD.

En efecto, el concepto original de operaciones de paz de NNUU terminó *borroneándose* en un ambiente dominado por las intervenciones militares por fuera del marco de NNUU, particularmente las llamadas *operaciones de estabilización*- desplegadas por organizaciones regionales (Unión Europea, OTAN, Unión Africana, OSCE y hasta la CEI, liderada por Rusia) y también por países, como Francia y fundamentalmente EEUU con las llamadas *coalitions of the willings*²⁷⁰.

Volviendo a la Tabla I, es evidente que a partir de 1999 el Consejo de Seguridad comienza a abandonar el concepto tradicional de operaciones paz. Desde entonces, aunque el número de despliegues autorizados crece moderadamente (ver Tabla II), las operaciones de paz autorizadas, no sólo adoptan el criterio de habilitar un uso francamente más flexible de la fuerza militar, sino que crecen enormemente en volumen y en complejidad. Ello resulta de mandatos sustancialmente diferentes –y francamente ambiciosos- que reflejan dos fenómenos principales.

Por una parte, la consolidación del concepto de la seguridad humana que ubica a individuo como objeto de referencia central desplazando la centralidad, fuerza y legitimidad del principio de soberanía. Así, instala la creciente legitimidad del *derecho de intervención humanitaria*. Por otra parte, irrumpe una división de tareas al interior de

²⁷⁰ Ver los cuadros 6.1 y 6.2 en Ramsbotham et al. 2011:157-161

lo que pasó a convertirse en un virtual sistema de instituciones involucradas en el *negocio de la intervención humanitaria*²⁷¹ que acompaña al crecimiento del volumen de las operaciones de paz de NNUU. Es llamativa en tal sentido la progresión del presupuesto de las operaciones de paz, que sólo encontró un límite en la crisis que se expandió por el mundo desarrollado a partir de 2008 (ver Tabla II).

TABLA II
EVOLUCIÓN DE LAS OPERACIONES DE NNUU
1988-2014

	1988	1992	1994	2000	2004	2008	2014
Nº de O.P.	5	11	17	14	16	17	16
Nº de países Contribuyentes	26	56	76	89	103	121	122
Nº Efectivos Uniformados	9.605	11.650	75.523	37.338	62.271	87.637	103.661
Nº Personal Civil Internacional	1.516	2.606	2.206	3.243	3.949	2.606	5.271
Presupuesto Anual (miles de millones de Usd)	2,30	1,69	3,61	2,22	4,5	7,4	7,06

FUENTE: DPKO (Tomado de Ramsbotham et al. 2011:150. Los datos de 2014 se recogieron directamente de <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/bnote1014.pdf>. Acceso 03/01/2015)

Así, con el nuevo milenio, se generaliza un nuevo rasgo de las operaciones de paz de NNUU: la *complejidad*. Esta característica, incluye –aunque no necesariamente- otro fenómeno novedoso y particular: la denominada *hibridación*. Debe precisarse que, tanto la complejidad como la hibridación, hacen caudal y también promueven tanto la especialización como la división de tareas desarrolladas, en buena medida, al calor de las *operaciones de estabilización* extra-NNUU. Por otra parte, las grandes operaciones de paz complejas, ha vuelto imperiosa la instrumentación de formas eficaces de coordinación del conjunto de instituciones, organismos y hasta empresas privadas; verdaderas constelaciones de organizaciones que actúan en un mismo territorio, cada

²⁷¹ El uso del término *negocio* debe comprenderse en el sentido más amplio del inglés *business* que, aunque no excluye lo mercantil, refiere más en general a un ámbito de actividad.

una con sus intereses, lógicas y culturas organizacionales específicas que se insertan en los procesos de las sociedades locales²⁷².

Acerca de la especialización y la división de tareas en el seno de las operaciones de paz complejas, es interesante el análisis de Daniel, D.C.F. (2013:39-46) sobre la cuestión del uso de la fuerza militar. En efecto, alude al posicionamiento diferenciado de los diversos grupos de países en el seno de NNUU; mientras la Unión Europea promueve el concepto de operaciones de paz *robustas*, en el sentido de imposición de la paz sin el consentimiento de los principales actores locales, los países del Movimiento de Países No Alineados –mayoría entre contribuyentes de personal- rechaza dicha idea y se aferra al concepto más tradicional de NNUU; imparcialidad, neutralidad y consentimiento de las partes en conflicto²⁷³.

Esta diferencia, no sólo expresa discrepancias políticas y de principios. También refleja distintas capacidades y recursos militares de los países. A pesar de que los límites entre ambos conceptos se ha ido borroneando, la división se mantiene y es interesante recordar que NNUU apela a crecientemente en sus operaciones de paz híbridas al apoyo de fuerzas militares de países (Francia especialmente) para cumplir la tarea de *pacificación* por medios militares de actores *no cooperativos*.

Más en general, cuando las operaciones de paz complejas y multidimensionales de NNUU se han generalizado, el número de tareas que incluyen sus mandatos se ha multiplicado (ver Tabla III). En efecto, tareas como *desarme*, *desmovilización* y *reintegración (DDR)*, *asistencia a procesos electorales*, *monitoreo sobre DDHH* y *servicios policiales* ya forman parte casi rutinaria de los mandatos del Consejo de

²⁷² No es el objetivo aquí, pero tampoco puede dejar de recordarse que la proliferación de organizaciones, de hecho actores externos insertos en los procesos políticos locales, agrava la problemática de la relación e interacción entre la operación de paz, con la cultura y los diferentes intereses de la sociedad local. Principalmente los autores de las escuelas críticas han puesto de relieve este asunto.

²⁷³ Los documentos del DPKO establecen la diferencia. Pese a sus similitudes en el terreno, la imposición de la paz a diferencia del mantenimiento robusto de la paz, un mandato de muchas de las operaciones de paz actuales, no sólo no requiere del consentimiento del gobierno y de los principales actores locales sino que también implica el uso de la fuerza militar a nivel estratégico e internacional. En cambio las operaciones de paz robustas de NNUU sólo usan la fuerza en un nivel táctico (UN DPKO/DFS 2008 UN Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines, UN, NY (p.34)

Seguridad. Las operaciones de paz actuales incluyen la implementación de unas 300 tareas o funciones que pueden ser agrupadas en 21 grandes categorías (Sherman, J. y Tortolani, B. 2009:15).

Esa creciente complejidad que ha devenido una rutina en el mundo de la gestión de las operaciones de paz, impulsa y promueve casi naturalmente la especialización y la división de tareas. Un principio que, por otra parte, se fue generalizando en el ambiente de la gestión y las políticas públicas a partir de la popularización del public management en los años 90’.

**TABLA III
CATEGORIAS DE TAREAS EN MANDATOS DE OPERACIONES DE PAZ
MULTIDIMENSIONALES**

a. Monitoreo de Cese al Fuego	h. Construcción apoyo a Instituciones	o. Protección del Personal de NNUU
b. Desarme Desmovilización y Reintegración	i. Desminado	p. Apoyo a la seguridad estatal
c. Operaciones de Disuasión	j. Apoyo y entrenamiento logístico de la misión	q. Información Pública/Prensa
d. Desarrollo, coordinación y asistencia	k. Diálogo y Reconciliación Nacional	r. Orden Público/Apoyo a las Operaciones Policiales
e. Elecciones	l. Gestión de Procesos de Paz, Buenos Oficios/Asuntos Políticos	s. Estado de Derecho
f. Protección de DDHH	m. Reforma Policial	t. Reforma del Sector Seguridad
g. Apoyo Humanitario	n. Protección de Civiles	u. Apoyo y Extensión del Control y la Seguridad Estatal

Fuente: Tomado de Sherman, J. y Tortolani, B 2009:15 (traducción del autor)

I.8 Tres Vectores y una Propuesta de Tipología de Operaciones de Paz

Quiere decir entonces, a modo de síntesis de la historia de las operaciones de paz de NNUU resumida en la Tabla I, que son tres los vectores principales que ordenan su historia y desarrollo; el concepto de seguridad que las preside y justifica, el uso de la fuerza por parte de las tropas militares y su diseño organizacional.

Los tres factores fueron evocados al analizar los contenidos de la Tabla I. De allí también se desprende la pertinencia de la noción de generaciones para construir una *modelización* de las operaciones de paz. Como se verá, los cuatro tipos de operación de paz resultan de una suerte de secuencia en la que cada nueva generación resulta de la incorporación de algún nuevo rasgo a la anterior.

De esta forma, la primera generación de operaciones de paz responde a los principios tradicionales de uso mínimo de la fuerza, imparcialidad y neutralidad y consiste en despliegue de personal militar, generalmente dotado de armamento mínimo. El período de hegemonía de este tipo de operaciones de paz, cuyo caso paradigmático es UNMOGIP (Cachemira), se registra durante el período 1948-1989.

Con el fin de la guerra fría surge una segunda generación de operaciones de paz en las que el diseño organizacional se vuelve más complejo al incorporarse tareas de tipo civil al mandato del Consejo de Seguridad; organización de elecciones, entrenamiento y organización de la policía local, etc. Este segundo modelo mantiene en general el uso muy limitado de la fuerza militar aunque el volumen de los despliegues aumenta haciéndose habitual el recurso a las unidades militares organizadas. El período auge de esta segunda generación de operaciones de paz es relativamente corto. Comienza con UNTAC (Camboya 1992), que puede considerarse su expresión más clara, para entrar en crisis muy rápidamente con la acumulación de fracasos en Somalía (1993), Ruanda (1994) y Srebrenica (1995).

La tercera generación corresponde a los primeros años del Siglo XXI. Estas operaciones de paz no sólo mantienen la complejidad organizacional de sus antecesoras sino que muchas veces la aumentan –aparecen las llamadas *operaciones complejas* con MINUSTAH, Haití, como caso ejemplar-, pero incorporan un mandato que incluye la

autorización para un uso menos limitado de la fuerza²⁷⁴ y por otra parte se comienzan a fundar en consideraciones de carácter humanitario. Esto es, la referencia del concepto de seguridad explícitamente empieza a ser el individuo y/o las comunidades locales.

Finalmente, ya terminando el primer decenio del Siglo XXI, junto a la creciente complejidad organizacional el Consejo de Seguridad agrega un nuevo peldaño en sus autorizaciones para el uso de la fuerza militar, alcanzando su punto máximo: la habilitación de operaciones militares ofensivas²⁷⁵. Ello conduce al fenómeno que se ha denominado *hibridación*, esto es la tercerización de tareas a cargo de organizaciones regionales o países. Un buen ejemplo de operación de cuarta generación es MINUSMA, una operación multidimensional de estabilización desplegada en Mali, dotada de un mandato robusto de gran amplitud y con muy diversos cometidos civiles de apoyo y asistencia al gobierno maliano, que además actúa en coordinación con la “Operación Serval” del ejército francés.

Sin embargo, el análisis no sería completo si no se estableciera que, en una perspectiva de análisis más amplia, ninguno de los tres vectores –variables- que definen la tipología expuesta puede ser calificado de independiente. Para ello, se adoptará una postura teórica explícitamente realista.

I.9 A Modo de Conclusión. Poniendo en Perspectiva las Tipologías de Operaciones de Paz; un Enfoque Realista

De hecho, las diversas tipologías propuestas para caracterizar la evolución operaciones de paz de NNUU no siempre explicitan un presupuesto teórico que permanece, de alguna forma, oculto. Al concentrarse en las características de las operaciones de paz, asumen la perspectiva del institucionalismo. En su versión más radical –liberal- las instituciones poseen la capacidad de incidir significativamente –a veces decisivamente- en la definición del curso de los acontecimientos mundiales. En los hechos; las normas, las reglas, los principios e ideas, así como los arreglos de distinto alcance y competencia

²⁷⁴ En esta fase aparece la noción del “Capítulo VI y medio” para caracterizar *las reglas de empeñamiento* (rules of engagement) de las fuerzas militares

²⁷⁵ En su lenguaje *diplomático*, nunca explícito, el Consejo de Seguridad invoca el Capítulo VII y utiliza generalmente la fórmula: *el uso de todos los medios necesarios*. Luego, en el más discreto documento que firman los países con NNUU, se establecen las *rules of engagement* para su personal militar.

creados para regular la convivencia internacional son percibidos como los actores que determinan la conducta, tanto de los estados como de otros agentes principalmente económicos, que se mueven en la esfera internacional²⁷⁶.

La influencia de las instituciones es innegable, como también lo es que existe la cooperación entre estados -también con y entre otros agentes internacionales- e incluso que ellas producen muchas veces resultados de gran importancia. Sin embargo, se postula aquí que las instituciones no pueden considerarse como entidades completamente autónomas. Su capacidad de acción autónoma es siempre relativa. Sus posibilidades de actuación y sus capacidades de incidencia están determinadas, como sostienen los autores realistas, por las realidades del poder. En última instancia del poder militar, un resorte que incluso en las condiciones de la globalización continúa siendo monopolio de los estados²⁷⁷.

Así, al estudiar e intentar caracterizar la forma en que fueron evolucionando las operaciones de paz a través de su historia desde la fundación de las NNUU, debe tomarse en cuenta que, en última instancia, aquella evolución depende de la evolución de las relaciones de poder entre los actores del sistema internacional a lo largo de estos casi setenta años.

Esta afirmación nos devuelve al inicio del capítulo donde se analizaron los contenidos más esenciales de la Carta de NNUU. Particularmente a considerar cómo sus normas y arreglos organizativos reflejaron la realidad del poder internacional surgido de la guerra. En efecto, los poderes militares triunfantes en la segunda guerra mundial diseñaron la organización del sistema de NNUU; específicamente la relación entre los dos máximos organismos: la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, con sus respectivas integraciones y competencias.

No es necesario abundar en argumentos pues ellos surgen de la propia descripción de la tipología propuesta. La primera generación de operaciones paz expresa la configuración

²⁷⁶ Ver por ejemplo: Keohane, R. 1988 'International Institutions: Two Approaches', *International Studies Quarterly* Vol.32, N°4, Oye, Kenneth 1985 'Explaining Cooperation under Anarchy: Hypotheses and Strategies', *World Politics* Vol 38, N°1.

²⁷⁷ Por un buen resumen del debate actual realismo vs. institucionalismo ver Mearsheimer, John J. 1994/1995 'The False Promise of International Institutions', *International Security* Vol. 19, N°3: 5-49.

bipolar del poder en el mundo. La segunda generación resultó de la implosión de la URSS y mientras se mantuvo la efímera ilusión de un orden mundial *fukuyámico*²⁷⁸, basado en la cooperación y en el que NNUU estaba supuestamente en condiciones de cumplir su papel de regulación de las relaciones internacionales, una vez que la Humanidad se liberara de la amenaza nuclear que había signado la etapa de la guerra fría. Con la tercera y cuarta generaciones de operaciones de paz de NNUU, se impone el nuevo concepto de seguridad humana. Ellas resultan de la consolidación de la globalización, muy particularmente de una de sus principales manifestaciones; el debilitamiento de la soberanía estatal como pilar del ordenamiento legal de las relaciones internacional. Por su parte, la especificidad que define la cuarta generación de operaciones paz surge de las consecuencias de la *guerra global contra el terror* del Presidente Bush (Jr.) con sus grandes *operaciones de estabilización* principalmente en Afganistán e Irak. En los hechos, la autorización del Consejo de Seguridad para que fuerzas militares de países u organizaciones regionales desplieguen operaciones de guerra, paralela y coordinadamente con *operaciones de paz complejas*, que actúan bajo autoridad de NNUU, de alguna forma asume y reedita la experiencia de las *operaciones de estabilización* impuestas por la OTAN y EEUU a partir de 2001.

Quiere decir entonces que la forma que van asumiendo las operaciones de paz de NNUU, de hecho refleja la realidad de las relaciones de poder internacionales. Es más; el papel que juega el Consejo de Seguridad de NNUU en la regulación de las cuestiones relacionadas con la paz y la seguridad en el mundo ha estado determinado en cada momento histórico, como no puede ser de otra manera, por su integración y por la forma en que adopta sus resoluciones. Ello, como se vio, no sólo resultó de la correlación de

²⁷⁸ El término refiere a la más que célebre tesis de Francis Fukuyama en su "El Fin de la Historia(1992), re-elaboración de la vieja idea hegeliana de que la historia tiene un fin. Así, el *nuevo orden internacional fukuyámico* sería uno de hegemonía global incontestada de los EEUU como mensajero de los valores euro-occidentales asentados en la universalización del libremercado y la democracia. Aquel clima de época que ya había comenzado a manifestarse en el último documento de Estrategia de Seguridad Nacional del Presidente George H. W. Bush en 1993, se plasmó en su versión cosmopolita -y más benigna- en los documentos de Estrategia de Seguridad Nacional del Presidente Bill Clinton con sus dos conceptos guía: *engagement and enlargement*. Curiosamente, su máxima expresión se produjo a partir de 2001, con el auge neo-conservador de la presidencia de George W. Bush; una especie de deformación decadente y agresiva del cosmopolitanismo (ver <http://nssarchive.us/>. Acceso 04/01/2015)

poder entre las principales potencias militares en 1945. En la medida que dichas reglas no han cambiado, pero sí lo ha ido haciendo la distribución del poder entre los miembros del Consejo de Seguridad y también entre ellos y otros actores relevantes del sistema internacional, las operaciones de paz han ido mutando.

Es más, cuando el Consejo de Seguridad se vio impedido de actuar, por falta de consenso entre sus miembros permanentes y la configuración del poder mundial lo permitió, los actores dominantes adoptaron las decisiones que consideraron necesarias en función de sus intereses. Incluso de manera unilateral y sin tomar en cuenta a las NNUU.

En conclusión; más allá de las diversas tipologías de operaciones de paz propuestas, incluso la aquí formulada, lo realmente determinante para explicar y caracterizar su desarrollo es la configuración de las relaciones de poder en el ámbito internacional.

CAPÍTULO II MARCO TEÓRICO

La investigación que se presenta puede definirse como un estudio de política exterior comparada. Su ubica en la frontera disciplinaria entre las relaciones internacionales y los estudios de políticas públicas al tiempo que marginalmente transita por dos (sub)disciplinas; los estudios de seguridad internacional y la resolución de conflictos. Por su temática se asienta en la intersección dos dimensiones de la política exterior uruguaya: la político-diplomática y la militar-estratégica. Su carácter comparativo deriva de la dimensión inter-temporal que también incluye el trabajo.

En este capítulo se explicitan algunos conceptos teóricos clave, también se presenta y fundamenta el esquema teórico-metodológico del trabajo y se discuten ciertos problemas teóricos involucrados en el mismo.

Finalmente, se revisan algunos de los principales enfoques teóricos referidos a la motivación de los estados para participar de las operaciones de paz y se presenta la tipología elaborada por Alex Bellamy y Paul Williams en el marco del Proyecto *Providing Peacekeepers* y que, más allá de los señalamientos críticos que se exponen respecto a su *potencia heurística*, es la base analítica de partida que se utiliza para el análisis del caso de Uruguay.

II.1 Participación de los Estados en Operaciones de Paz; Grandes Debates, “Teorías de Alcance Medio” en Relaciones Internacionales y un Enfoque Popperiano.

El centro de este trabajo se ubica en el ámbito de los estudios de la política exterior. Por ello y siendo que las operaciones de paz constituyen asunto asentado en el ámbito de las relaciones internaciones, también parece necesario dirimir algunas cuestiones teóricas que ocupan los debates de dicha disciplina y de alguna forma interesan al objeto específico de la investigación. Por tanto, parece inevitable establecer brevemente cuál es

el enfoque teórico desde el cual se analizan los aspectos vinculados a las relaciones internacionales y en particular a las interminables discusiones teóricas –los denominados debates inter-paradigmáticos- han signado el desarrollo de la disciplina.

Las últimas luchas inter-paradigmáticas–tercera (Lapid, 1989) o cuarta (Waever, 1996)- que siguieron a la publicación del célebre *Theory of International Relations* de Kenneth Waltz, han desembocado en una *fase de apaciguamiento*, en la que la disciplina ha ingresado en una etapa que parece caracterizada por la puesta a prueba de las diferentes propuestas teóricas en lugar de los debates teóricos entre ellas (Dunne, T. et al. 2013:406). Sea como fuere, resulta evidente que la denominada *guerra de paradigmas* ha concluido en una especie de armisticio tácito. Una situación algo enigmática que motivó el número especial de la *European Journal of International Relations* de diciembre de 2013, donde un conjunto de importantes autores reflexionaron alrededor del provocativo título: *¿The End of International Relations?*

Si se toma como referencia el manual sobre teoría en las relaciones internacionales más utilizado en EEUU (Viotti, P. R. & Kauppi, M.V. 2013) las diferentes escuelas teóricas serían ocho u once²⁷⁹. En cambio, Dunne, Kurki y Smith (2013) en el texto editado en el Reino Unido, identifican trece corrientes teóricas²⁸⁰. Finalmente, otro texto, en este caso del área francófona, de los canadienses Macleod, A. y O’Meara, D. (2007), aunque también distingue trece escuelas, sugiere una taxonomía algo diferente²⁸¹.

A esta dispersión teórica de la disciplina se agrega que, de la revisión de la literatura sobre la multi-facética cuestión de las operaciones de paz y en particular aquella referida a la contribución de los estados, surge que no es posible identificar una explicación de validez general, algo así como una *teoría de alcance medio* sobre esta

²⁷⁹ Estos autores identifican cuatro grandes perspectivas de análisis: realismo y/o neorealismo (realismo estructural), liberalismo y/o institucionalismo neoliberal, estructuralismo económico y la escuela inglesa. Por otra parte, reúnen al constructivismo, la teoría crítica, el post-modernismo y el feminismo bajo la categoría de “interpretaciones interpretativas”- *interpretive understandings* – para finalmente incluir la teoría normativa (pp. 1-17)

²⁸⁰ Teoría normativa, realismo clásico, realismo estructural, liberalismo, neoliberalismo, Escuela Inglesa, marxismo, teoría crítica, constructivismo, feminismo, post-estructuralismo, post-colonialismo y teoría verde (ecologismo).

²⁸¹ Realismo clásico, neorealismo, liberalismo, institucionalismo liberal, marxismo ortodoxo, Escuela Inglesa, constructivismo, neo-marxismo, teoría crítica, post-modernismo, feminismo y sociología histórica neo-weberiana.

cuestión, construida a partir de uno de los diversos grandes enfoques teóricos hoy existentes en la disciplina.

El esfuerzo más significativo y ambicioso sobre esta temática, *Providing for Peacekeeping*, proyecto del International Peace Institute y la Elliot School de la George Washington University²⁸², parece avalar la orientación dirigida abandonar la preocupación por la centralidad de la *gran teoría* o al menos abona la imposibilidad de progresar en el conocimiento del fenómeno, a partir de la afiliación *a priori* a uno de los grandes enfoques teóricos que conviven actualmente en la disciplina.

Demasiadas y muy diferentes variables domésticas y/o externas –también *inter-mésticas*- operan en la configuración de las decisiones de los estados frente a cada una de las múltiples y muy diversas operaciones de paz en cada momento histórico. No es posible identificar siquiera un conjunto de factores preciso y acotado que permita formular algo similar a una *ley general* suficientemente potente, desde el punto de vista explicativo y predictivo sobre el comportamiento de los gobiernos frente a esta cuestión.

De manera que, teniendo a la vista la proliferación teórica de la disciplina de las relaciones internacionales junto a la realidad empírica del problema de investigación que subyace en el estudio que se presenta y que puede resumirse en la pregunta **¿porqué contribuyen los estados con las operaciones de paz?**, se ha optado por una postura teórica más abierta y crítica, apoyada en el pluralismo teórico y metodológico propugnado por Karl Popper, antes que un enfoque de sensibilidad *paradigmática* del tipo del propuesto por Kuhn o Lakatos.

En efecto, curiosamente y a pesar de que –como recuerda Thomas C. Walker- tanto Kuhn como Lakatos se manifestaron contrarios a la apropiación por las ciencias sociales de sus conceptos de *paradigma* y *ciencia normal* y de *programa científico de investigación* respectivamente, los debates teóricos de la disciplina asumieron ampliamente dichos conceptos. En cambio, poca atención se dispensó a la postura meta-teórica de Karl Popper, quien explícitamente sostuvo la validez de su modelo científico tanto para las ciencias naturales como las ciencias sociales, postulando la unidad del método científico. La apelación popperiana al pluralismo teórico y metodológico con su énfasis en la crítica, la validez de la conjetura y la potencia del recurso de la falsación

²⁸² Ver <http://www.providingforpeacekeeping.org/> (acceso 01/04/2015)

para el avance del conocimiento científico (Walker, Th. C.2012: 29-31) es el que mejor parece adecuarse a los propósitos y principalmente a la realidad teórico-metodológica y empírica que muestra el objeto de estudio elegido.

Sólo a modo de ejemplo y sin pretensiones de dar cuenta exhaustivamente del asunto, vale la pena discutir y examinar las principales debilidades de los algunos de los principales intentos de formular explicaciones generales a la pregunta referida a la contribución de los países para operaciones de paz.

Como es posible suponer, las propuestas explicativas más ambiciosas, se afilian a alguna de las diversas perspectivas del realismo. La principal clave explicativa de estos autores acerca del comportamiento de los estados en este asunto es el concepto del interés nacional. Un argumento que también puede ser utilizado para explicar cualquier otro aspecto de la conducta de los estados en la esfera internacional.

Sin embargo, además de ser tautológica, la explicación resulta al menos insuficiente ya que, por una parte no da cuenta de cómo cada estado define sus intereses nacionales y además tampoco explicita qué significa o cómo se traduce dicho concepto en la realidad, en cada situación y/o decisión concreta para los diferentes estados. En efecto, el interés nacional no constituye un concepto cuyas características puedan abstraerse y generalizarse. Distintos autores constructivistas han argumentado convincentemente que el interés nacional es una construcción social resultado de la interacción de un conjunto de variables tales como la percepción mayoritaria de las elites acerca de la experiencia histórica de la sociedad, respecto al papel de su país en el ámbito internacional y sobre sus *señas de identidad*²⁸³, junto a la ubicación geográfica y estratégica del país. Por otra parte, todos estos elementos dependen del momento y las condiciones históricas de cada país. Así, el concepto de interés nacional, contrariamente a lo que a veces se argumenta, está lejos de ser eterno e inmutable para cada estado y menos aún homogéneo entre países.

Entre tanto, desde las tiendas del liberalismo, particularmente en su versión institucionalista, se enfatiza en los aspectos normativos al analizar el tema. Particular relevancia han adquirido las expresiones de la *teoría de la paz democrática*; una de las teorías de alcance medio que David Lake (2013:576-577) propone como más

²⁸³ La identidad nacional a su vez también es una construcción social.

promisorias y fructíferas en relaciones internacionales. Autores afiliados a esta corriente han extendido la tesis original, referida a tendencia de las democracias a un comportamiento internacional más pacífico que los estados autoritarios (Small, M. y Singer, J.G. 1976), para proponer la existencia de una correlación positiva entre democracia y contribución a las operaciones de paz. Aunque dicha proposición puede corroborarse por la vía del análisis comparativo de tipo *n-grande* (por ejemplo Regan, P. 1998 o Daniel, C.F. 2006), no aporta explicaciones causales y tampoco soporta la prueba de la falsación. En efecto, más allá de que dicha tesis pueda ser defendida como *válida probabilísticamente*, también es fácilmente comprobable que no pocos regímenes autoritarios y democracias débiles (Nepal, Nigeria y otros estados asiáticos, africanos, etc.) contribuyen – a veces sustancialmente- con las operaciones de paz. Además, demás buena parte de las democracias occidentales más asentadas y reconocidas (EEUU, Reino Unido, Francia e incluso los países nórdico-europeos o Canadá) aportan muy poco personal para operaciones de paz de NNUU y prefieren hacerlo en las *operaciones de estabilización* conducidas por la OTAN, cuya *robustez* las ubica en una *zona gris* entre operaciones de combate y operaciones de paz.

Otra línea explicativa propuesta que podría ser caracterizada como una variante del realismo, se apoya en la idea de las operaciones de paz como *productoras* de un bien público puro, que puede ser definido como la paz ó la seguridad ó la estabilidad internacionales (Brysk, A. 2009). El argumento²⁸⁴, apoyado en la teoría de la elección racional, asigna a los estados un patrón de conducta regido por la búsqueda egoísta de su utilidad/bienestar.

Esta propuesta también plantea dificultades. En efecto, si bien los estados que contribuyen con operaciones de paz se benefician individualmente de sus dividendos, de mayor estabilidad y seguridad internacionales, dichas *utilidades* se distribuyen muy desigualmente entre los estados (lo que los convertiría en bienes públicos imperfectos), por lo que en la mayor parte de los casos la *ganancia* –absoluta o relativa- no justificaría los costos y riesgos asociados con la contribución. En realidad, no pocos contribuyentes de NNUU –algunos de ellos importantes (Uruguay, Nepal o Bangladesh, por ejemplo)-

²⁸⁴ Este tipo de argumentación también se superpone con perspectivas constructivistas que se basan en cuestiones de tipo identitaria y se han utilizado para explicar el comportamiento de las potencias medias respecto a las operaciones de paz durante la guerra fría

lograrían beneficios relativamente mayores y a menores costos, adoptando el comportamiento de *free-riders*.

Sin pretensiones de exhaustividad, puede finalmente mencionarse otra vertiente argumental, constituida por aquellos autores que han explorado en el ámbito de las variables de carácter doméstico en la búsqueda de argumentos explicativos al comportamiento de los estados frente a las operaciones de paz. Aquí, las apoyaturas teóricas son variadas. Así, desde el constructivismo, se ha puesto propuesto el concepto de identidad como argumento explicativo. Tal es el caso de algunas interpretaciones acerca de la activa política contribución con las operaciones de paz asumida por las llamadas potencias medias (Suecia, Noruega, Canadá, Australia, Holanda, etc); los *Buenos Samaritanos* (Brysk, A. 2009) Argumento que ha sido refutado por el cambio de comportamiento adoptado por la mayoría de esta categoría de países *altruistas* en las nuevas condiciones internacionales de la post-guerra fría. En efecto, ellos se han volcado a contribuir preferentemente con las *operaciones de estabilidad* de OTAN, minimizando su participación en las operaciones de paz bajo conducción de NNUU. Por otra parte, la fundamentación *normativa/altruista* es esgrimida por un buen número de países del *Sur Global* contribuyentes activos de NNUU. Si bien es cierto que este comportamiento es coherente con la política exterior de promoción del multilateralismo que muchos de ellos preconizan, el argumento no permite explicar por qué contribuyen en ciertas operaciones de paz de NNUU y no en otras. Generalmente es posible identificar otras motivaciones menos altruistas –razones económicas y/o conveniencias de sus fuerzas militares o policiales, intereses estratégicos, etc.- para su comportamiento.

Otro argumento emparentado con el anterior es la búsqueda de prestigio en los organismos internacionales o regionales (NNUU, OTAN. En este caso, su filiación teórica resulta más ubicua pues, pese a constituir una construcción social –y como tal asociado al constructivismo-, el prestigio también es instrumentalmente útil a la capacidad de influencia política internacional de un estado y como tal, desde una lógica realista, un mecanismo para acumular poder Este argumento también se ha asociado al comportamiento de las potencias medias e incluso al de países de menor porte, en búsqueda de mayor protagonismo internacional a través de su participación en los organismos que definen o influyen en decisiones importantes sobre operaciones de paz,

etc. En ese sentido, incluso podría vincularse a lógicas de política exterior dirigidas al fortalecimiento de la gobernanza internacional, propias del institucionalismo neoliberal.

Finalmente, un último tipo de explicación se concentra en cuestiones de política doméstica y particularmente el comportamiento burocrático de las instituciones públicas. Este tipo de argumentación, se ha interesado particularmente en las relaciones civiles como un ámbito donde es posible identificar motivaciones para la contribución con operaciones de paz, muy especialmente en aquellos países con regímenes autoritarios o que se hallan en transición a la democracia luego del autoritarismo. En efecto, no es casual que esta línea explicativa haya sido planteada con fuerza a partir del análisis de la política de los países de América del Sur respecto a las operaciones de paz de NNUU en las últimas dos décadas y media (Kenkel, K. M. ed. 2013 y Sotomayor, A. 2010).

En realidad, el papel de las burocracias públicas, especialmente los militares y los diplomáticos, como argumento explicativo de la política de los estados respecto a las operaciones de paz ha sido objeto de análisis por parte de varios autores y ha dado lugar a distintos argumentos referidos a países de diferentes regiones. Ejemplos de dichos argumentos son el volumen, las características y postura estratégica de las fuerzas armadas, su posición respecto a la forma en que se conducen las operaciones de paz de NNUU o de otras organizaciones como la Unión Africana o la OTAN. También, aunque menos explorada, quizás por menos evidente, es la hipótesis referida a los intereses de las burocracias diplomáticas en la definición de la política sobre operaciones de paz. Sus objetivos pueden vincularse a la búsqueda de un lugar –permanente o no- en el Consejo de Seguridad de NNUU u otras posiciones en la amplia variedad de organismos vinculados al Departamento de Operaciones de Paz de NNUU (DPKO), etc.

Asociada a la cuestión de las burocracias públicas, desde el institucionalismo se han propuesto argumentaciones de tipo *path-dependency*, principalmente cuando las operaciones de paz han adquirido un desarrollo y una permanencia considerables que, por ejemplo, las han convertido en misiones permanentes para los militares de algunos países.

Como se desprende de esta rápida recorrida, la diversidad de situaciones y argumentos es muy amplia. Ello fortalece la idea de la utilidad de los estudios de caso. Ellos permiten una aproximación más precisa a las razones por las cuales cada país

contribuye –o no- con las diferentes operaciones de paz y a la explicación de la forma que dicha contribución adopta.

A continuación se explicita con más detalle el modelo conceptual y metodológico empleado para el análisis.

II.2 El Esquema Metodológico-Conceptual de Análisis

Como ya fue adelantado, el trabajo que se presenta puede considerarse encuadrado genéricamente en el Proyecto *Providing for Peacekeeping*. Por ello la construcción de su esquema conceptual y metodológico de análisis también toma como base la propuesta de Bellamy y Williams (2013: 18-21 y 417-436) y le introduce algunos ajustes con el objetivo de adaptarla a sus necesidades específicas.

Así, es conveniente comenzar por establecer cuáles son esas diferencias entre ambas investigaciones, fundamentando la necesidad de los ajustes mencionados, para discutir posteriormente sus características.

Este trabajo constituye un estudio de caso dirigido a identificar las explicaciones del comportamiento de Uruguay en relación a las operaciones de paz en el período 1992 - 2014. Como tal puede definirse como un estudio de política exterior que posee también una dimensión comparativa determinada por su carácter inter-temporal.

En cambio, el alcance de *Providing for Peacekeeping*, le otorga una amplitud que podría caracterizarse de universal o global y lo define como estudio de política exterior comparada. Además, por tratarse de una investigación de tipo *problem-solving*, sólo contempla de forma tangencial la dimensión inter-temporal.

La diferencia entre un estudio comparativo entre estados y otro centrado exclusivamente en un estado, plantea el problema del nivel de análisis y la necesidad de ajustar el diseño del esquema analítico. Esta diferencia en el nivel de análisis se traduce en la centralidad que adquieren los procesos de toma de decisión dentro de la *caja negra* que representa el estado, en el estudio de caso.

Ello supone descifrar el papel de las instituciones, los actores y las ideas, así como sus interacciones mutuas y también identificar cómo el contexto externo juega en relación con los procesos domésticos. Ciertamente, *Providing*, a diferencia de la mayoría de los

trabajos de política exterior comparada, no observa el estado únicamente desde la perspectiva del actor racional unificado, sino que también abre la *caja negra* del estado, identificando también factores de política doméstica como explicación del comportamiento de los países. Sin embargo, el nivel de profundidad del análisis de los estudios de caso sobre los que se apoya, no requirió detallar la dinámica y características de los procesos de decisión. Así, podría decirse que la *caja negra* del estado sólo se abrió parcialmente.

La segunda diferencia, es la cuestión de la dimensión temporal en los análisis. En efecto, *Providing* es básicamente un análisis estático; estudia la conducta *actual* de los estados respecto a las operaciones de paz. En efecto, aunque su espectro de observación es amplio temporalmente e incluso algunos análisis de caso *miran* diversos momentos en la historia de un país, la vocación general del estudio no es desentrañar la dinámica de los procesos ni tampoco comparar diferentes momentos. En todo caso está dirigido a identificar claves explicativas que contribuyan a dar respuesta al dilema que enfrenta NNUU por el desarrollo alcanzado por las operaciones de paz y su necesidad de reclutar el volumen y la calidad de personal necesarios para cumplir con unos objetivos y tareas cada vez más complejos.

En cambio, aunque *prima facie* este estudio se focaliza en un lapso en el que los grandes rasgos de la política uruguaya respecto a operaciones de paz parecen relativamente homogéneos, dos razones conducen a dotar al estudio de una dimensión inter-temporal que es la que le confiere características de estudio de política exterior comparada.

La primera razón es que la contribución de Uruguay para operaciones de paz no se inicia en 1992. Por el contrario, ella contaba ya con casi treinta años de historia cuando, a partir de ese año, registra un cambio sustantivo. La segunda razón es que, aun siendo relativamente homogénea durante el período 1992-2014, al *acercar el lente* es posible identificar transformaciones.

Ambas cuestiones, tanto el gran cambio a partir de 1992 como las modificaciones, más graduales y de *sintonía fina*, que se registran entre 1992 y 2015, requieren ser explicadas para dar sentido y profundidad a la argumentación del trabajo.

Resumiendo. Esta investigación, por su objeto de análisis puede considerarse inserta en los objetivos y el espíritu de *Providing*. Además se inspira en su marco teórico-metodológico. Sin embargo, su nivel de análisis es diferente y también propone un

enfoque distinto acerca de la dimensión temporal en el análisis. De allí que, en lo que sigue, se discuten más profundamente algunas cuestiones conceptuales en función del nivel de análisis que se transita y se presenta posteriormente un marco teórico-metodológico que ajusta el esquema de análisis de *Providing* a los requerimientos específicos de este trabajo.

El esquema analítico conceptual propuesto por Alex Bellamy y Paul Williams (2013: 18-21 y 417-436), fue construido en la forma de una tipología de *razones motivacionales o inhibitoras*, elaborado a partir del variado conjunto de factores que contribuyen a explicar las políticas de los diferentes estados respecto a la contribución – o no- con operaciones de paz.

En efecto, es a través del análisis de la interacción y el balance entre ambos tipos de argumentos –motivacionales e inhibidores- que resultan las decisiones de los estados.

Así, dichas *razones* se agrupan en cinco diferentes tipos: políticas, económicas, de seguridad, institucionales y normativas.

Previamente, sin embargo, es necesario detenerse para explorar brevemente dos conceptos clave en el comportamiento de los estados respecto a las operaciones de paz y particularmente de su predisposición –favorable o negativa- frente a ellas. El primero es la noción de *cultura estratégica* y el segundo es el concepto de *instituciones*; su papel en la hechura de las políticas en interacción con los actores y las ideas.

Ello conduce casi directamente a la cuestión de la toma de decisión. En efecto, un estudio de caso de vocación histórica requiere examinar en detalle el proceso de ciertas decisiones clave, aquellas que se producen en y/o dan lugar a *coyunturas críticas* o *momentos formativos* (Pierson, P. y Skocpol, T. 2008:13-16), que fijan reglas y determinan procesos con algún grado de durabilidad y permanencia.

En dicho sentido, es necesario explicitar que el trabajo asume un enfoque al menos emparentado con el institucionalismo histórico, en la medida que analiza configuraciones organizacionales y/o institucionales, coyunturas críticas y procesos de largo plazo, entendiendo imprescindible visibilizar y hacer comprensibles los contextos más amplios y los procesos que interactúan, dan forma y reforman los estados, la política y el diseño de la política pública que se analiza (Pierson, P. y Skocpol, Th. 2008:1 y 9).

Así, el rol del contexto político -internacional y doméstico- en el cual se procesan en las decisiones adquiere particular interés y relevancia pues constituye un elemento central en el análisis de cualquier decisión de política exterior, en cuya formulación inevitablemente confluyen variables domésticas y externas.

Las opciones teóricas realizadas respecto al papel de variables domésticas y estructuras internacionales, traducidas en la forma de un diseño analítico-metodológico, requieren de explicitación. Ella se realizará al establecer la propuesta para el análisis de los procesos de decisión.

Una vez precisado lo anterior, conviene matizar para establecer que, cuando el análisis se focaliza en un nivel micro, también se apela al instrumental de otra de las grandes corrientes en la ciencia política; la teoría de la elección racional.

En las dos próximas secciones se discuten sucesivamente el concepto de cultura estratégica y la polémica temática del papel de las instituciones en las políticas. No podría dejar de mencionarse que, de alguna manera, ambos asuntos se solapan pues – como se verá- la cultura estratégica de hecho es también una institución. De todas formas, visto que se trata de un concepto poco transitado, se le dedica un análisis particular para discutir su significado y características.

II.3 Cultura Estratégica

El concepto de cultura estratégica puede rastrearse hasta los años 70' cuando fue planteado por Jack Snyder (1977), en un trabajo realizado para Fuerza Aérea de EEUU y la Rand Corporation en el contexto de la guerra fría, asociado a la cuestión de la confrontación nuclear. En efecto, generalmente Snyder es citado como el autor que inició el desarrollo de dicho concepto, estableciendo que el mismo refiere a un conjunto de ideas, conceptos, respuestas condicionadas emocionalmente y patrones habituales de conducta acerca de la estrategia nuclear, adquiridos a través de la instrucción y la imitación y compartidos por los miembros de la comunidad de seguridad de un país (Snyder, J. 1977:8).

A partir de aquella definición inicial, la idea de cultura estratégica fue expandiendo sus alcances a través de un proceso en el que pueden reconocerse ciertos hitos hasta la actualidad.

En dicho proceso es posible detectar conexiones con los desarrollos teóricos sobre cultura política iniciados en 1963 por Almond y Verba, que condujeron a definirla como un conjunto de creencias compartidas y reglas sobre la toma de decisiones de un colectivo dado²⁸⁵. Patrones culturales se distribuyen en una sociedad a través de los procesos de socialización de sus individuos cuyas raíces se hunden en sus orígenes antropológicos (lengua, religión, costumbres, etc.) y sus experiencias históricas compartidas (Lantis, J. 2002:91). De tal forma, cada individuo posee cierta forma de pensar o mentalidad que no sólo lo caracteriza, también influye en su comportamiento al delimitar sus preferencias respecto al conjunto de opciones posibles a su disposición²⁸⁶. De alguna forma, el concepto podría asimilarse a la noción de *sentido común* pero aplicado al ámbito de la política.

A mediados de los años 90' Alastair Johnston, un académico norteamericano afiliado a la corriente del realismo cultural y especializado en la política exterior china, propuso re-conceptualizar la idea de cultura estratégica (Johnston, 1995:44-49). Para ello sugirió entenderla como un **entorno ideacional** –*ideational milieu*- que delimita las opciones para el comportamiento de los agentes, definiendo dicho entorno como aquellas *creencias y reglas decisionales compartidas que imponen un cierto ordenamiento en las concepciones individuales y colectivas acerca de su relacionamiento con su ambiente social, organizacional o político*. Así estableció su redefinición de cultura estratégica como un *sistema integrado de símbolos (por ej. estructuras argumentativas, lenguajes, analogías, metáforas) referidas al papel y la eficacia del empleo de la fuerza militar en las relaciones políticas inter-estatales, que establecen preferencias estratégicas, generalizadas, que tienden a permanecer en el tiempo y las revisten con un aura de objetividad que hace aparecer a dichas preferencias estratégicas como las únicas realistas y eficaces* (Johnston, 1995:46)²⁸⁷.

Más recientemente Kerry Anne Longhurst, en el marco de un trabajo dirigido a comprender la política exterior de seguridad alemana y sus cambios en la post-guerra fría, formuló un concepto algo diferente sobre cultura estratégica que resulta de

²⁸⁵ Ver Almond, G.A. 1988:79-80

²⁸⁶ La relación con el concepto de racionalidad limitada de Herbert Simon es inocultable.

²⁸⁷ Las citas en cursivas y la traducción es del autor

particular interés para nuestra investigación. Es relevante señalar que el análisis de Longhurst tiene un carácter principalmente interpretativo, lo que le otorga ciertos énfasis diferenciales respecto a la propuesta de Johnston, cuyo objetivo central fue explicar la política exterior china.

Las razones que lo hacen apropiado para este trabajo son tres. En primer lugar, su concepto reconoce diversos niveles de análisis, lo que facilita su aplicación empírica. También –y esto es central- admite la posibilidad del cambio; establece sus mecanismos y la trayectoria causal que lo ordena. Finalmente, incorpora explícitamente la dimensión externa al análisis.

En la conceptualización de Longhurst noción de cultura estratégica contempla dos grandes niveles de análisis que conectan la “forma de pensar” o “mentalidad” –*mind-set*- compartida junto al “paquete” de creencias compartidas y de normas generalmente aceptadas de una comunidad, con las opciones de comportamiento apropiadas y posibles en la temática. A su vez, la “forma de pensar” se estructura analíticamente en dos niveles. El primero –los **elementos/normas fundacionales**- está constituido por las principales normas básicas sobre políticas de seguridad, cuyas raíces se ubican en la fase constitutiva de la cultura estratégica. Estas normas fundacionales informan el proceso a través del cual se definen los objetivos más generales y abstractos del estado sobre cuestiones de seguridad. Dichos elementos fundacionales, en un segundo nivel, se conectan con los **puntos de vista** –*stand points*- sobre las políticas de seguridad, a los que define como las lecturas e interpretaciones de las normas del primer nivel –los elementos fundacionales- más generalmente aceptadas por la élite política de un colectivo. Por su parte, los puntos de vista acerca de las políticas de seguridad informan el proceso que conduce a la definición de estrategias e instrumentos para alcanzar los objetivos de seguridad propuestos. Así, los puntos de vista son algo así como los parámetros a través de los que las “opciones culturalmente apropiadas” (comillas en el original) son seleccionadas a partir del conjunto de opciones posibles. Los elementos fundacionales y puntos de vista sobre políticas de seguridad integran lo que podría denominarse *núcleo duro* de la cultura estratégica (Longhurst 2000:58).

Por otra parte, el contexto externo, en tanto variable interviniente en el proceso de construcción de la cultura estratégica de un país, definido como las expectativas respecto al comportamiento de otros actores, es un elemento clave para comprender los

cambios que se registran en la cultura estratégica de un país y la forma en que se procesan.

Va de suyo que la cultura estratégica tiende a ser relativamente estable y poco cambiante en el marco de un período histórico definido por determinadas condiciones externas y domésticas. De todas formas, la cultura estratégica de un colectivo –un estado en nuestro caso- no es eterna ni invariable. Ella evoluciona, generalmente de forma parcial, incrementalmente, a lo que Longhurst denomina cambios de *sintonía fina* y que se producen por la vía de la adaptación de las nociones en el nivel de los *puntos de vista* sobre políticas de seguridad.

Los cambios más radicales, según Longhurst, ocurren generalmente como respuesta a *shocks externos*; esto es demandas provenientes de actores externos que no conciben con los *puntos de vista* predominantes en la cultura estratégica vigente.

Al respecto, más allá de que este último punto pueda adecuarse al caso de Alemania, para el caso de Uruguay y de buena parte de los países del Sur Global, conviene ampliar el origen del *shock* como vector de los cambios radicales en la cultura estratégica, incorporando lo que podría llamarse *shock interno*. Esto es, nuevas demandas surgidas domésticamente, a partir de modificaciones dramáticas en la composición de las elites gobernantes, producto de procesos políticos como los procesos autoritarios y los golpes de estado o inversamente las transiciones a la democracia.

En estas situaciones de cambio abrupto, sea de las demandas externas o de la composición y las percepciones de las elites dominantes, la cultura estratégica se comporta como lo que es; una expresión ideológica y como tal fuertemente resistente a los cambios.

En efecto, el cambio por *shock externo* sólo se producirá luego de un período de perplejidad, durante el cual las élites de la comunidad de seguridad (o parte de ellas, N. del A.) se resisten a modificar los preceptos que integran el *núcleo duro* de la cultura estratégica dominante – los elementos fundacionales- que ya no se adaptan a las nuevas condiciones del contexto externo. Generalmente es necesario un proceso de debate y revisión concienzuda de las opciones posibles de políticas para modificar el “paquete” vigente y adoptar uno nuevo y diferente.

En el caso de lo que se ha propuesto aquí denominar *shock interno*, el proceso es algo diferente. El recambio de elites dominantes, que supone muchas veces un recambio de total o parcial del *núcleo duro* de la cultura estratégica, requerirá para imponerse un proceso, generalmente gradual y *friccionado* para que los aparatos burocráticos del estado –particularmente los servicios de seguridad y el cuerpo diplomático- asuman los nuevos valores y normas.

Finalmente, puede señalarse que el concepto de cultura estratégica se enmarca perfectamente en el pensamiento de la escuela constructivista²⁸⁸ y su propuesta acerca del rol de las construcciones sociales intersubjetivas –normas- en la conducta de los estados. Ello permite por otra parte explicar además el carácter específico -y diferente- de la cultura estratégica en cada estado, su vínculo con la política doméstica y con su entorno estratégico.

Para concluir el punto vale la pena detenerse para precisar que, siendo importante reconocer el papel de la cultura –ideología, identidades, lenguajes, etc.- en el comportamiento de las instituciones y en la definición de las políticas, también es imprescindible dilucidar su ubicación en la relación con ellas. El punto será examinado en la siguiente sección, donde además quedará claro que la cultura estratégica tal como viene de ser definida, constituye en sí misma también una institución.

II.4 Instituciones, Políticas y Procesos de Decisión

El objetivo de este apartado es explicitar qué son, cuál es el papel y cómo interactúan las instituciones entre sí, con los actores y con las ideas en los procesos de hechura de las políticas. La referencia básica es un artículo de Acuña, C. y Chudonsvky, M. (2013:19-67).

La relevancia de las instituciones en los procesos políticos, particularmente en las decisiones que los estados adoptan ya no parece estar en cuestión. De hecho, el asunto ha dejado de ser objeto de debate teórico. Sí lo fue en el pasado, cuando el marxismo en su versión más radical –o primitiva- asignaba a las instituciones el carácter de *epifenómeno* o simple consecuencia de los grandes procesos económico-sociales y por

²⁸⁸ Ver la fundamentación en Stumm, M. 2004:14-15

otra parte las visiones legal-formalistas afirmaban que para entender la política bastaba con estudiar el derecho constitucional.

De todas maneras, también hay que establecer que importantes corrientes sociológicas actuales (por ejemplo Bauman, Z. 2004) tienden a considerar que lo significativo es la cultura que se transmite a través de las instituciones y no tanto las instituciones como tales. Por otra parte y como resultado del avance de la economía neo-clásica y del individualismo utilitarista, se ubica a las instituciones en un lugar casi marginal.

Sin embargo, desde esa misma lógica esencial, las corrientes del neo-institucionalismo más radicalmente ancladas en el individualismo metodológico (North, D. et al, 2009) jerarquizan a las instituciones, asignándoles primacía causal, en interacción con las preferencias y comportamientos de los individuos “racionales”. En el marco de ese *renacimiento* institucionalista y sin romper completamente con esa misma lógica, aunque incorporando una mayor riqueza de análisis histórico, autores como Acemoglu et al. (2004) y Engelman S. y Sokoloff, K. (2002) también han postulado que las instituciones representan un factor explicativo fundamental del desarrollo económico.

Tales enfoques vieron a agregarse a los análisis que, rescatando el valor de las instituciones, ya en los años 80', habían realizado March y Olsen (1989), sin olvidar La Gran Transformación de Karl Polanyi, texto seminal que mostró la centralidad de la creación institucional en los mercados y su desarrollo.

Actualmente, el neo-institucionalismo en sus diversas expresiones ha devenido casi hegemónico, al menos en la ciencia política. Resulta indudable que las instituciones juegan un papel en los procesos políticos y particularmente en las decisiones de los gobiernos. De todas formas, resta aun por dilucidar la pregunta de Adam Przeworski (2004:168) ¿Cuál es la *causa profunda*: las instituciones o las condiciones materiales? Y su inquietante respuesta: en realidad, la pregunta es improcedente y la única fuerza motriz de la historia es la endogeneidad. O para formularlo de otra manera, la noción de causalidad no es una sola. Para dilucidar el problema se requiere especificar el problema y establecer sus parámetros espacio-temporales. Como se verá más abajo, las denominadas “teorías de alcance medio” habilitan un camino para superar el dilema de la indeterminación causal de las “grandes teorías”. (ver nota#28 en Acuña y Chudnovsky 2013:35).

Tres grandes corrientes *neo-institucionalistas* compiten entre sí, cada una con sus lógicas y enfoques teóricos, para explicar no sólo la política sino también la economía y el desarrollo de las sociedades. Así, las discusiones están ubicadas en asuntos como: la relevancia de los actores en su interacción con las instituciones, el papel de las estructuras doméstica e internacional y la forma en que ellas operan para explicar y/o comprender las decisiones y cursos de acción de los estados; cómo se conciben las instituciones y cuál es el enfoque teórico respecto a su papel en la hechura de las políticas.

Una de las tres grandes corrientes dentro del neo-institucionalismo ya fue relevada; la de la elección racional. La segunda es la que se conoce como institucionalismo histórico, escuela que incluye en la definición de instituciones a todos aquellos procedimientos, rutinas, normas y convenciones, tanto formales como informales, que están insertos en las estructuras organizacionales de la arena política y de la economía política. Los autores de esta corriente aceptan en general que el núcleo de las políticas está constituido por el conflicto por recursos escasos entre grupos rivales y tienden a explicar las diferentes políticas nacionales a través de las formas institucionales que adoptan las arenas políticas y la economía. Dichas configuraciones institucionales privilegian los intereses de ciertos grupos e inhiben las posibilidades de incidencia de otros. De esta manera, privilegian el papel de las estructuras en relación a las concepciones funcionalistas que tienden a entender que las opciones/soluciones políticas representan una respuesta a las necesidades del sistema (Hall, P y Taylor, R. 1996: 6).

Finalmente, el neo-institucionalismo sociológico (también designado como teoría de la organización) recoge el legado weberiano para integrar la cultura –entendida como conjunto de rutinas, símbolos y patrones de conducta compartidos- al análisis de la relación entre instituciones e individuos. Con ello, muchos autores asociados al institucionalismo sociológico reconocen la influencia del constructivismo, en la medida que entienden la relación entre individuos e instituciones como mutuamente constitutivas (ibid:15)

No se profundizará en el análisis de estas tres grandes corrientes, en realidad no estrictamente diferenciadas, pues de hecho existe un amplio intercambio de argumentos entre los autores de cada una de ellas. Por otra parte, no puede dejar de mencionarse que

la *novedad* que aportan estos nuevos institucionalismos ha sido puesta en cuestión por sus críticos y no sin razón; la ciencia política siempre ha considerado las instituciones (Immergut, E. 2006:387-388).

En la medida que las distintas corrientes -y aun los diversos autores- proponen definiciones diferentes, conviene establecer desde el inicio lo que aquí se entenderá por institución: conjuntos de reglas -formales e informales- que apuntan a resolver problemas de coordinación y conflictos distributivos en una sociedad (Acuña C. y Chudnosvky 2013: 49).

Por su parte, el estado –institución central en nuestro análisis- se concibe como conjunto de relaciones sociales que establece un orden social (asimétrico en su distribución de poder y nunca socialmente imparcial) en un territorio determinado, respaldando dicho orden con una garantía coercitiva centralizada (ibid.: 32). Es importante precisar además, que el estado posee dos caras: al mismo tiempo que relación social, también es una institución (estructura) que cobija los comportamientos estratégicos de los *hacedores de políticas públicas*, al igual que la sociedad o el mercado (ibid.33).

Por otra parte, atendiendo la advertencia de Przeworski (2004:540) -*ser escéptico sobre nuestra creencia en el poder de las instituciones y prudentes en nuestras acciones*²⁸⁹-, el enfoque adoptado respecto a porqué, en qué medida y cómo importan las instituciones en la hechura de las políticas públicas, se resume en las cinco razones que exponen Acuña, C. y Chudnosvky, M. (2013: 62-65).

Previamente, es imprescindible precisar que por actor se entiende a todo agente individual o colectivo –dotado de auto-identificación como tal- capaz de actuar estratégicamente. Es central señalar que ello implica asumir que el actor posee algún grado de autonomía/ libertad de acción y que sus decisiones y sus acciones importan en la medida que pueden tener impacto sobre la historia. Es decir que no son simples *agentes* que actúan por cuenta de *otros*, sean ellos individuos, estructuras o procesos (ibid:36-37).

Aclarado el concepto de actor, corresponde explicitar las cinco razones por las que instituciones importan para entender las políticas.

²⁸⁹ Citado en Acuña y Chudnosvky 2013:63

En primer lugar, las instituciones poseen la capacidad potencial de modificar comportamientos, lo cual supone que su ausencia puede conducir a conductas diferentes. Sin embargo, no siempre sus reglas modelan comportamientos en el sentido de hacer previsible las conductas. En ciertos casos, son las propias instituciones las que *inducen* comportamientos dirigidos a evitar o a eludir el cumplimiento de las reglas establecidas.

Segundo; la existencia de instituciones efectivas no asegura buenos resultados. En efecto, las instituciones que logran moldear comportamientos en la dirección de mayor eficiencia y justicia, pueden resolver problemas de coordinación y conflictos distributivos en beneficio de la sociedad y de los intereses y derechos. Sin embargo, ello no ocurre siempre así. Incluso puede suceder lo contrario; que los comportamientos sean moldeados por las instituciones en sentidos contrarios a la justicia y la coordinación de la sociedad.

En tercer lugar, las instituciones pueden definir las acciones de los actores y la dinámica política, económica e ideológico-cultural de una sociedad. Aunque también puede ocurrir que los actores u otras variables de la *matriz política*²⁹⁰ definan a las instituciones por lo cual, en esos casos, no son las instituciones la variable explicativa central de los fenómenos en análisis.

Cuarto; las instituciones importan como distribuidoras de poder, al facilitar o dificultar el alcance de objetivos y la realización de intereses por parte de los actores. Sin embargo, la distribución de poder se ve influida también por los recursos y capacidades extra-institucionales de los actores. Por lo tanto, aunque las instituciones importan para la distribución de poder, no son siempre suficientes para explicarla.

Finalmente; las estructuras institucionales son heterogéneas, por esto pueden convivir, en un mismo tiempo y lugar, partes o arenas donde las instituciones no importen para

²⁹⁰ Se entiende como matriz política a un sistema de variables socio-estructurales, político-institucionales e ideológico-culturales que: a.- fija los límites de factibilidad para la realización de intereses de grupos sociales y el alcance de objetivos de actores políticos; b.- define probabilidades diferenciales para la realización de dichos intereses y el alcance de los objetivos políticos factibles y c.- brinda a los actores un mapeo de cómo funcionan o deberían funcionar las relaciones sociales. Así, influyen sobre la percepción de los límites de factibilidad y los cursos de acción más *apropiados* (normativamente convenientes, eficientes y eficaces) para alcanzar objetivos y realizar intereses (ibid. 29)

comprender los procesos sociales, pues ellas están determinadas por otras variables y/o actores sociales, junto con otras instituciones que sí importan. Además, entre aquellas que importan, podrá haber aquellas que mejoran la dinámica social y otras que no.

Cabría enfatizar en la relevancia de reconocer el carácter heterogéneo de las arenas de políticas públicas, particularmente en lo que refiere a las características y el papel de las instituciones, así como de los actores involucrados en ellas, a lo que hay que agregar sus interacciones recíprocas. Un fenómeno en buena medida vinculado tanto con las características particulares de las instituciones públicas que participan del ciclo de hechura de cada política, como con las *clientelas* específicas directamente interesadas en cada arena; su capacidad de movilización e incidencia en los niveles de decisión y en la opinión pública, los recursos que disponen, su legitimidad, etc. Incluso podría agregarse a lo anterior otras variables como la ubicación y la relación de cada *arena* con las estructuras, los actores y los procesos políticos internacionales, cuestión especialmente significativa para el asunto que ocupa esta investigación.

Establecidos estos presupuestos teóricos de orden muy general, queda claro que el establecimiento de niveles de determinación causal más precisos es una tarea que queda en el nivel de las *teorías de alcance medio*, dado que según tiempo y lugar, lo que en un caso es causa, en otro será consecuencia.

De allí la importancia de ubicar precisamente la arena de políticas en cuyo marco se desarrollan los procesos que constituyen el objeto de análisis de este trabajo. Además, definir su temporalidad es también relevante porque el foco del estudio de las políticas de Uruguay en relación a las operaciones de paz se ubica en un período histórico durante el cual tanto las relaciones de poder internacionales como las domésticas, principalmente entre las fuerzas armadas y los gobiernos electos, experimentaban significativos cambios y porque también se registraron ciertas novedades respecto a las instituciones que participan de la hechura de la política sobre operaciones de paz además de cambios en el *tablero de actores* que participaron de las decisiones.

Ningún estudioso de las políticas públicas sostiene ya la vieja noción liberal de las burocracias públicas como cuerpos de funcionarios políticamente estériles o neutrales políticamente, que simplemente ejecutan las decisiones de los responsables políticos. En este punto también es posible encontrar un espectro variopinto de enfoques. Desde el racionalismo más descarnado de William Niskanen (1980) con su modelo utilitarista

acerca del comportamiento burocrático, hasta ciertas versiones del institucionalismo histórico con sus conceptos de coyuntura crítica y sus legados, asociados a la path-dependency, (Steinmo, S. et al. 1992; Collier y Collier 1991).

En tal sentido, si se ubica el análisis en un nivel más *micro*; esto es cuando se trata de desentrañar la dinámica específica de un proceso político determinado, debe admitirse que así como las instituciones participan e influyen en el diseño y definición de las decisiones que los estados adoptan, también lo hacen las burocracias públicas y muchas veces con status propio. Ello sucede cuando el actor burocrático *entra en acción*; ya sea bajo la forma corporativa de *lobby* o como *brazo ejecutor* dentro del *marco institucional*, cumpliendo sus cometidos específicos en el proceso decisional; desde el asesoramiento a los responsables políticos hasta la propia implementación en el sentido *lato*, que llega a las decisiones diarias *en el terreno*²⁹¹.

Concluyendo. Las instituciones importan. Sin embargo, no parece posible formular generalizaciones ambiciosas que expliquen y permitan interpretar su influencia sobre las políticas en –y para- todo tiempo y lugar.

Para romper con esa indeterminación es necesario descender a niveles menos abstractos de análisis y para ello los estudios de caso, como el que ocupa este trabajo, aparecen como la herramienta más apropiada.

II.5 Las Decisiones en Política Exterior

En el apartado anterior, la presentación transcurrió en el nivel general y abstracto de las instituciones públicas y su relación con las políticas.

Ya se estableció la inevitable especificidad que caracteriza a cada una de las arenas de políticas y por ello resulta imperioso ubicar el foco allí donde transcurre el objeto de estudio en este trabajo; el ámbito de la política exterior en su intersección con las políticas públicas de defensa y más específicamente aquellas referidas al manejo de las instituciones militares; lo que generalmente se denomina relaciones civiles-militares.

²⁹¹ Terreno que puede ser el mostrador de una oficina pública o las tareas más cotidianas del militar destinado a una operación de paz en una ignota región del planeta.

En una primera aproximación, antes de ingresar en la cuestión de los procesos de decisión, es preciso aproximar el lente a la arena de la política exterior, un ámbito en el cual es ineludible dilucidar ciertos problemas teóricos particulares.

En efecto, la tradición realista ha tendido a ubicar la política exterior de los estados en un status de subordinación respecto a las estructuras internacionales a partir de la premisa de que el comportamiento de los estados es motivado por la búsqueda de poder (Morgenthau, H. 1973) o la voluntad de supervivencia (Waltz, K. 1979). Entre ambas motivaciones existe una diferencia significativa. Mientras la primera posee una vocación genéricamente ofensiva, en principio, la segunda aparece como defensiva. Sin embargo, ella también que puede dar lugar a comportamientos ofensivos, en razón de la estructura del sistema internacional (Mearsheimer, John 1995:10). Sea como fuere, para los realistas en última instancia, es el balance –o la lucha- de poder internacional lo que determina la política de los estados. Las instituciones –en este caso las instituciones internacionales- representan la variable interviniente en un mundo en el cual la variable independiente es la distribución del poder; cuyo asunto central es explicar la guerra (ibid.:13). En ese marco conceptual, las decisiones de política exterior de los estados se explican a partir de las estructuras del sistema internacional, particularmente si el analista observa el mundo desde los grandes centros del poder mundial²⁹².

También el institucionalismo neoliberal asume un enfoque *top-down* de carácter sistémico. Se diferencia del neo-realismo por considerar que es posible reducir la incertidumbre que genera la anarquía del sistema internacional, a través de la provisión de información y el establecimiento de reglas comunes bajo la forma de regímenes institucionales, lo cual explica que los estados adopten políticas exteriores cooperativas (Axelrod, R, y Keohane, R.O. 1993). En este sentido, el neo-institucionalismo, como todas las corrientes liberales asume una posición normativa más o menos explícita. No parece casual que el foco del pensamiento liberal se ubique prioritariamente en la economía, el comercio, las finanzas y otros ámbitos de las relaciones internacionales, más *amigables* a la cooperación.

²⁹² Tal es el caso de los principales referentes teóricos del realismo, en su mayoría norteamericanos.

Entre los diversos autores liberales, la propuesta que más directamente encara la cuestión de la guerra y el poder -más precisamente de cómo promover la paz-, probablemente es la corriente que ha propuesto el concepto de la seguridad colectiva. Estos autores²⁹³, pese a no negar que la cuestión del poder es central en las relaciones entre estados, discuten cómo manejar el problema de un mundo donde conviven estados armados. En este sentido, las instituciones y su papel como promotoras y custodias de la paz y/o como agentes de estabilidad internacional, aparecen como centrales.

Sin embargo y más allá de las diferencias que separan a liberales y realistas, sus principales expresiones contemporáneas -los dos *neos*- coinciden en explicar las decisiones de política exterior de los estados en clave de comportamiento racional utilitario.

Un sub-tipo de análisis de política exterior que particularmente interesa para este trabajo, es el denominado enfoque de procesos organizacionales. También de tipo sistémica y *top-down*, esta corriente se concentra en un nivel sub-sistémico de análisis, en el que las relaciones causales ubican al estado, como estructura determinante de las decisiones y cursos de acción de sus agencias o también -un escalón más abajo- entre agencias y actores individuales, siendo que éstos últimos adaptan sus comportamientos a las demandas de aquellas (Hollis, M. y Smith, S. 1990).

Puede introducirse aquí un concepto relevante para este trabajo que fue incorporado al análisis de la política exterior por los Hermann y Hagan (1989) y sobre el que se volverá en la próxima sección: las unidades últimas de decisión.

Finalmente, debe darse cuenta de los aportes de las genéricamente llamadas teorías críticas o utópicas, cuyos enfoques desde bases ontológicas y epistemológicas claramente diferentes, se separan de las *problem-solving theories* del *main-stream* teórico y afirman su fuerte y explícita normatividad, apoyada en la reivindicación de las ideas como componentes inseparables de la realidad. Por lo cual, para las corrientes críticas, la pretensión de objetividad del cientista social deja en la oscuridad que, en realidad, su análisis no trasciende el orden actualmente existente y no es más que una manifestación -funcional- del mismo. Como lo formuló Cox (1981:130), las teorías

²⁹³ Por una completa revisión actualizada de esta corriente ver Tsagourias, N. y White, N.D. 2013.

críticas, siendo *tan prácticas como las problem-solving theories*, enfocan la práctica desde una perspectiva que trasciende el orden establecido.

Así, las identidades y las ideas constituyen, para los autores críticos, fuerzas tan poderosas como lo son las estructuras para los realistas. Es más; al discutir la cuestión de la anarquía en el sistema internacional, Alexander Wendt (1992:395) afirma que *...es lo que los estados hacen de ella* o también que la políticas de poder y de autoayuda (*self-help*), ambas características innatas del comportamiento de los estados según los teóricos realistas, no son más que instituciones; esto es construcciones sociales.

Ciertos autores críticos se han aproximado a la idea de la seguridad colectiva con propuestas como las comunidades de seguridad de Karl Deutsch o como el propio Wendt (1992:400-441) con su sistema de seguridad cooperativo. Este último concepto tuvo cierto impacto en América Latina durante el proceso de revisión del sistema de seguridad hemisférico luego del fin de la guerra fría. En efecto, Canadá propuso en su momento crear una Comisión de Seguridad Cooperativa, iniciativa que fue acompañada entre otros por Argentina²⁹⁴, cuyo embajador en OEA fue activo y explícito impulsor del concepto de seguridad cooperativa. Aquel proceso terminó cristalizando en la actual Comisión de Seguridad de OEA.

Pero, a los efectos concretos del análisis de este trabajo y referido particularmente al examen de los procesos decisionales involucrados en la contribución con operaciones de paz, las corrientes críticas interesan ya que, además de promover el cuestionamiento de las estructuras y políticas realmente existentes y plantear la posibilidad de políticas alternativas, incorporan la dimensión ideacional e inter-subjetiva al análisis. Al respecto, ya se introdujo el concepto de cultura estratégica que será utilizado en el trabajo como variable explicativa además de que, conviene precisarlo, también posee potencial interpretativo.

II.5.1 El proceso decisional y su análisis

El nivel de análisis de este trabajo, se ubica en el estado, diferenciable del más amplio de las relaciones internacionales, aunque existan y de hecho muchas veces se navegue por *zonas grises* entre uno y otro nivel.

²⁹⁴ Ver Diamint R. 1995:335

Por otra parte, siguiendo una tendencia clásica que recoge Roberto Russell (1990), conviene señalar que la política exterior de los estados reconoce tres dimensiones analíticamente separables; la político-diplomática, la militar-estratégica y la económica. En este sentido, la temática propuesta se ubica básicamente en la intersección de las dos primeras; sin olvidar que decisiones de estos dos tipos acarrear consecuencias y casi siempre poseen implicancias y hasta explicaciones en el ámbito económico.

Además resulta necesario volver a la ya evocada cuestión de las relaciones entre variables internas y variables externas en política exterior. La afirmación de James Rosenau (1980:135) respecto al estatus “pre-teórico” de los estudios de política exterior conserva toda su vigencia. En efecto, a la luz del tiempo transcurrido y de los debates pasados y presentes, ya ni siquiera aparece como razonable la pretensión de elaborar una “teoría general”, con proposiciones explicativas del tipo “*si tal cosa, entonces, tal otra*”.

Aun así, podría establecerse como punto de partida sólido que la política exterior de un Estado es el resultado de una combinación variable de factores externos e internos cuyo impacto relativo será función de las circunstancias específicas. Dicho en otros términos; la importancia relativa de las diferentes variables internas y/o externas en la determinación de la política exterior de un país es un problema de naturaleza esencialmente empírica.

Sin embargo, dicha indeterminación general no podría ocultar que las decisiones gubernamentales son adoptadas, al menos formalmente, por actores internos y que ellos, aunque no *decidan* en el sentido más amplio, sí lo hacen como cualquier otro actor social; en el marco de las condiciones históricas²⁹⁵ en que les ha tocado hacerlo. En todo caso, el problema a dilucidar será quién adoptó la decisión, cuáles los *condicionamientos* impuestos por actores externos y a través de qué medios se concretó dicha influencia. Esto es; dar cuenta de cómo las variables externas –cuáles y con qué peso específico- y las variables domésticas –cuáles y con qué peso específico- se

²⁹⁵ La connotación que se otorga al concepto de “condiciones históricas” es el más amplio y abarcativo posible integrando los aspectos económicos, sociales, políticos, de entorno institucional y cultural en que un individuo o grupo de individuos adopta una decisión y/o establece una política. La asociación con el concepto de racionalidad limitada de Herbert Simon es evidente.

interrelacionan e interactúan para llegar a una decisión, un conjunto de decisiones y/o una política.

En ese sentido, vale establecer como premisa que, aunque a menor poder relativo internacional del estado en cuestión mayor el peso y la influencia de las variables externas, de todas formas las variables domésticas permiten aprehender las especificidades y explicar las particularidades que, de otro modo, no podrían comprenderse ni explicarse plenamente a partir del análisis sistémico. Así, podría concluirse para un nivel macro de análisis, los grandes patrones de comportamiento de los estados, como preconizan los realistas, generalmente resultan del marco externo. Las variables domésticas, por su parte, otorgan capacidad de *sintonía fina*; riqueza y precisión al análisis.

Ello no significa que la determinación de la estructura pueda ser considerada absoluta. Por el contrario, los estados y sus gobiernos deciden/eligen sus cursos de acción con ciertos grados de libertad, dentro del espectro de posibilidades limitadas que le otorga el marco externo. Sin embargo, el grado de libertad de las variables domésticas -o el nivel de determinación de las variables sistémicas-, no es algo que pueda pre-establecerse en general.

Hechas las precisiones anteriores, corresponde señalar que la referencia teórico-metodológica para el análisis de las políticas uruguayas de contribución con operaciones de paz se apoya en el esquema propuesto por Roberto Russell (1990: 255-257) al que se introduce el concepto de *unidad última de decisión* (Hermann, M., Hermann, Ch. y Hagan, J. 1989).

Ello permite formalizar la *dinámica decisional*, integrando actores *domésticos* y *externos*, al tiempo que se distingue el *proceso decisorio* y la *estructura de decisión* en un *marco decisorio* que alimenta y condiciona todo el proceso.

En dicho esquema, *estructura de decisión* equivale al concepto de *unidad última de decisión*:

...a set of authorities with the ability to commit the resources of the society and, with respect to a particular problem, with the authority to make a decision that cannot be readily reversed. We call this set of authorities the 'ultimate decision unit', even though

in reality the unit may consist of multiple separate bodies rather than a single entity (Hermann, M. et al. 1989:309).

Por su parte, el *proceso de toma de decisión* da cuenta analíticamente de la *dinámica decisoria* a través de una secuencia temporal en la que interactúan actores gubernamentales y no gubernamentales, domésticos y externos. El proceso comienza cuando un conjunto de factores externos e internos determinan el surgimiento de un asunto *-issue-* que ingresa en la agenda política de gobierno como una cuestión que requiere ser asumida y de alguna forma culmina con la adopción de decisión/es.

Finalmente, el marco decisorio puede definirse como el conjunto de variables externas y domésticas que configuran el contexto socio-económico y político-ideológico general que modela la realidad en la que transcurre el proceso decisorio, lo condiciona y le otorga sentido.

Conviene explicitar que el análisis asume el presupuesto teórico pluralista respecto al valor de ciertas decisiones *clave*. En efecto, se entiende que a través del análisis de un caso de toma de decisión es posible –y válido- realizar ciertas generalizaciones, en el entendido que el proceso analizado revela fenómenos y características esenciales, particularmente respecto al ejercicio y la distribución del poder en una sociedad. Sin embargo, dicha la postura teórica general no conduce a excluir la posibilidad de explorar en lo que se ha denominado la *cara oculta* del poder.

Con ello se alude a la noción de *toma de no-decisión* propuesta por Peter Bachrach y Morton Baratz. En sus dos célebres artículos²⁹⁶ estos autores cuestionan tanto la concepción pluralista como la elitista respecto del poder, diferenciando lo que denominan *asuntos seguros* –*safe issues-* aquellos respecto a los que se adoptan decisiones explícitas, de los *no-asuntos* que no ingresan en la agenda pública por implicar graves conflictos de valor y por poner en cuestión el *status quo*. Éstos últimos son igualmente significativos desde el punto de vista del análisis del poder. Al prescribir a los *procesos de toma de decisión clave*, como objeto de análisis central, la escuela pluralista restringe su foco al ejercicio explícito del poder, sostienen Bachrach y Baratz. Se deja así en la sombra la *otra cara del poder*, aquella que se ejerce de manera *invisible* haciendo que un asunto no ingrese en la agenda pública gracias a lo que llaman

²⁹⁶ Bachrach, P. y Baratz, M. 1962: 947-952 y 1963: 632-642.

“*movilización/activación de prejuicios –mobilization of bias-*, aludiendo a los valores dominantes, mitos políticos, rituales e instituciones que tienden a favorecer los intereses de cierto/s grupo/s respecto a otro/s (ibid. 1962: 950).

A continuación se desciende otro escalón en la especificación de las herramientas teórico-metodológicas para presentar una tipología de factores/razones que motivan o inhiben la contribución con operaciones de paz por parte de los estados.

II.6 Operaciones de Paz: Factores Motivacionales/Inhibidores

En esta sección se analiza la tipología propuesta por Bellamy y Williams para examinar los diversos *tipos* de razones que alientan a los estados a contribuir con las operaciones de paz o por el contrario los inhiben de hacerlo.

Es necesario establecer una primera diferenciación analítica en base a lo que puede calificarse como *postura* de los países ante las operaciones de paz; lo que Bellamy y Williams (2013:18) califican como *predisposición*. En efecto, más allá de lo que cada estado define en un momento determinado respecto a su participación en una operación de paz concreta, es posible trazar una línea divisoria –aunque ella no sea siempre perfectamente clara- entre los países que, por alguna razón de principios de su política exterior o de su doctrina militar²⁹⁷, han decidido –explícita o implícitamente- no contribuir con personal para operaciones de paz y aquellos que poseen definiciones genéricamente favorables o al menos no tienen una postura general negativa.

Es necesario reconocer que incluso aquellos países positivamente predispuestos o que no poseen definiciones negativas respecto a las operaciones de paz, no contribuyen siempre, ni lo hacen de la misma forma y/o intensidad. Es más, su padrón general de

²⁹⁷ Aunque este grupo de países no es demasiado numeroso (por ejemplo, Cuba y Venezuela en América Latina o Irán, Corea del Norte, etc.), su rechazo a comprometer personal en operaciones de paz casi siempre responde a posturas críticas respecto al orden internacional existente y a las composición y características del Consejo de Seguridad de NNUU, lo que por lo general se corresponde con países que perciben amenazada su soberanía y por tanto poseen doctrinas de defensa que priorizan fuertemente la defensa de su territorio nacional. Podría mencionarse el caso también los regímenes autoritarios con doctrinas militares orientadas a la seguridad interna e incluso, como en el caso de Nicaragua o de México, cuyas doctrinas militares no contemplan las operaciones de paz entre las misiones de sus fuerzas armadas.

comportamiento consiste en elegir con cuáles operaciones de paz contribuyen, haciéndolo en ciertos casos y evitando hacerlo en otros. Las razones para ello son diversas, pero puede señalarse en ese sentido un primer gran *partaguas* entre los contribuyentes que está determinado por la existencia de operaciones promovidas y controladas política y militarmente por las NNUU, mientras otras operan bajo liderazgo de otras organizaciones (OTAN, UA, UE, CEI, etc.).

Si bien también existen países que participan en ambos tipos de operaciones, existe un grupo significativo de países (India, China, Uruguay, Brasil, etc.), cuya posición puede asociarse a las posturas tradicionales del grupo de *países no alineados*. Buena parte de los países latinoamericanos²⁹⁸ integran el grupo de países que contribuyen exclusivamente con las operaciones de paz de NNUU y generalmente evitan hacerlo en las que son lideradas por la OTAN.

En ese sentido, es interesante el caso de África donde, a diferencia de América Latina, sus organizaciones regionales no incluyen potencias extra-regionales²⁹⁹. Así, el mismo principio soberanista que predomina en América Latina, se traduce en África en la idea de que *los-problemas-africanos-los-resuelven-los-africanos*. La Unión Africana, así como otras organizaciones subregionales (ECOWAS por ejemplo), en buena medida como mecanismo de *autodefensa regional*, ha establecido mecanismos y desarrollado capacidades de intervención en caso de conflictos que afectan la estabilidad y la seguridad regionales. De todas formas, ello no ha excluido el despliegue de varias operaciones de paz de NNUU y que las llamadas operaciones *híbridas* de paz hayan surgido en ese continente.

Entonces, entre los países con predisposición positiva *a priori* frente a las operaciones de paz es positiva, las razones que explican su conducta son variadas e incluso es

²⁹⁸ Como se verá más adelante la cultura estratégica y aun las definiciones de política exterior predominantes en América Latina se caracterizan por su apego a la defensa de la autodeterminación y el rechazo a la intervención extranjera, resultado de la historia de intervención de EEUU en la región, incluso militar, principalmente en América Central y el Caribe.

²⁹⁹ A ello se volverá con más detalle en el próximo capítulo. La OEA, en la que participa EEUU, integró en su Carta de 1948 al preexistente Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), un mecanismo de defensa colectiva firmado en 1947. En buena medida, por esa razón, Unasur, Mercosur, Comunidad Andina, etc. no contemplan la posibilidad de mecanismos regionales coercitivos.

posible identificar argumentos similares que dan lugar a decisiones diferentes, en función de razones geo-estratégicas, históricas, etc.

En segundo lugar es necesario agregar otra precisión: en las decisiones de los estados generalmente influyen diversos factores, cuyo *peso específico* es necesario determinar en cada caso concreto. Es más, como generalización puede afirmarse que normalmente la decisión de cada país acerca de su contribución con una operación de paz en un momento determinado, resulta de una *constelación de variables*; razones motivadoras e inhibitoras. En efecto, aunque muchas veces sea posible establecer que alguna de las variables en juego fue determinante de una decisión concreta, generalmente es necesario considerar la influencia de factores *contextuales*, tanto domésticos como externos, que otorgan sentido a la decisión.

En la siguiente sección se presenta una caracterización, por la vía de una breve presentación, de las cinco categorías de razones motivadoras y/o inhibitoras de la contribución con operaciones de paz (políticas, económicas, de seguridad, normativas e institucionales) propuestas por Bellamy y Williams (2013: 18-21 y 418-423).

II.6.1 Razones políticas

Bajo el *paraguas* de *razones políticas* se agrupa un conjunto de motivaciones y de factores inhibitoros que contribuyen a explicar o permiten comprender las decisiones de los estados referidas a su contribución con operaciones de paz.

Aquí se incluyen los objetivos, tanto de política exterior como en ciertos casos de política doméstica, que motivan –o inhiben– la contribución de los estados. Como es obvio, dichas razones pueden ser diversas. Como factores motivadores puede citarse la búsqueda de prestigio e incidencia internacional. Por ejemplo, la política de contribución con NNUU representó un instrumento importante en la construcción de la imagen y el prestigio internacionales de Canadá y hasta un motivo de orgullo nacional para sus ciudadanos³⁰⁰, lo que a su vez contribuyó para otorgarle un lugar y una voz significativa en el ámbito internacional, en particular en los organismos donde se diseñan las políticas de operaciones de paz (Dorn, W. 2005). También la contribución con operaciones de paz puede ser consecuencia de presiones ejercidas por aliados

³⁰⁰ Esto podría extenderse a países escandinavos como Suecia y Noruega, principalmente.

poderosos y/o significativos. En no pocos casos puede asociarse al objetivo de obtener un asiento –permanente o no permanente- en el Consejo de Seguridad.

Por otra parte, Bellamy y Williams (2013:419-420) citan cinco tipos de razones políticas que tienden a inhibir la contribución de los gobiernos con las operaciones de paz.

El primer tipo es la existencia de otras alternativas políticas o prioridades estratégicas, como por ejemplo la percepción de amenazas a la seguridad del estado (movimientos de secesión, inestabilidad interna o regional), la preferencia o la percepción de que es necesario/conveniente estar presente en otras regiones del mundo donde los intereses del estado son más relevantes, la percepción de riesgo elevado de sufrir pérdidas humanas, etc.

El segundo tipo de factores inhibidores refiere a países que poseen algún tipo de auto-percepción de *excepcionalismo* respecto a su papel internacional y por ello tienden a contribuir por debajo de sus capacidades potenciales. Estos países (EEUU, Reino Unido, Francia, Brasil, etc.) realizan contribuciones focalizadas en ciertos cargos de significación de algunas operaciones de paz, deciden su participación de forma instrumental a sus prioridades de política exterior o como apoyo a sus actividades diplomáticas.

El tercer y cuarto tipo de inhibidores políticos tienen que ver con la ausencia de presión política -externa o interna- para que el país incremente su contribución. En el primer caso ella puede provenir de altas instancias de NNUU o de estados aliados y en el segundo, generalmente ella se origina en la opinión pública, los partidos, los propios militares, etc. También se registran casos de países en los que el ámbito político doméstico es genéricamente hostil a que sus militares y/o policías se sometan al riesgo que suponen las operaciones de paz.

Finalmente, el último tipo de inhibidores se vinculan con experiencias de contribuciones anteriores que han tenido impactos negativos para el prestigio nacional, como el caso de Holanda en Srebrenica o de Bélgica en Ruanda. Aquí se incluyen también posibles discrepancias con la pertinencia de ciertas operaciones de paz, con su estrategia o con la falta de objetivos precisos y de una *estrategia de salida* clara.

II.6.2 Razones de seguridad

Los países cuya política exterior está fuertemente orientada por sus intereses de seguridad nacional, tienden a definir cuándo, dónde y cómo participar en función de dicho tipo de valoración. En relación con esto, también puede citarse la clara preferencia de los países occidentales de orientar su contribución a través de la OTAN y evitar comprometer personal en operaciones de NNUU. En esos casos también influye la visión crítica respecto a la forma en que NNUU implementa las cadenas de comando y control en sus operaciones de paz y/o la reticencia de que sus tropas operen bajo otro comando que no sea el propio y/o el organizado en el marco de la OTAN.

II.6.3 Razones económicas

Este tipo de razones muestran un claro clivaje entre países del Sur y del Norte Global. Mientras que para una buena parte de los estados de menores ingresos per cápita y menor sofisticación técnica de sus fuerzas militares la contribución con operaciones de paz puede estar más o menos fuertemente incentivada por sus dividendos económicos, para aquellos de alta renta media y/o fuerzas armadas más sofisticadas, la situación es claramente la inversa. La cuestión de los des/incentivos opera tanto a nivel de los efectivos individuales como de las instituciones militares que son recompensadas por el

II.6.4 Razones normativas

Ciertos países valoran altamente la promoción de la paz y la estabilidad internacionales en su política exterior y/o buscan promover su imagen internacional de estados desinteresadamente comprometidos con dichos valores. La contribución con operaciones de paz es un instrumento adecuado para tales objetivos. Por otra parte, también hay estados, principalmente del Sur, que discrepan con ciertas operaciones de paz y muy particularmente con las *operaciones de estabilización* de OTAN y por el contrario prefieren contribuir con NNUU. La adhesión al multilateralismo y al principio de auto-determinación son las razones normativas que fundamentan estas orientaciones de política exterior.

II.6.5 Razones institucionales

Este tipo de razones agrupa aquellas que resultan de los intereses de las fuerzas armadas y/o policiales y en menor medida otras burocracias públicas (diplomáticos). En efecto,

particularmente los militares de estados de América Latina, han encontrado en las operaciones de paz una vía para fortalecer su entrenamiento y capacidades, *medirse* profesionalmente con colegas de otros países y prestigiarse doméstica e internacionalmente cuando el fin de la guerra fría volvió obsoleta la doctrina de seguridad nacional. Por su parte, para los militares de buena parte de las mayores potencias militares, las características de las operaciones de paz de NNUU son vistas como ajenas a su doctrina y resistidas por debilitar sus capacidades de combate. Además, las fuerzas armadas de dichos países en general se rehúsan a operar bajo comando de NNUU.

En realidad, esta categoría de *razón motivadora/inhibidora* plantea un problema de nivel análisis pues resulta de *abrir la caja negra* del estado para explicitar que sus decisiones y cursos de acción expresan intereses de determinadas instituciones –o más en general actores políticos-; intereses que pueden ser económicos, políticos, normativos, etc.

En resumen, la tipología de cinco grupos de factores/razones que explican la conducta de los estados en relación a su contribución con operaciones de paz, replantea el problema de la indeterminación también en este nivel más *micro* de análisis. En efecto, el amplio espectro de factores que inciden, positiva o negativamente, en el comportamiento de los países –incluyendo las variables intervinientes- y que interactúan entre sí, conforman lo que se ha denominado *constelaciones de variables*. Así, cada *evento* se torna prácticamente irrepetible.

Por otra parte, cada uno de los cinco *tipos* incluye factores inhibidores y motivadores, lo que contribuye a restar potencia heurística a la tipología.

Todo lo dicho recuerda la advertencia respecto a cierta tendencia a la proliferación de tipologías en los estudios de política exterior comparada y al peligro de que, en lugar de potenciar la construcción de teoría, constituyan simples clasificaciones que no son otra cosa que organizadoras de información (Caporaso, J.A. et al. s/f: 36).

II.7 Conclusiones

El recorrido realizado hasta aquí incluyó, en primer lugar en una revisión teórica de los conceptos de cultura estratégica e instituciones y su relación con los procesos de

decisión y las políticas; particularmente con la política exterior. En segundo lugar, se presentó el esquema metodológico para el análisis de las decisiones sobre política exterior inspirado en Russell, R. (1990) y al que se integró el concepto de unidad última de decisión (Hermann et. al. 1989). Finalmente se expuso la tipología de razones/factores motivadores e inhibidores, propuesta por Bellamy y Williams (2013) para analizar y caracterizar la contribución de los países con operaciones de paz, que se usa como insumo analítico de base.

Conviene aquí establecer dos puntualizaciones. La primera refiere al tipo de análisis de los procesos claves de toma de decisión que se realizan en el trabajo y la segunda tiene que ver con la forma en que la tipología de Bellamy y Williams se integrará al análisis.

Aunque el esquema metodológico-conceptual que se usa para estudiar las decisiones clave que pautaron la historia de las contribuciones del Uruguay con las operaciones de paz habilita la posibilidad de un análisis detallado y minucioso de los procesos burocráticos involucrados en ellas, tal nivel de estudio excedería las necesidades del análisis en función de los objetivos y las hipótesis que lo ordenan.

Ello conduce a la segunda precisión. La base para el análisis de la política uruguaya de contribución con operaciones de paz, como se señaló antes, es la tipología de razones/factores motivadores e inhibidores de Bellamy y Williams. De la exposición realizada queda claro que su nivel de generalidad hace innecesario ingresar al estudio sub y/o intra-institucional de los procesos decisionales y en cambio requiere concentrarse en el análisis de los procesos políticos, el comportamiento e incidencia de las instituciones y la influencia de las ideas en ambos procesos.

Quiere decir entonces que, al establecer qué instituciones y actores influyeron en las decisiones del Uruguay y sus motivaciones, se determinan las razones/factores que las explican en base a la tipología de Bellamy y Williams, permitiendo contrastar las hipótesis que orientan la investigación.

Además, dado que el esquema analítico contempla la cuestión de las variables estructurales, tanto domésticas como externas, ello habilita la discusión en el capítulo dedicado a las conclusiones sobre el papel de las variables sistémicas y domésticas en la explicación de la contribución uruguaya con las operaciones de paz y en la evolución de sus características a lo largo del período analizado.

Finalmente, una precisión de carácter teórico general. El presente estudio posee un sesgo claramente histórico interpretativo y ello le otorga un cierto carácter descriptivo. Su autor descrea de la posibilidad de formular hipótesis deductivas y establecer leyes generales en ciencias sociales.

Capítulo III

CONTRIBUCIÓN URUGUAYA CON OPERACIONES DE PAZ DE NNUU (1992-2015) Y SUS CONTEXTOS

Este capítulo se dedica a explorar y caracterizar las condiciones internacionales, regionales y domésticas en cuyo marco transcurre el **asunto** que ocupa esta investigación: las razones que explican la contribución uruguaya con las operaciones de paz de NNUU.

De tal forma, las cuestiones que ocupan el capítulo serán en primer lugar, la cultura estratégica regional –entendiendo como región a Sudamérica- y la cultura estratégica del Uruguay muy especialmente en relación a sus grandes vecinos. Posteriormente, se discuten otras cuatro cuestiones –todas ellas de carácter doméstico- que completan la configuración del contexto en el cual se desarrolló la contribución uruguaya con operaciones de paz de NNUU durante el período 1992-2015. Así, en primer lugar se describen las instituciones vinculadas con esta política, sus características, su papel y sus interacciones en dicho marco, en segundo término se analizan los rasgos que definen a las relaciones civiles-militares en el Uruguay con énfasis en la etapa post-autoritaria, la evolución del presupuesto público y particularmente el presupuesto del Ministerio de Defensa y de las FAA en el período comprendido por el estudio. Finalmente en cuarto lugar, se presenta la historia de la participación de Uruguay en operaciones de paz hasta 2001; los años previos al período de auge de la contribución período en el que se focaliza la investigación. En efecto, es en dicho año que comienza el despliegue de efectivos uniformados en la República Democrática del Congo (RDC), a los que se agregan en 2004 los contingentes militares destinados en la República de Haití (MINUSTAH, Misión de Estabilización de NNUU en Haití).

Para cerrar esta introducción y antes de ingresar en el estudio de los elementos contextuales que se han detallado, es necesario evocar la ubicación y el papel que se asigna al contexto –externo y doméstico- en el análisis de las ideas, de las instituciones y de las decisiones referidas a la política exterior del estado; una de las cuales es la contribución con operaciones de paz.

En tal sentido, en línea con las conclusiones del capítulo anterior referidas a la cultura estratégica así como a las instituciones y su papel en los procesos de decisión y de políticas, se explicita a continuación la perspectiva teórica desde la cual se incorpora el

contexto al análisis, intentando ubicar su papel y su significación en la explicación e interpretación de la problemática en estudio. Ello también supone fijar posición respecto a los debates teóricos acerca del papel de las variables externas y las variables internas – o domésticas- y sus relaciones en el campo de la política exterior.

La presentación y análisis de ambos conceptos el Capítulo II, como se recordará, condujo a conclusiones confluyentes en un punto: su indeterminación general. En efecto, tanto el papel de las instituciones en las decisiones y las políticas como las características específicas de la cultura estratégica de un país en un momento histórico requieren del análisis empírico concreto.

Por otra parte, el enfoque que ordena el análisis, contrariamente a las visiones estructuralistas, asigna el carácter de variables intervinientes a los factores contextuales. Tanto sean ellos externos, en el sentido de extranjeros -factores del ámbito internacional-, como domésticos; es decir contextuales en relación a la política pública específicamente analizada.

Así, para el caso de la contribución con operaciones de paz, el contexto incluye factores asociados a los fenómenos internacionales junto a una serie de fenómenos de carácter doméstico de carácter político, socio-económico e ideológico.

Desde tal perspectiva, el papel que juega el contexto es el de establecer ciertos límites a las opciones de los agentes. Límites que sin embargo no son absolutos. En todo caso representan parámetros generales que *condicionan*, aunque no determinan radicalmente la conducta de los actores o el desarrollo de los procesos y sus contenidos y tampoco las decisiones y los objetivos de las políticas. Esto supone reconocer un margen de libertad a los agentes, permitiendo explicar los acontecimientos en su diversidad y comprender las particularidades que su especificidad les otorga. Podría afirmarse que, reconociendo el valor del concepto de racionalidad limitada de Hebert Simon, el enfoque adoptado se afilia en definitiva a la idea de la dialéctica materialista de cuño marxista; que puede sintetizarse afirmando que la interpretación y explicación de los fenómenos sociales resulta necesariamente del análisis concreto de la realidad concreta.

III.1 La Cultura Estratégica de la Región Sudamericana

Para ubicar el análisis de este apartado conviene comenzar señalando la heterogeneidad del concepto *región sudamericana* y su carácter de construcción política extremadamente reciente.

En efecto, en Sudamérica conviven un conjunto de repúblicas independientes, cada una con sus propias historias y características socio-demográficas, étnicas, políticas y económicas. Al igual que América Latina, muchas veces conceptualizada como unidad indiferenciada y homogénea, Sudamérica constituye en realidad un mosaico de fragmentos que comparten similar sustrato cultural, religioso y lingüístico derivado de su pasado histórico colonial común. Incluso, la diferencia más evidente; aquella marcada por la lengua, que separa al Brasil luso parlante del resto de América Latina, puede vincularse al quiebre definitivo ocurrido en 1640, cuando Portugal se independizó definitivamente, clausurando la utopía de la reunificación de la Hispania Romana³⁰¹.

Si la auto-percepción de la región como *latinoamericana* posee raíces relativamente hondas que hasta podrían asociarse a dicha utopía de reconstrucción hispánica³⁰², la idea de Sudamérica como entidad geopolítica, es por el contrario y como se verá, un fenómeno de aparición reciente, resultado de transformaciones políticas regionales y de cambios en la distribución del poder internacional ocurridos en las últimas dos décadas.

De allí que conviene comenzar por presentar los aspectos más relevantes de la cultura estratégica latinoamericana. Para ello es necesario rastrear en la historia de las contradictorias relaciones de cooperación y conflicto entre las repúblicas de América Latina³⁰³ y EEUU con sus matrices culturales originales diversas. Fue justamente en

³⁰¹ La idea de Hispania, más allá de las divisiones y continuas luchas entre sus cinco reinos, se origina en el período románico y en la posterior cristianización de los pueblos de la Península Ibérica, seguida por ocho siglos de lucha común durante la llamada Reconquista que culminó con la derrota del Sultán de Granada en 1492 sellando el fin del Al-Andaluz.

³⁰² Una de las vertientes presentes en el latinoamericanismo primigenio y que podría caracterizarse como conservadora e incluso en ciertos casos reaccionaria. No es casual que ciertas elites criollas en las viejas capitales virreinales (México, Perú y Buenos Aires) abrigaran proyectos monárquicos y hasta llegaran a concretarlos en el caso de México.

³⁰³ Se utiliza el concepto de América Latina en el sentido que propone Methol Ferré: una *unidad bifronte* en construcción cuya esencia está en el *sello de origen principal castellano-*

dicho marco que sus respectivas identidades se constituyeron asumiendo la forma de dos construcciones ideacionales diferentes y enfrentadas; el latinoamericanismo y el panamericanismo respectivamente³⁰⁴.

En efecto, como se intentará demostrar, la cultura estratégica uruguaya, más allá de sus especificidades, comparte los rasgos más significativos de la cultura estratégica sudamericana -y latinoamericana- cuyas características sólo pueden comprenderse cabalmente analizando el proceso de su construcción, desde la constitución de las repúblicas al finalizar el período colonial.

III.2 Latinoamericanismo y Panamericanismo

Conviene comenzar por presentar una breve incursión en la historia dirigida a comprender la complejidad del fenómeno de construcción de ambas concepciones; verdaderas *hermanas rivales*, que fueron constituyéndose en un proceso dialéctico a lo largo de dos siglos.

El ejercicio asume la forma de dos aproximaciones complementarias; en la primera, de resonancias constructivistas, se analizan las contrastantes características de los *complejos ideacionales* (Grandin, G. 2012: 72 y 88) dominantes en el pensamiento de las élites norteamericanas y latinoamericanas durante el siglo XIX y sus principales derivaciones. La segunda aproximación, más apoyada en el realismo y el análisis de las relaciones de poder, se concentra preferentemente en los grandes fenómenos políticos que marcaron el surgimiento y evolución de ambas formas de concebir las relaciones entre las dos Américas: la anglo-sajona del norte y la latinoamericana en el sur.

Hay que comenzar recordando que los próceres e intelectuales independentistas hispanoamericanos se referían a las nuevas repúblicas y a sus habitantes como *americanos*. El concepto de *América Latina* aparece³⁰⁵ y se afirma recién hacia finales

lusitano de su círculo histórico cultural mestizo. A ella se suman Haití, las Guyanas y las islas caribeñas anglófonas y francófonas (Methol Ferré, A. 1997).

³⁰⁴ No se olvida que las oligarquías de América Latina tendieron a abrazar como propia la doctrina panamericana.

³⁰⁵ Methol Ferré (1997) asigna la paternidad de la expresión a Torres Caicedo, a mediados del siglo XIX.

del siglo XIX, como reivindicación de una identidad diferente y de una voluntad política propia frente a la América del Norte anglo-sajona.

El sentimiento original respecto a la existencia de una sola América resulta natural si se toma en cuenta que los movimientos que condujeron a la independencia de las nuevas repúblicas hispanoamericanas³⁰⁶, aunque inspirados en la ilustración europea y la Revolución Francesa, tuvieron la Revolución Americana de las Trece Colonias como un ejemplo y a la Constitución de EEUU como una de sus referencias.

Sin embargo, colonos estadounidenses e independentistas hispanoamericanos estaban marcados por orígenes culturales y experiencias históricas claramente diferenciadas. Fue justamente a partir de dichas diferencias que resultó la historia de desencuentros que caracteriza el surgimiento y desarrollo del panamericanismo y el latinoamericanismo.

Las dos concepciones fueron evolucionando a lo largo de dos siglos, adoptando expresiones e interpretaciones diversas que las definen, casi siempre por oposición mutua.

El latinoamericanismo puede definirse como una corriente de pensamiento, difusa aunque persistente, surgida y crecida como respuesta al rosario de intervenciones militares y políticas de EEUU, iniciado con la anexión de Texas a finales del siglo XIX. Una postura defensiva que alojó y fue integrando posturas filosóficas y políticas diversas en la que confluyeron conservadores, nostálgicos del pasado glorioso del imperio español, con indigenistas, modernistas y marxistas, unidos por la autoconciencia respecto al potencial de riquezas materiales e inmateriales de América Latina, en permanente contraste con su fragmentación política post-colonial.

Entre tanto, el panamericanismo se ancla en la convicción de que *las Américas* poseen un destino común acerca del cual EEUU posee el mandato en función de la arraigada idea del excepcionalismo que fundamenta su *destino manifiesto* y da lugar a su vocación misionera.

³⁰⁶ Brasil queda expresamente excluido por la especificidad de su derrotero histórico; sede del monarca portugués, Imperio y finalmente república, todo en un proceso que no reconoce rupturas violentas. Un rasgo que marcará su cultura política hasta nuestros días.

Pero –y esto es esencial- más allá de sus diversas expresiones concretas, por contar con un poder central director, el panamericanismo ha tenido la capacidad de traducirse en estrategia política³⁰⁷. Así, no es casual que, más allá de las resistencias encontradas, haya logrado imponer su hegemonía durante dos siglos sobre América Latina.

Definidos *prima facie* los dos pensamientos hermanos-rivales es posible ensayar algunas reflexiones acerca de sus raíces ideológico-culturales y sobre sus desarrollos políticos.

III.2.1 Panamericanismo y latinoamericanismo; raíces ideológico-culturales.

Contrastando con la relación de las potencias coloniales europeas -Gran Bretaña, Francia y Holanda- con los pueblos de África, Medio Oriente y Asia, con culturas y religiones diferentes a la occidental, las elites que construyeron EEUU por una parte y las repúblicas de América Latina por otra, compartían cosmovisiones de similares raíces.

Sin embargo, los colonizadores ingleses de Norteamérica y los conquistadores ibéricos que llegaron al Nuevo Mundo, poseían interpretaciones rivales acerca de las creencias e ideas filosófico-religiosas y de las formas de organización política que compartían; en particular acerca del cristianismo, el liberalismo, la democracia, la soberanía y los derechos. Tales diferencias se reflejaron en interpretaciones divergentes del propio concepto de América (Grandin, G. 2012: 69).

En particular, mientras en la culturas mestizas hispano y luso americana se subordinaba la vigencia de los derechos individuales al establecimiento del interés general (*public common good*) y de la soberanía territorial absoluta, para los estadounidenses los términos se invertían; los derechos individuales para ellos eran inalienables e inherentes a las personas, mientras la soberanía estatal residía en aquella administración de gobierno capaz de proteger los derechos individuales (ibid:70).

Ello se reflejó en buena parte de las Constituciones de las nuevas repúblicas de América Latina en las que se plasmó una combinación del republicanismo clásico y el monismo

³⁰⁷ Esta afirmación aunque no haya sido formulada así por Methol Ferré, deriva de alguna forma de su concepción general acerca de las cuestiones geopolíticas.

católico -influido por los teólogos de la Universidad de Salamanca-, con las ideas de Rousseau, Benjamin Constant y Thomas Hobbes. Por su parte, entre los Padres Fundadores de EEUU primó la idea de Locke; a través de la consecución del interés privado de los individuos se alcanza el interés general/bien común (ibid: 73).

Por otra parte, casi decisiva para comprender los caminos divergentes que conducen a la construcción de concepciones rivales acerca de América, es la cuestión de los habitantes originarios de los territorios colonizados. Además, de su significación específica para la gestación del latinoamericanismo³⁰⁸, en este asunto se encuentra un antecedente central en la construcción del derecho internacional e incluso del multilateralismo liberal.

Hay que realizar una precisión previa. Es indudable que en Norteamérica, al igual que en América Latina, el exterminio y la desposesión de las poblaciones indígenas fueron políticas coloniales ejecutadas de forma sistemática, que además se continuaron después de la independencia. Sin embargo, los discursos que justificaron y legitimaron ambos procesos fueron claramente diferentes. Los impactos de tales diferencias tuvieron consecuencias significativas en las trayectorias de América Latina y EEUU. El fenómeno también puede detectarse en relación a la población negra llegada como mano de obra esclava al Nuevo Continente.

Sin dudas que, en una primera mirada, al analizar las políticas y comportamientos de las élites gobernantes en el Sur y el Norte de las Américas respecto a los indígenas y la población de origen africano, aparece el contraste entre lo que, *prima facie*, podría calificarse como la *hipocresía* latinoamericana y el discurso directo y sin tapujos de los norteamericanos.

En efecto, como lo formuló Madison en 1826; el proceso de construcción de ciudadanía en EEUU debió lidiar con el desconcertante problema de tener *tribus inferiores junto a la raza blanca (...) con la raza roja en sus fronteras y la negra en su seno* (citado por Grandin, G. 2012: 78). Madison incluso llegó a señalar la necesidad de *mirar hacia el sur* para resolver el problema racial en Norteamérica.

Ciertamente, en América Latina, incluso marginados y sometidos, los indígenas y los esclavos libertos integraron los ejércitos de la independencia y posteriormente fueron

³⁰⁸ Este punto es particularmente importante para la cuestión de la cultura estratégica de Sudamérica

parte de las guerras civiles, lo que de alguna manera incidió en la construcción de una matriz de ciudadanía más inclusiva.

También admitirse que, más allá del marginamiento sufrido por dichas poblaciones en América Latina, es llamativo el peso y la significación del *mestizaje* y sus legados. Un rasgo que contrasta con la virtual ausencia del fenómeno en América del Norte. Estas diferencias de partida en el plano de las tradiciones políticas, religiosas y culturales, representan claves que contribuyen a la comprensión de ciertas formas específicas adoptadas por el republicanismo en las ex colonias españolas y lusitanas, en contraste con América del Norte.

Más allá de su carácter oligárquico, el republicanismo en América Latina presenta rasgos inclusivos asociados al concepto del estado como activo interventor y agente de igualdad social, mientras que en EEUU el progreso y la felicidad pública han estado asociados al esfuerzo individual en el marco de la libertad de mercado.

Pero, en lo que más interesa aquí, dichas diferencias se proyectan en los enfoques, visiones y tradiciones divergentes en las orientaciones de política exterior de EEUU y América Latina; en la forma que unos y otros perciben y conciben a *las Américas* y principalmente a sus relaciones mutuas.

Es más, como se evocó antes, la propia historia de construcción de la doctrina del multilateralismo liberal en el derecho internacional se vincula a esta cuestión.

En efecto, al mismo tiempo que se verificaba el exterminio indígena en las colonias, en la Universidad de Salamanca, pensadores como Fray Bartolomé de las Casas y Francisco de Vitoria ponían en cuestión sus justificaciones teológicas; las mismas que habían fundamentado la guerra de la Reconquista, la implantación de la Santa Inquisición y en general la persecución y expulsión de musulmanes y judíos de los territorios de la Península Ibérica. Más allá de los debates respecto a si *el derecho de gentes* (law of nations en la literatura anglófona) cuya paternidad se asigna a Vitoria, tuvo origen en el derecho natural o en el derecho positivo, el hecho es que el conjunto de cuestiones involucradas en él sentaron las bases de lo que sería posteriormente el derecho internacional.

En efecto, el concepto de universalismo de Francisco de Vitoria supone que el mundo constituye una comunidad de derecho, con la potestad y la voluntad de formular leyes

justas y convenientes para todas las personas. Su *derecho de gentes* intentaba responder al desafío de España, enfrentada con otras civilizaciones, a través de un conjunto de regulaciones, no sólo de las relaciones entre las naciones, sino de las relaciones entre todos los seres humanos en tanto integrantes de una sola y misma comunidad. Son evidentes las implicancias de estos conceptos como fuente de los derechos individuales, tanto en lo referido a la igualdad de los seres humanos como por sus consecuencias en la naturaleza de la soberanía política³⁰⁹.

Así, estos dos *complejos ideacionales* enfrentados, el complejo *soberanía-derechos sociales* de América Latina y el complejo *expansionista-derechos individuales* de EEUU (Grandin, G. 2012: 72 y 88), a partir de sus orígenes diversos se desarrollaron a través de recorridos históricos en los cuales cada uno atravesó experiencias concretas diferentes. En EEUU, la construcción nacional y su primera expansión hacia el oeste no debió resolver problemas de relación con otros pueblos, pues para los filósofos anglosajones –primero los colonialistas y posteriormente los de la joven república- las poblaciones originarias estaban constituidas por individuos *desprovistos de sociedad, cuasi-animales*³¹⁰. En contraste, las nacientes repúblicas latinoamericanas además de lidiar desde antes de su proclamación formal, con los problemas de raza y desigualdad a su interior, tuvieron que resolver –una vez constituidas- sus relaciones mutuas. Relaciones entre repúblicas iguales, titulares de idénticos derechos y de soberanía.

Es interesante como en EEUU, durante la conquista del oeste, los indígenas fueran frecuentemente caracterizados como individuos en *estado infantil*, incapaces de organizarse racionalmente en una sociedad política y por tanto carentes de soberanía y señorío sobre sus tierras (Rogin, M.P. 1975³¹¹); una perspectiva con consecuencias políticas y sociales muy diferentes a la postulada por los teólogos de la Universidad de Salamanca (Bartolomé de las Casas, Francisco de Vitoria, etc.) y que terminara impregnando el pensamiento de las elites criollas post-independentistas. Incluso puede

³⁰⁹ Brett, Annabel S. 2011:13, citada en Grandin, G. 2013:73

³¹⁰ Fitzmaurice, A. 2007:399, citado en Grandin, G. 2013: 77

³¹¹ Michael Paul Rogin 1975 *Fathers and Children: Andrew Jackson and the Subjugation of the American Indian*, Knopf, New York (citado en Grandin, G. 2013: 81)

vincularse al diferente rol de indígenas y negros libertos en las luchas anti-coloniales -e incluso en las guerras civiles que la sucedieron- en Norteamérica y América Latina.

Más aun, aquella idea acerca de la *infantilidad* de sociedades racial y culturalmente *otras*; pueblos sin estado y/o sin derechos de propiedad, pervivió *mutatis mutandi* como parte del aparato ideológico-jurídico del excepcionalismo norteamericano, utilizado muchas veces como justificación del expansionismo. Es más, estas mismas ideas pueden encontrarse actualmente en el discurso de fuertes raíces anglo-sajonas, que fundamenta el derecho de intervención humanitaria y la imposición de la *paz liberal* en sociedades sin estado (los estados fallidos), cuyas culturas no se ajustan al patrón cultural occidental y cristiano que está en la matriz de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

La turbulenta historia de las sociedades de Centro y Sudamérica a lo largo del siglo XIX y durante las primeras décadas del siglo XX, ambientó la idea de la *inmadurez* de dichas naciones, lo que facilitó poner en cuestión su derecho a la soberanía y a la autodeterminación. Ello se tradujo en el concepto de que gobiernos y estados incapaces de ejercer control efectivo sobre su población y su territorio o que no poseen legitimidad democrática para ello -muy especialmente si no protegen apropiadamente el derecho de propiedad- no merecen que su soberanía sea reconocida y respetada. Además, ya desde aquella época, los gobiernos de EEUU creyeron gozar de la potestad de ejercer el papel de jueces respecto a dichas cuestiones en el llamado *hemisferio*; categoría que designa lo que en 1820 el Presidente Jefferson definiera, por oposición a Europa, como delimitada por el meridiano en el centro del Atlántico, *línea de demarcación entre la guerra y la paz*; allí donde en el futuro *nuestra fuerza nos permitirá establecer la ley* (Jefferson Th. 1900: 698-699).

Fue entonces a partir del sustrato de dichas matrices culturales o complejos ideacionales que se desarrollaron las visiones *hermanas-rivales* acerca de las Américas; el latinoamericanismo y el panamericanismo. Corresponde revisar brevemente su trayecto histórico, ahora en clave realista.

III.2.2 Latinoamericanismo y panamericanismo; el trayecto histórico de su construcción

El primer antecedente del latinoamericanismo, construido siempre alrededor de la idea de una confederación defensiva de las repúblicas hispanoamericanas, puede ubicarse en los años de las luchas anti-coloniales, pero tiene su primera manifestación a poco de concretarse la independencia de las repúblicas nacidas del Imperio Español. Sin embargo, aquel proyecto unionista fracasó desde lo que fuera concebido como su primer mojón; el célebre Congreso Anfictiónico de Panamá, convocado a iniciativa de Simón Bolívar en 1826. Los recelos y rivalidades entre las balbuceantes repúblicas nacientes, reunidas en presencia de los delegados de las denominadas *potencias neutrales*³¹² (Gran Bretaña, Países Bajos, EEUU³¹³ y Brasil³¹⁴) invitadas como observadoras al Congreso pese a la oposición de Bolívar, condujeron a la insustancial declaración final del esmirriado cónclave³¹⁵. Luego del traslado a México, en razón de la insalubridad de Panamá para muchos de los delegados, las pobres conclusiones del Congreso no pudieron más que satisfacer los objetivos de las *potencias neutrales* (De la Reza, G.A. 2010).

Tres años antes de aquel fracasado intento de sentar las bases del proyecto confederal de la América Hispana, en su séptimo mensaje al Congreso del 2 de diciembre de 1823, el Presidente norteamericano James Monroe, ya había sentado las bases del panamericanismo proclamando los principios de lo que se conoce como Doctrina Monroe; verdadera guía de la política exterior de EEUU respecto al resto del continente

³¹² La neutralidad refiere a España que, además de sus pretensiones de reconquista, aún mantenía el dominio sobre Cuba y ciertos enclaves en Sudamérica. La invitación a dichas potencias fue uno de los tantos puntos polémicos y finalmente ellas fueron invitadas en carácter de observadores de la Conferencia.

³¹³ Los delegados de EEUU recién se integran cuando el Congreso traslada su sede a México, pues uno de ellos muere de camino a Panamá

³¹⁴ Al momento del Congreso Brasil ocupaba los territorios de la actual República Oriental del Uruguay.

³¹⁵ Los representantes presentes fueron los de Colombia, Perú, México y la Federación del Centro de América. El representante de Bolivia no llegó a tiempo, mientras Chile y Buenos Aires decidieron no participar.

americano hasta nuestros días. Incluso más; el fundamento básico del aislacionismo que caracterizó la política internacional de EEUU hasta la Segunda Guerra Mundial.

Mucho se ha discutido respecto al verdadero sentido original de la Doctrina Monroe. Formalmente, su contenido no fue más allá de declarar la voluntad de EEUU de no intervenir en las contiendas entre las potencias europeas y proclamar como contrapartida la oposición norteamericana a cualquier intromisión europea que pusiera en peligro la independencia de las nuevas repúblicas americanas, explicitando que ello supondría afectar los intereses de EEUU. Una amenaza que podría catalogarse como temeraria para aquel momento.

No hay dudas respecto a que la Doctrina Monroe fue interpretada de diversas formas por los diferentes Presidentes de la Unión a lo largo de los casi dos siglos transcurridos desde su proclamación. Sin embargo, su sentido original surge del relato de John Quincy Adams, entonces Secretario de Estado del gobierno del Presidente Monroe, sobre la célebre reunión del 7 de noviembre de 1823³¹⁶. En dicho cónclave de cuatro horas de duración, se acordó que EEUU haría una declaración independiente³¹⁷ explicitando su voluntad de no participar de forma alguna en los conflictos europeos, advirtiendo al mismo tiempo que cualquier intento de intervención de las potencias europeas en América sería interpretado como contrario a los intereses nacionales de EEUU. De tal forma, Monroe logró tres objetivos simultáneos; evitar cualquier compromiso con Gran Bretaña, disuadir hasta donde ello fuera posible las ambiciones de los gobiernos absolutistas de Europa respecto a los territorios del Nuevo Continente y dejar un camino abierto a futuras expansiones norteamericanas hacia el sur del continente.

Por otra parte, el gobierno de EEUU además de quedar con las manos libres respecto de Gran Bretaña, también contenía las posibles ambiciones territoriales de Rusia. En efecto, desde el siglo XVIII y con la autorización del Zar, la Compañía Ruso-americana ejercía el monopolio del comercio, la caza y la pesca en la costa norteamericana del

³¹⁶ Por un circunstanciado análisis del proceso que condujo a la formulación de la doctrina Monroe en su mensaje al Congreso, ver Ford, W.Ch. 1902: 676-696.

³¹⁷ Esto es; evitaría mencionar siquiera la propuesta británica de firmar un tratado en tal sentido, así como hacer referencia a las aproximaciones diplomáticas del Imperio Ruso y de Francia.

Pacífico desde Alaska hasta el paralelo 51°. Más allá de ciertas teorías, refutadas por investigaciones más actuales, los zares -que terminaron vendiendo Alaska a EEUU en 1867 por una suma ridícula- nunca terminaron de involucrarse realmente en los planes de los comerciantes de San Petersburgo vinculados a la Compañía Ruso-americana, principales interesados en expandir el Imperio hacia América³¹⁸.

Los antecedentes del mensaje de Monroe al Congreso en 1823 fueron varios. Por una parte, las aproximaciones diplomáticas de Rusia y Francia, pero la determinante fue la comunicación informal del Ministro de Asuntos Exteriores británico, George Canning, al Embajador de EEUU en Londres, Richard Rush³¹⁹, de agosto de 1823, en la que sugería una declaración británico-estadounidense conjunta referida a las *Colonias de España en América*. Dicha iniciativa fue, a su vez, la reacción británica a la conferencia de la Santa Alianza en Verona (octubre-diciembre de 1822), donde los Emperadores de Prusia, Austria y Rusia, habían acordado apoyar las pretensiones españolas de recuperar sus ex colonias en América.

En dicho contexto, luego del fracaso del Congreso de Panamá y de la guerra con México, finalizada con el acuerdo de 1848 que consagró la anexión de Texas, la expansión norteamericana hacia el sur prosiguió antes del fin del Siglo XIX, consolidando la influencia de EEUU sobre Cuba y el dominio de Puerto Rico como resultado de la guerra con España (1889).

Es así que, cuando a instancias del Secretario de Estado, James C. Blaine, EEUU convocó en Washington la Primera Conferencia Panamericana (1889), el anti-norteamericanismo latinoamericano tenía ya sólidas razones para haber desarrollado sus primeras raíces.

Con posterioridad al Congreso de Panamá se celebraron sucesivos Congresos continentales; los Congresos de Lima (1848 y 1865) y el de Santiago de Chile (1856). En dicho proceso el *americanismo* comenzó a ser reemplazado por el término *hispanoamericanismo*, como reflejo frente a la paulatina apropiación de la idea de

³¹⁸ Ver Grinev, Andrei 2010: §48-51 en <http://ejas.revues.org/7805> (acceso 04/05/2015)

³¹⁹ Ver Antecedentes de la Doctrina de Monroe en <http://www.filosofia.org/ave/001/a264.htm> (acceso 03/05/2015)

América en referencia exclusivamente a los Estados Unidos, a partir de la formulación de la Doctrina Monroe (Scarfi, P. 2013:90).

La más temprana expresión del fenómeno, además de un evento de extraordinaria importancia para lo que sería el futuro derecho internacional, lo constituyó el Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado, celebrado en Montevideo entre agosto de 1888 y febrero de 1889. Sus principales impulsores, fueron Roque Saez Peña, Ministro Plenipotenciario del gobierno de Buenos Aires en Uruguay, junto al Ministro Plenipotenciario de Uruguay en Argentina Dr. Gonzalo Ramírez. La importancia política del evento se expresó en dos hechos excepcionales, considerando que durante aquellos años la política exterior de Buenos Aires se caracterizaba por un marcado aislacionismo frente a la región; el Congreso fue abierto por el Ministro de Relaciones Exteriores de Argentina, Norberto Q. Acosta y clausurado por el Presidente argentino Miguel Juárez Celman. La participación de Brasil fue el otro hecho relevante y ha sido interpretado como una de las primeras manifestaciones de acercamiento de Brasil a Hispanoamérica (Scafi, P. 2013:88).

Aquel Congreso sentó las bases del derecho internacional latinoamericano, a través de la aprobación de un conjunto de tratados derecho civil, comercial, penal, procesal, propiedad literaria y artística, marcas de fábrica y de comercio y patentes de invención, un convenio referente al ejercicio de profesiones liberales, etc.³²⁰ La filosofía que lo presidió, marcó el desarrollo posterior de la jurisprudencia regional y tuvo como piedra de toque el principio denominado “*uti possidetis* del año 1810”. Esto es; la reorganización el territorio hispanoamericano y la integridad territorial de las repúblicas constituidas después de la independencia, sobre la base del estatus jurisdiccional y territorial monárquico previo al proceso independentista.

No es menor la influencia que estos desarrollos jurídicos latinoamericanos han tenido en la gestación del derecho internacional. Particularmente en la afirmación de los principios de auto-determinación, de no intervención y resolución pacífica de las controversias internacionales; los pilares del multilateralismo tradicional soberanista.

³²⁰ Ver por ejemplo la Ley N° 3190 aprobada por el Congreso argentino en diciembre de 1894, disponible en <http://www.refworld.org/docid/3e5a2e7c7.html> (acceso 07/05/2015)

De tal forma, cuando se concretó la Primera Conferencia Panamericana en Washington (1888-1889) las jóvenes repúblicas del Sur ya contaban con una serie de instrumentos jurídicos de significativo valor político ante la propuesta de una unión aduanera de las Américas que, desde 1881 el Secretario de Estado norteamericano James Gillespie Blaine, había comenzado a circular, aunque sin lograr en el Congreso de EEUU suficiente respaldo político para concretarla (Scarfi 2013: 87).

Los debates de la Primera Conferencia Panamericana estuvieron signados por el duro enfrentamiento respecto a la cuestión del acuerdo de libre comercio entre la delegación norteamericana y los representantes argentinos³²¹. Roque Saez Peña y Manuel Quintana, fueron los delegados de Buenos Aires, ya que Gregorio Vicente Quesada, también designado por Buenos Aires, acordó con ellos permanecer en Europa para no interferir con sus funciones como Ministro ante el gobierno de EEUU. Según señala Scarfi (2013:88-92), apoyado en las crónicas de José Martí para el diario *La Nación* de Buenos Aires, Saez Peña terminó su discurso con la frase *América para la Humanidad*, sintetizando el sentimiento anti-norteamericano de los sectores de una intelectualidad latinomericana influenciada por el movimiento literario del denominado *arielismo modernista* de José Enrique Rodó, Rubén Darío y José Martí, que ya comenzaba a adquirir perfiles más políticos.

Saez Peña³²² y Quesada, dos representantes de un sector de la élite patricia gobernante e intelectual argentina que incluía los denominados “gentlemen” escritores, inspirados en el colombiano José María Torres Caicedo -el primero en proponer una Unión Latinoamericana (Ardao, A. 1986)-, fueron impulsores destacados del unionismo latinoamericano defensivo, de base principalmente legalista y diplomática, con un discurso que hacía énfasis en la raza y el hispanismo en el contexto de un orden político conservador. Sobre aquellos cimientos, ya durante las primeras dos décadas del Siglo XX, se construyó el latinoamericanismo de cuño más claramente anti-imperialista y popular con la confluencia de la reforma estudiantil de Córdoba, las ideas indigenistas y

³²¹ Las tormentosas relaciones entre Buenos Aires y Washington continuaron, casi sin interrupciones, hasta que la llamada Revolución Libertadora de 1954 desalojó a Juan D. Perón del gobierno.

³²² Saez Peña fue designado Ministro de RREE de Argentina inmediatamente después de la Conferencia.

las diferentes variantes del socialismo y el comunismo expresados en José Manuel Ugarte, José Ingenieros, José Vasconcelos, Víctor Haya de la Torre, Venustiano Carranza, Augusto César Sandino, José C. Mariátegui y muchos otros.

Otro evento significativo en este proceso, tuvo lugar en el contexto de la Tercera Conferencia Panamericana en 1906, reunida en Río de Janeiro. Dicho evento fue la primera gira de un Secretario de Estado de EEUU, Elihu Root³²³, por América Latina y el Caribe, en el marco de su viaje hasta Río de Janeiro. Desplegando un discurso más consolidado en términos de derecho internacional y cooperación comercial y económica, Root trató de impulsar la construcción de alianzas diplomáticas con los países de la región, teniendo a Brasil como aliado principal. Su prédica³²⁴ estuvo imbuida de la idea de la expansión estadounidense sobre la base de la superioridad de sus instituciones económicas, políticas y culturales. Durante el periplo y en su rol de Secretario de Estado del Presidente Th. Roosevelt, Root evitó cualquier alusión a la intervención militar directa, política en la estuviera involucrado personalmente durante su gestión como Ministro de Guerra del Presidente McKinley, cuando tuvo directa participación en la implementación de los gobiernos coloniales en Cuba, Filipinas y Puerto Rico.

Más allá de la cuidada retórica utilizada, como se ocupó de señalar Ugarte³²⁵, en los discursos de Root estuvo omnipresente la idea de que la mayoría de los pueblos latinoamericanos, en virtud de su inestabilidad interna y de su herencia española, entre

³²³ Abogado, con fuertes vínculos con grandes empresas norteamericanas y vinculado a los sectores más conservadores del Partido Republicano, Root como Secretario de Guerra del Presidente McKinley, fue el brazo ejecutor de la política colonial norteamericana en Cuba, Filipinas y Puerto Rico cuyo vector fue crear una estructura jurídico-administrativa que garantizase el orden y la estabilidad política interna, así como cuidar los intereses, propiedad y vida de los ciudadanos estadounidenses y, a decir del mismo secretario, “introducirlas en el ejercicio del autogobierno”. En 1901, Root escribió una serie de artículos que serían la base de la Enmienda Platt (1903), que además de otorgar argumentos legales a las intervenciones de EEUU en Cuba en 1906, 1912, 1917 y 1920 dejó la Base de Guantánamo como legado más permanente. El Presidente Theodore Roosevelt, quien sucedió al asesinado McKinley, mantuvo a Root en su cargo hasta 1904. Luego de un breve retorno a sus negocios privados, en 1906 fue designado como Secretario de Estado por Theodore Roosevelt.

³²⁴ Ver la rica colección de discursos pronunciados por Root durante la Conferencia en Río de Janeiro y a lo largo de su gira por la región, junto a las respuestas de sus huéspedes en los diferentes países de América Latina y el Caribe en Bacon R. & Brown Scott J. 1917.

³²⁵ Ugarte, M. 1922 y 1953.

otros factores, eran incapaces de autogobernarse. En este sentido, la construcción retórica de Root dejaba en evidencia el conflicto existente entre la cultura anglosajona y la hispana (Rodríguez Díaz 2004:137). Una idea que justificó las invasiones a República Dominicana y Cuba; la **colaboración** de EEUU para que esos países pusieran sus cuentas en orden e instalaran *buenos gobiernos* (Bacon & Brown 1917: 276-277).

La recorrida de Root por la región, con su permanente defensa de la Doctrina Monroe, sirvió como acicate particularmente al pensamiento de Ugarte, coherente con la lógica defensiva que ha caracterizado el desarrollo del pensamiento latinoamericanista anti-norteamericano. Reconociendo las rivalidades existentes entre los países de la región, Ugarte postulaba la necesidad de unir a las repúblicas del sur; tarea en la que Argentina debía asumir el liderazgo para enfrentar la política expansionista de EEUU.

Otro acontecimiento de importancia histórica, no sólo para las relaciones entre EEUU y las repúblicas del Sur sino para el proceso de construcción del derecho internacional, ocurrió en ocasión de la Conferencia Panamericana de Montevideo de 1933. Ante la impopularidad de las intervenciones de EEUU en Centro América y el Caribe y en el marco de cierta debilidad política provocada por la crisis económica de 1930, el Secretario de Estado de EEUU, Cordell Hull, aceptó la adopción de la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, cuyo artículo principal disponía que “ningún Estado tiene derecho de intervención en los asuntos internos ni en los externos de otro”. Así y por primera vez de forma explícita, más allá de la reserva establecida por Cordell Hull al votarlo³²⁶, EEUU se avino a reconocer principios muy caros para la diplomacia latinoamericana: el respeto irrestricto de la soberanía nacional y el principio de no intervención.

Posteriormente, a lo largo del siglo XX y particularmente en el marco de la guerra fría, no faltaron acciones y políticas norteamericanas hacia América Latina y el Caribe que atizaran el rechazo al panamericanismo, al tiempo de acentuar el carácter anti-imperialista del pensamiento latinoamericanista. Su máxima expresión se alcanzó luego del triunfo de la Revolución Cubana en 1958 para extenderse y generalizarse hasta el final de la guerra fría.

³²⁶ La reserva interpuesta por Hull precisaba que su voto sólo aceptaba dicho artículo como válido durante el período de gobierno de Roosevelt.

Un papel central en todo ese proceso posterior a la II Guerra Mundial, lo jugó la denominada doctrina hemisférica de seguridad y defensa, como expresión de la centralidad que los asuntos de defensa han tenido en la política de EEUU hacia la región. En realidad la mencionada doctrina ya había tenido su hito fundador en enero de 1942 con la creación de la Junta Interamericana de Defensa (JID) durante la III Reunión de Consulta de Cancilleres de las Américas celebrada en Río de Janeiro³²⁷. De hecho, a partir de entonces la doctrina Monroe se fue operacionalizando a través de la instrumentación del sistema de seguridad colectiva organizado alrededor de la amenaza de agresión de una potencia extra-hemisférica contra cualquier país de las Américas. Su expresión jurídica fue el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) de 1947, firmado en Río de Janeiro.

Originalmente, las potencias extra-hemisféricas, alrededor de cuya amenaza –real o supuesta- comenzó a cristalizar el esquema de defensa hemisférica, fueron los países *miembros del Eje* en la II Guerra Mundial. Posteriormente sería la URSS y más tarde el enemigo comunista bajo la forma de sus agentes locales; el célebre *enemigo interno*.

Es interesante revisar la historia de gestación de la JID citando *in extenso* la propia página web de la institución³²⁸ para recordar que la propuesta de EEUU para su creación se concretó pese a que, tanto el Secretario Departamento de Guerra (Ejército) como el del Departamento de Marina de EEUU, expresaron al Presidente Roosevelt su oposición a la iniciativa, sugiriendo que ella fuera eliminada de la agenda de la Conferencia. Ambos Secretarios de Estado consideraron contraproducente someter a un debate político multilateral con los gobiernos latinoamericanos, los arreglos militares cuyo carácter se consideraba necesariamente secreto.

Así lo señala explícitamente la propia página oficial de la JID:

³²⁷ Resolución Nº XXXIX de la III Reunión de Consulta. Ella tuvo lugar un mes después del ataque de Japón a Pearl Harbour y se apoyó en la resolución XV de la II Reunión de Consulta (La Habana, julio 1940) que por unanimidad declaró: "*Todo atentado de un Estado no americano contra la integridad o la inviolabilidad del territorio, contra la soberanía o independencia política de un Estado americano, será considerada como un acto de agresión contra los Estados que firman esta Declaración*".

³²⁸ Ver <http://www.jid.org/quienes-somos/resena-historica-de-la-sede-de-la-jid> (acceso 18/05/2015)

...el Ejército deseaba invocar los acuerdos del Estado Mayor de 1940, revisarlos y ampliarlos según fuera necesario en negociaciones bilaterales³²⁹.

Ya que:

Acuerdos bilaterales, sostenían el Gral. Marshall y sus asesores, constituyen el mejor medio para obtener la cooperación que no esté todavía en vigencia. Los acuerdos bilaterales que ya existen son razonablemente satisfactorios si se hacen las gestiones necesarias para ponerlos en vigencia, sin demora, cuando la necesidad se presente.

Igualmente los jefes militares norteamericanos hicieron sus sugerencias:

El día 3 de enero de 1942, (...) el Ejército y la Marina a través del Gral. Marshall y el Almirante Stark hicieron conocer al Subsecretario de Estado y Jefe de la Delegación Estadounidense a la reunión de Río de Janeiro, Summer Welles, los objetivos de sus respectivos departamentos. (...)

El pedido del Jefe del Estado Mayor fue:

a) Declaración de guerra por todas las Repúblicas Americanas a todos los miembros del Eje.

b) De no ser posible esto, ruptura de relaciones diplomáticas con las potencias del Eje.

c) Conformidad para permitir el movimiento de la Fuerza Aérea de los EE.UU. a través del territorio de cada una de las Repúblicas Americanas con previa comunicación en tanto fuera practicable, pero sin que ello fuera un requerimiento imperativo.

d) Conformidad por cada una de las Repúblicas Americanas que no lo hubiera ya acordado, de permitir la entrada en o a través de su territorio y el estacionamiento dentro del mismo de los destacamentos esenciales de base, mantenimiento, comunicaciones, y meteorología con sus propios equipos y elementos locales de seguridad esenciales para el apoyo logístico de las aeronaves de operación.

³²⁹ Es posible deducir que ya en 1940 el Ejército de EEUU mantenía relaciones y había logrado establecer acuerdos y hasta planes concretos con ejércitos de la región.

e) *Conformidad por cada una de las Repúblicas Americanas para ceder a las fuerzas de los EE. UU que entren o atravesen sus respectivos territorios de acuerdo con las conformidades arriba mencionadas, y durante el curso de operaciones en defensa de este hemisferio, el uso de todas las instalaciones que dichas fuerzas requieran.*

La Marina por su parte, además de acordar respecto a los dos primeros puntos, pedía en relación a sus propias necesidades entre otras cosas:

- *Definida seguridad de colaboración naval por parte de los países latinoamericanos, para proteger sus propias aguas.*

- *Irrestringido uso de las facilidades portuarias para operaciones navales de los EE.UU.*

En la III Reunión de Consulta de Río de Janeiro se acordó la ruptura de relaciones con los países del Eje, actitud que ya habían adoptado previamente varios gobiernos de la región. A sugerencia de Brasil -que prefería no tensar las relaciones con Buenos Aires- el representante de EEUU, Summer Wells, a pesar de la opinión contraria de su jerarca, el Secretario de Estado Cordell Hull, aceptó que Argentina y Chile no fueran obligados a acatar la resolución, condición que posibilitó su aprobación unánime³³⁰.

La JID, cuya creación como organismo de asesoramiento militar, también se aprobó en esa misma reunión, permaneció en un limbo jurídico durante sesenta y cuatro años y su situación fue objeto de innumerables debates. Ello no le impidió jugar sin embargo, *de facto*, un papel significativo en la formulación de doctrina y de planes militares para la defensa hemisférica. Recién en 2006 la Asamblea General de OEA otorgó reconocimiento formal a la JID como organismo integrante de la organización.

Posteriormente, en base al TIAR y en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) fundada en 1948, EEUU fue formalizando tratados bilaterales de

³³⁰ Morgenfeld, Leandro 2010 *La neutralidad argentina y el sistema interamericano: Panamá, La Habana y Río de Janeiro (1939-1942)*. Ciclos hist. econ. soc. [online]. 2010, vol.18, n.36, pp. 00-00, ISSN 1851-3735. Disponible en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37352010000200002&lng=es&nrm=iso (acceso 19/05/2015)

defensa y construyendo una densa red de vínculos económicos, diplomáticos y militares en la región. Apoyado en ese andamiaje político-diplomático y militar, el panamericanismo se reconvirtió en doctrina anticomunista. Así, a lo largo de los años de la guerra fría el panamericanismo tuvo como vector central la activa defensa del derecho de propiedad y del libre mercado, como forma de organización jurídica y económica para las sociedades latinoamericanas. La defensa y promoción de regímenes autoritarios por parte de EEUU no implicó abandonar su retórica democrática, apoyada en la vieja idea del liberalismo de que la iniciativa individual y libertad de mercado conducen a la consecución del bien común y con ello a la democracia.

Durante la guerra fría surgieron el desarrollismo de CEPAL y el pensamiento de la escuela de la dependencia, como las dos primeras expresiones ideológicas organizadas y con mayor vocación propositiva nacidas en la región. Más allá de sus significativas diferencias, constituyen los primeros intentos superadores de lo que Methol Ferré (2009) calificó como retórica “*de bulto*”; *monsergas del latinoamericanismo declamatorio* y *prepolítico*; carentes de estrategia política real. En efecto, el *desarrollismo cepalino* y su modelo de sustitución de importaciones estuvo asociado a los planes concretos implementados por los gobiernos de algunos países de la región e impulsó, con éxito relativo, la idea de la integración regional. Mientras, las propuestas de los autores que se agrupan en lo que se denomina *escuela de la dependencia*, de carácter claramente crítico, pueden vincularse a los movimientos políticos anti-sistémicos que se desarrollaron por aquellos años.

La desaparición del Pacto de Varsovia y los dramáticos cambios en las relaciones de poder en el mundo verificados en las décadas siguientes, el latinoamericanismo ingresó en una nueva fase de su largo proceso de desarrollo y construcción.

En efecto, el fin de la guerra fría generó un marco político-ideológico de optimismo respecto al advenimiento de un sistema internacional sin guerras, basado en la cooperación a partir de la extensión de la democracia, la libertad de comercio y el flujo irrestricto de capitales a través de las fronteras nacionales.

En América Latina, una vez resueltas las guerras en Centroamérica, se generalizó la democracia electoral y una ola de liberalización y desregulación económica desembocó en el ingreso de México al Tratado de Libre Comercio del América del Norte (NAFTA, según su sigla en inglés) en 1994. Una verdadera paradoja de la historia a la luz de la

trayectoria histórica de México y de sus raíces culturales y tradiciones políticas, magnificada por la condición de ser una de las tres mayores economías en América Latina. Algo así como un triunfo del panamericanismo que, un siglo después de la anexión de Texas, ponía en obra el viejo proyecto lanzado por Blaine en 1881. El proceso sería seguido en 2004 por la firma del Tratado de Libre Comercio para Centro América y República Dominicana (DR-CAFTA, según su sigla en inglés) y por los TLCs con buena parte de los países de andinos.

Paralelamente en el sur, Brasil y Argentina, a quienes *in extremis* se unieron Uruguay y Paraguay, habían firmado el Tratado de Asunción en 1991, conformando el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) al que adhirió también Venezuela en 2006.

La propia creación del MERCOSUR también puede interpretarse como un evento paradójico, ya que el Tratado de Asunción, siendo un proyecto de carácter básicamente comercial y *libremercadista*, reflejo de las concepciones liberalizantes y anti-estatistas que caracterizaban la orientación de los gobiernos que lo firmaron³³¹, consolidó la alianza argentino-brasileña; el núcleo básico capaz de otorgar solidez y proyección al viejo proyecto de unidad latinoamericano³³².

La conformación del MERCOSUR sirvió también para dar un nuevo aliento al Grupo Andino, a través de la reformulación del Pacto Andino de 1969 que dio lugar a la denominada Comunidad Andina y luego al Sistema Andino de Integración.

El proceso desembocó, ya en el Siglo XXI, en la creación de UNASUR, primera manifestación histórica del latinoamericanismo dotada de un centro de poder real o potencial; Brasil.

Conviene citar a Methol Ferré;

La cuestión de la unidad de América Latina es la articulación de sus poderes internos, nuestra capacidad de construirlos y enlazarlos. Bolívar los llamaba “poderes intrínsecos” y lamentaba su ausencia y desconexión en su Carta de Jamaica. Sin

³³¹ Collor de Mello en Brasil, Carlos Menem de Argentina, Luis A. Lacalle de Uruguay y el Gral, Rodríguez de Paraguay

³³² El autor que con más énfasis y claridad estableció esta tesis fue Alberto Methol Ferré, con el antecedente de que el Presidente argentino, Juan Domingo Perón había propuesto en 1951 una alianza con Brasil –también con Chile- en lo que él mismo denominó ABC.

poderes internos efectivos, no habrá unificación, ni parcial ni total. Y en la historia, los poderes no son difusos, por el contrario se ubican en determinados ámbitos espaciales. Se concentran y conciertan. Sin centros, no hay poderes reales. (...) Tendremos política latinoamericana en la medida que tengamos claramente en la cabeza la dinámica de nuestros “centros de poder” reales y potenciales, y sus articulaciones viables y probables. Si esto no lo tenemos en la cabeza, pues solo habrá humareda política, primitivismo.

(Methol Ferré, A. 2009:122)

La iniciativa brasileña tuvo en el Presidente venezolano, Hugo Chávez, a un entusiasta impulsor y contó con el apoyo de Argentina y también de Chile. Más allá de las múltiples debilidades que se han señalado al proyecto de UNASUR, su conformación dio cuenta de una nueva realidad regional y comenzó a otorgar corporalidad al concepto de Sudamérica como entidad y unidad geopolítica.

Es necesario detenerse entonces en dicha cuestión; la significación de Sudamérica en el marco de la región latinoamericana y el surgimiento de UNASUR como su expresión político-institucional.

III.3 UNASUR; la Emergencia de Sudamérica como núcleo político-estratégico del latinoamericanismo

Con el advenimiento del nuevo milenio, América Latina sufrió una sucesión de crisis económico-sociales de profundos impactos políticos como consecuencia de las políticas de desregulación económica, ajuste fiscal y promoción de la inversión privada, particularmente extranjera, que propugnó el Consenso de Washington³³³ durante los años 90’.

³³³ El concepto fue acuñado por el economista inglés John Williamson en 1989 para designar las políticas que impulsaban en esos años el gobierno y la Reserva Federal de EEUU, junto al FMI y el Banco Mundial; estabilización y ajuste de las economías en base a un paquete de medidas de reducción del gasto público, privatización de empresas públicas, libertad de comercio y desregulación de los mercados financieros, promoción de la inversión extranjera y desregulación del mercado de trabajo, entre otras.

Mientras las administraciones norteamericanas dedicaban su atención a la guerra global contra el terrorismo y EEUU se iba empantanando militarmente en Oriente Medio, América del Sur fue experimentando un cambio político gradual pero de consecuencias espectaculares si se lo analiza en una perspectiva de largo plazo. En efecto, la realidad que se configuró en América del Sur a partir del inicio del siglo XXI es inédita³³⁴. Nunca antes en la historia, la región había presentado un panorama de gobiernos electos democráticamente en todos los países. Además y más allá de sus variadas características, en su mayoría comparten un rasgo común novedoso; la expresa voluntad política de ampliar los márgenes de autonomía respecto a EEUU. Este rasgo compartido, junto a la notoria ausencia de un verdadero proyecto alternativo de desarrollo³³⁵, entronca perfectamente con el latinoamericanismo y su carácter de postura anti-norteamericana de tipo esencialmente defensivo.

Sin embargo, claramente se trata de gobiernos apoyados en organizaciones políticas y movimientos sociales que dan voz a sectores tradicionalmente privados de derechos, excluidos de la vida política y hasta del propio mercado. Estos nuevos gobiernos han implementado políticas económicas y sociales que rompieron, cada uno a su modo y en diferente medida, con la lógica del Consenso de Washington impulsada desde los grandes centros del poder mundial. El fenómeno se expresó con particular vigor en el ámbito de la política exterior.

Podría afirmarse que si durante dos siglos el latinoamericanismo fue poco más que un difuso sentimiento generalizado, sin expresiones políticas relevantes y duraderas en la región, con el Siglo XXI -por primera vez- la hegemonía política e ideológica del

³³⁴ El fenómeno se expresó también en Centroamérica, aunque los lazos económicos y militares ya establecidos con EEUU –junto a la pequeñez de los países y su ubicación geopolítica – mediatizan el impacto real de los cambios políticos ocurridos en varios países de dicha región.

³³⁵ Todos estos gobiernos han ido ensayando propuestas económicas, sociales y políticas diferentes a las propugnadas por las grandes instituciones internacionales y las elites gobernantes tradicionales. Pero, ninguno ha logrado formular una propuesta distinta. Ni Brasil con su volumen geopolítico y su significación como actor global, hasta Venezuela con su retórica política acerca del socialismo del Siglo XXI o el proyecto de estado plurinacional en Bolivia, pasando por las tibias propuestas de reforma de Chile o Uruguay o las posturas económicas heterodoxas de Argentina.

panamericanismo fue puesto en cuestión en América del Sur y por extensión en América Latina.

No es difícil comprender la importancia de estos fenómenos novedosos desde el punto de vista del proceso que se ha evocado en este apartado. Es tal contexto que da pie a la emergencia de la idea de Sudamérica como entidad geopolítica con *personalidad propia*.

En la historia del pensamiento regional, el concepto de espacio sudamericano sólo había tenido significación como entidad geográfica al interior del concepto de América Latina; ese sí dotado de sentido cultural y geopolítico.

Methol Ferré, rescata dos momentos en la historia en los que Sudamérica adquiere significación. El primero, lejano y efímero, aunque con significación concreta pese a estar casi olvidado, fue el lapso de sesenta años durante el cual los Reinos de España y Portugal gobernaron el conjunto de las entonces Indias Occidentales, unidos bajo la dinastía de los Habsburgo. Como relata Lope de Vega en “La Restitución de Brasil” las Armadas española y portuguesa, luego de reunirse en la isla de Cabo Verde, a principios de 1625, emprendieron la expedición que culminaría con la *restitución de la Bahía de Todos los Santos*, Salvador Bahía, que se encontraba en manos holandesas (Vianna, Lygia R. 256-261).

Así rescata Methol Ferré aquel momento en la historia:

El único antecedente de política latinoamericana en América del Sur fue el lapso (...) de 1580 a 1640. Hubo 60 años de un solo rey para toda la América Latina o hispano-lusitana (...) Fue un momento fugaz de 60 años, en él existió una política latinoamericana de la monarquía, unificadora de todo el conjunto. Hubo un momento en que todos estuvimos envueltos en una política común. El eje del Imperio Español en América del Sur era el mundo peruano, que iba por el Océano Pacífico y se orientaba a través de Panamá al Caribe y el Atlántico Norte, mientras que Brasil nace ocupando casi todo el litoral Atlántico, en el Atlántico Sur.

(Methol Ferré, A. 1996)

Sin embargo, la importancia de América del Sur para el *proyecto latinoamericano* es central, como lo sintetiza:

el núcleo básico de América Latina es la Isla Sudamericana, el enorme bloque de la Isla Sudamericana. Esta isla es lo más importante de América Latina. Y México, en consecuencia, está relativamente excéntrico de la zona de decisión de América Latina. Esta unidad se juega en América del Sur, no en el conjunto. Sólo en América del Sur donde hay dos componentes básicos; el luso americano y el hispanoamericano. Cuando hablo de América Latina estoy integrando los dos componentes: el luso americano o brasileño y el hispanoamericano. Son los dos constituyentes principales de América Latina.

(Methol Ferré, A. 1996)

El segundo momento que establece Methol es aun más etéreo que su antecedente y se produce en 1951³³⁶, cuando Juan Domingo Perón propone la alianza con Brasil, que debía incluir a Chile para dotarla de una dimensión bi-oceánica, en ocasión del agasajo en Buenos Aires al enviado especial del Presidente Getulio Vargas, coincidiendo con la fecha de la Independencia de Brasil. En su discurso, el presidente argentino formula la propuesta de Nuevo ABC³³⁷.

Así, aunque con aquellos antecedentes más simbólicos que sustantivos, la emergencia de Sudamérica como unidad geopolítica y económica está asociada al proceso de creación de UNASUR.

La primera expresión política tuvo lugar con Primera Cumbre de Presidentes Sudamericanos del año 2000, convocada por Fernando Henrique Cardoso en Brasilia. Siempre bajo la denominación de Comunidad Sudamericana de Naciones, las Cumbres Sudamericanas se continuaron en Cuzco (2004), luego Brasilia (2005) y Cochabamba

³³⁶ Methol, refiere a los avatares del contenido de dicha conferencia de Perón que, publicado en 1954 en Montevideo, fue desmentido durante muchos años hasta que, recién en 1968, el propio Perón reconoció su veracidad. Ver <http://www.metholferre.com/obras/conferencias/capitulos/detalle.php?id=7> (Acceso 01/06/2015)

³³⁷ Lo de “Nuevo ABC” hace referencia al frustrado tratado de 1915 para la resolución *permanente y automática* de conflictos entre los tres países que aunque ratificado por el Congreso en Brasil, no lo fue por el argentino ni el chileno. Aquel acercamiento tuvo como disparador la mediación entre México y EEUU cumplida por esos tres países, a partir de una iniciativa del Barón de Río de Branco (1904), que luego retomó Roque Saez Peña en el marco de la conformación, en Italia, de la Academia de Bellas Artes Latinoamericana (1910). Ver <http://www.argentina-rree.com/7/7-040.htm> (acceso 01/06/2015)

(2006). Luego, en la Cumbre Energética de Isla Margarita en 2007, a iniciativa del Presidente venezolano, Hugo Chávez, surgió la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) que se formalizó como Tratado en mayo de 2008, en Brasilia, cuando Inacio *Lula Da Silva* ya había cumplido cinco años como Presidente de Brasil.

Se cerraba un círculo de casi una década, iniciado y culminado en Brasilia, en cuyo transcurso la iniciativa primera de Fernando H. Cardoso se transforma para dar lugar a una institución integracionista que se superpone sin sustituir a ninguna de las ya existentes (CAN, MERCOSUR, ALADI, etc.).

Es necesario mencionar algunos de los fenómenos más significativos ocurridos, dentro y fuera de la región, mientras la sucesión de Cumbres Presidenciales reseñada transcurría. Es justamente allí, en el impacto de dichos acontecimientos, que puede encontrarse la explicación de un proceso de verdadera metamorfosis constituido por la transformación en los contenidos y objetivos de la declaración final de los Presidentes del año 2000 para dar nacimiento al Tratado de UNASUR en 2008.

La Primera Cumbre de Presidentes de América del Sur en el año 2000 tuvo como objetivo promover la confluencia MERCOSUR-CAN. Su orientación respecto a la integración regional mantenía el tono liberalizante y comercialista propio de los años 90', cuando el Consenso de Washington hegemonizaba el pensamiento oficial en América Latina. Así, aunque con ciertos matices, el Comunicado de Brasilia incluyó una posición favorable al ALCA³³⁸. Por otra parte, la *foto de familia* de aquella Primera Cumbre, con la sola excepción de Hugo Chávez, constituye un verdadero muestrario de la *vieja guardia política* sudamericana ya en plena retirada³³⁹; junto a F.H. Cardoso (Brasil), aparecen Hugo Banzer (Bolivia), Alberto Fujimori (Perú), Fernando de la Rúa (Argentina), Jorge Batlle (Uruguay), Luis A. González Macchi (de Paraguay) o Gustavo Noboa (Ecuador).

Apenas un año después de la primera Cumbre de Presidentes Sudamericanos, al desencadenar su *guerra contra el terror*, en respuesta a los atentados del 11-S en Nueva

³³⁸ Ver §34 y 35 del "Comunicado de Brasilia" en <http://www.integracionsur.com/sudamerica/CumbreSudamericanaBrasilia2000.pdf> (acceso 22/05/2015)

³³⁹ Incluso algunos de ellos como Fujimori, llegados como *out-siders* a la Presidencia, revelan la crisis de los sistemas nacionales de dominación política tradicional.

York y Washington, el gobierno de George W. Bush iniciaba el proceso que condujo, entre otras cosas, al desmesurado involucramiento militar de EEUU en Irak y Afganistán, que mucho tuvo que ver con el desmesurado déficit fiscal que en 2007, con la llamada *crisis sub prime*, condujo al desplome financiero en EEUU y a la crisis al conjunto de las economías del mundo desarrollado.

Entre tanto -2006 y 2007- Brasil, Rusia, India y China, celebraban sus primeras reuniones informales que desembocarían en la primera Cumbre Presidencial BRIC de Ekaterimburgo, centro de Rusia, en 2008³⁴⁰. Se encarnaba así lo que en 2001 un célebre informe de Goldman Sachs³⁴¹ ya había bautizado, identificando la significación y potencialidad futura de las cuatro potencias emergentes³⁴².

Mientras estos fenómenos se desarrollaban en el mundo, el proceso de transformación geopolítica sudamericana comenzado en Venezuela con el colapso de uno de los sistemas políticos más estables de América del Sur conduciendo, en comicios libres, a Hugo Chávez a la Presidencia en 1999, abría la la sucesión de procesos electorales cuyos resultados fueron configurando la nueva realidad política regional³⁴³. De alguna forma, ella recogió el legado del extendido aunque tradicionalmente difuso pensamiento latinoamericanista.

La nueva realidad ubicó al gobierno de EEUU ante una situación inédita en sus relaciones con la región: los gobernantes sudamericanos dejaron de ser fácilmente permeables a sus políticas.

Como se desprende de lo expuesto más arriba, dos procesos combinados explican dicho fenómeno: la generalización de la democracia electoral que sobrevino en la región luego

³⁴⁰ Ver

http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7506:brics-es&catid=159&lang=es-ES&Itemid=378 (Acceso 25/05/2015)

³⁴¹ Ver <http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/building-better.html> (acceso 23/05/2015)

³⁴² Sudáfrica se integró en la III Cumbre, celebrada en China (2011), con lo que se conformó el actual BRICS

³⁴³ Inacio "Lula" da Silva en Brasiil (2003), Néstor Kirchnet en Argentina (mayo 2003), Michele Bachelet en Chile (diciembre 2005), Tanaré Vázquez en Uruguay (marzo 2005), Evo Morales en Bolivia (enero 2006), Rafael Correa en Ecuador (enero 2007) y en Paraguay, Fernando Lugo (agosto 2008)

del fin de la guerra fría y las crisis económico-sociales que sacudieron a la mayor parte de los países como resultado de una década de aplicación de las políticas del Consenso de Washington.

Por otra parte y mirado a través del prisma del contencioso político-cultural *panamericanismo-latinoamericanismo*, podría ensayarse una generalización curiosa por sus rasgos casi paradójales. En efecto, tal como se explicitó, la nueva configuración geopolítica de Sudamérica resultó del impacto combinado de dos procesos activamente impulsados por EEUU. El primero fue la neutralización de los militares como activos participantes en la definición de los asuntos de gobierno y tutores de la vida social en la mayoría de los países de la región. El segundo fenómeno relevante fue la reforma neoliberal de las economías que condujo a la generalizada crisis económico-social y al colapso de buena parte de los sistemas políticos nacionales de dominación política.

Así, al terminar la primera década del Siglo XXI, el panamericanismo volvió a enfrentar, en una versión renovada, la contradicción planteada entre dos pilares de la *misión civilizatoria* que persigue EEUU en América Latina desde el siglo XIX: la implantación en toda su extensión imaginable del derecho de propiedad y de la libertad de mercado y por otra parte el derecho de elegir representantes en el gobierno, traducido como democracia electoral.

Una contradicción que, durante la guerra fría, la política de EEUU había resuelto priorizando la promoción de la propiedad privada y del libre mercado como vector central para la extensión universal de los valores norteamericanos.

El balance regional de dicha política al finalizar la guerra fría fue positivo, con la única excepción duradera de Cuba; *pústula* que la comunidad hemisférica extirpó rápidamente en enero de 1962, en la Conferencia de OEA en Punta del Este. De tal forma, al proclamar la desaparición de la amenaza comunista en 1989, el derecho de propiedad privada y los principios generales de la libertad de mercado reinaban al sur de sus fronteras, aun si ello había supuesto sacrificar la libertad política y hasta el respeto de los derechos humanos más básicos.

Así, en 1990 la Cumbre de Presidentes de las Américas convocada por el Presidente George W.H. Bush en Miami, proclamó que la hora de la democracia electoral en la región había llegado.

Si aquello fue lo que el gobierno de EEUU promovió en la esfera de la política, en la órbita económica, los organismos de la Conferencia de Bretton Woods, implementaron las medidas dirigidas al *perfeccionamiento* de las economías latinoamericanas. Su objetivo último fue liberarlas de las trabas impuestas por la intervención estatal para promover la más amplia libertad de mercado.

Este segundo proceso se facilitó por el desastre económico que afectó al conjunto de América Latina en aquellos años y que se conoció como la *crisis de la deuda externa*. La instrumentación de las medidas correctivas –lo que se denominó *ajuste estructural*– quedó en manos de las administraciones de gobierno democráticamente electas, cuya orientación mantenía los rasgos político-ideológicos característicos de las elites tradicionales en la región.

La debilidad de buena parte de las organizaciones sindicales y políticas luego de *limpieza ideológica* implementada por los ejércitos nacionales durante las décadas previas y la presión de los organismos de Bretton Woods, viabilizaron la implementación de políticas de ajuste del gasto público, desregulación económica y privatización de activos estatales. Pareció que finalmente había llegado el reinado de la libertad para los agentes económicos privados, particularmente los extranjeros.

Fue un efímero momento de gloria del panamericanismo. Pareció posible borrar la *perniciosa herencia hispánica*; expresada en el intervencionismo estatal despótico, acompañado de toda suerte desviaciones perversas en el ejercicio tradicional del poder resultado de la interpretación latinoamericana del republicanismo.

Pero –y de allí la paradoja–, el impacto social provocado por las políticas del Consenso de Washington arrastró al descrédito al liderazgo de los viejos partidos de gobierno, dando fin a sus largas décadas de hegemonía política. El vacío que dicha crisis generó abrió el cauce para el ascenso, por vías democráticas, de formaciones políticas que expresan sectores sociales tradicionalmente marginados y hasta excluidos en muchos países de la región.

En dicho marco político, la IV Cumbre de las Américas de Mar del Plata en 2005 representó un verdadero momento de quiebre que hizo patente la nueva realidad geopolítica en la región. De hecho, la concertación entre Argentina y Brasil clausuró el

intento de crear el ALCA³⁴⁴; una zona de libre comercio desde Alaska a Tierra del Fuego a imagen y semejanza del viejo proyecto panamericano propuesto por Blaine en 1881.

El polémico asunto, que no integraba la agenda de la Cumbre, fue introducido en la Cumbre por Canadá con el apoyo de EEUU y México³⁴⁵, cuyo Presidente, Vicente Fox, se erigió como principal vocero y defensor latinoamericano del ALCA. La presencia del Presidente norteamericano, George W. Bush, además de dar cuenta del interés que Washington asignaba a la reunión, otorgó más relieve a su desenlace final. A partir de entonces, la implementación de una zona hemisférica de libre comercio salió de la agenda regional.

La puesta en marcha de UNASUR en 2008 y posteriormente de CELAC en 2011, se produjo en un virtual *diálogo dialéctico* con la progresiva deslegitimación de OEA; el gran instrumento político del panamericanismo. De hecho, la culminación de dicho proceso puede simbolizarse en el retorno a su seno de Cuba en 2015. Baste recordar cómo fue expulsada de la comunidad hemisférica en 1962 y el nivel de aislamiento diplomático regional que debió soportar el gobierno de La Habana hasta el fin de la guerra fría, para ubicar la real significación de su reincorporación a la OEA,

Con la creación de UNASUR se completa la descripción interpretativa de la historia de las relaciones entre EEUU y América Latina a través de un relato sobre la construcción de los dos *complejos ideacionales* rivales; el panamericanismo y latinoamericanismo.

UNASUR puede interpretarse como la primera expresión política dotada de ciertas capacidades reales de acción, que la región ha sido capaz de concretar, recogiendo la vieja voluntad de autonomía latinoamericana que sólo había logrado manifestarse de manera retórica, fragmentada y casi siempre reactivamente frente a iniciativas de EEUU.

³⁴⁴ Ver §19 de la Declaración Final de la IV Cumbre de las Américas http://www.summit-americas.org/iv_summit/iv_summit_dec_sp.pdf (acceso 25/05/2015)

³⁴⁵ México había firmado el NAFTA en 1994 y Centroamérica lo seguiría en el proceso de alejamiento de la región. Ello no evitó que formaciones políticas como el Frente Farabundo Martí o el Frente Sandinista llegaran al gobierno de El Salvador y Nicaragua a pesar de que el área de Centroamérica y el Caribe es considerada vital para la seguridad de EEUU (Brenner, Philip et al. 2005: 130).

Como materialización institucional del desarrollo alcanzado por el latinoamericanismo, UNASUR no podría sino poner en evidencia sus limitaciones. Así, los escasos niveles de desarrollo institucional y las numerosas indefiniciones que es posible identificar en los documentos que ha aprobado³⁴⁶, junto a la proliferación de instituciones de integración regional, obligan a la cautela respecto a la reales capacidades política de UNASUR. Un fenómeno que no hace más que reflejar la heterogeneidad política de América del Sur; característica señalada al principio de este capítulo y sobre la que se volverá a continuación, al presentar una aproximación a la definición de la *cultura estratégica* de América del Sur.

III.4 La Cultura Estratégica de América del Sur

Este apartado se dedica al ejercicio de intentar una definición de la cultura estratégica regional, para lo cual es imprescindible señalar desde el comienzo los límites de este objetivo.

En efecto, tal como se precisó tanto al inicio como en el cierre del apartado anterior, la noción de región sudamericana como entidad política, cultural y estratégica, no sólo es muy reciente en la historia sino que incluye un conjunto de países diversos. Es más, al interior de la mayoría de ellos conviven diversidades étnicas, lingüístico-culturales, socio-económicas, políticas y hasta cosmovisiones cuya existencia y significación conviene no pasar por alto.

En efecto, si las potencias coloniales habían impuesto una organización político-institucional en Sudamérica, las elites criollas reconfiguraron parcialmente aquel diseño en función de sus intereses particularistas.

En efecto, tanto los virreinos a partir de los que la Corona española estructuró sus dominios como el Brasil lusitano, fueron construcciones político-institucionales superpuestas a las realidades culturales y políticas pre-existentes desarrolladas por los pueblos originales que, sólo fueron tomadas en cuenta por los colonizadores y las elites criollas que los heredaron, para intentar erradicarlas.

³⁴⁶ Respecto a las debilidades y problemas de UNASUR ver por ejemplo la edición especial N° 39 de la revista Pensamiento Propio dedicada al análisis de los fenómenos regionales recientes (Ver <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2014/06/PP-39-web.pdf>, acceso 01/07/2015)

Las repúblicas independientes surgidas en Sudamérica luego de finalizar la dominación colonial, fueron configuradas básicamente por los intereses de y los conflictos entre las oligarquías criollas más o menos ilustradas asentadas en las capitales virreinales del Imperio español. El gran espacio de dominación portugués, por su parte, logró mantener su unidad original durante el trayecto desde el Imperio a la República, muy a pesar de los fuertes intereses particulares de las diferentes elites económicas regionales crecidas al amparo de las riquezas y las características específicas de las distintas regiones que conforman sus extensos territorios³⁴⁷.

Quiere decir que a la heterogeneidad básica -lingüístico-cultural- entre las poblaciones de los territorios originalmente colonizados España y Portugal, se fueron agregando otras diferencias, construidas a través de las diversas experiencias histórico-políticas particulares de cada una de las repúblicas. Junto a ellas hay que considerar la pervivencia de las culturas originales –otro fenómeno con expresiones muy diversificadas regionalmente- y el significativo aporte de los importantes flujos migratorios que fueron llegando a lo largo de cinco siglos a los diferentes territorios de Sudamérica; principalmente los esclavos africanos pero también poblaciones europeas y asiáticas.

Quiere decir que Sudamérica constituye un vasto mosaico construido a partir de las dos grandes matrices coloniales donde conviven identidades básicas junto con diferencias imposibles de pasar por alto.

Aun reconociendo estas diversidades, como se intentó mostrar en el apartado anterior, la región sudamericana posee una identidad que le otorga sentido como entidad dotada de ciertos rasgos político-culturales e intereses comunes.

Hechas estas precisiones, es necesario presentar una propuesta acerca de lo que podría caracterizarse como cultura estratégica sudamericana.

Conviene entonces referir a la definición de cultura estratégica propuesta por Longhurst, K.A. (2000) que fue discutida en el Capítulo II.

La autora estructura el concepto en base a *dos grandes niveles de análisis que conectan la “forma de pensar” o “mentalidad” –mind-set-, junto al “paquete” de creencias*

³⁴⁷ Es imposible profundizar aquí en estos interesantes procesos políticos.

*compartidas y de normas generalmente aceptadas de una comunidad, con las opciones de comportamiento apropiadas y posibles en la temática. A su vez, la “forma de pensar” se estructura analíticamente en dos niveles. El primero –los **elementos/normas fundacionales**- está constituido por las principales normas básicas sobre políticas de seguridad, cuyas raíces se ubican en la fase constitutiva de la cultura estratégica. Estas normas fundacionales informan el proceso a través del cual se definen los objetivos más generales y abstractos del estado sobre cuestiones de seguridad. Dichos elementos fundacionales, en un segundo nivel, se conectan con los **puntos de vista** –stand points- sobre las políticas de seguridad, a los que define como las lecturas e interpretaciones de las normas del primer nivel –los elementos fundacionales- más generalmente aceptadas por la élite política de un colectivo. Por su parte, los puntos de vista acerca de las políticas de seguridad informan el proceso que conduce a la definición de estrategias e instrumentos para alcanzar los objetivos de seguridad propuestos. Así, los puntos de vista son algo así como los parámetros a través de los que las “opciones culturalmente apropiadas” (comillas en el original) son seleccionadas a partir del conjunto de opciones posibles. Los elementos fundacionales y puntos de vista sobre políticas de seguridad integran lo que podría denominarse núcleo duro de la cultura estratégica (Longhurst 2000:58).*

Por otra parte, el contexto externo, en tanto variable interviniente en el proceso de construcción de la cultura estratégica de un país, definido como las expectativas respecto al comportamiento de otros actores, es un elemento clave para comprender los cambios que se registran en la cultura estratégica de un país y la forma en que se procesan³⁴⁸.

De manera resumida; la cultura estratégica regional será el reflejo de los puntos de vista de las élites políticas acerca de la política exterior y de defensa en América del Sur³⁴⁹ como resultado de su *traducción/interpretación* de las normas fundacionales sobre las cuales ellos reposan. Conviene explicitar el concepto de *élites políticas en los temas de*

³⁴⁸ El texto en cursiva es tomado del Capítulo II.

³⁴⁹ Hay que precisar que Guyana y Surinam, dos países miembros de UNASUR no se tomarán en cuenta en este análisis. Aunque están geográficamente ubicados en América del Sur, han estado virtualmente ausentes de los procesos regionales. Será necesario establecer en qué medida y cómo se integran a ellos, pues sus historias poseen escasos puntos de contacto y son absolutamente ajenas a las del resto de los estados de la región.

política exterior y de defensa se define como aquellos actores que participan de los procesos de decisión en esa esfera de políticas públicas; básicamente las direcciones de los principales partidos políticos y las dos burocracias profesionales involucradas en ellos, militares y diplomáticos.

Así, en primer lugar se presentan las características básicas de la cultura estratégica regional para luego hacer unas breves referencias específicas acerca de los militares en función de las características que presentan las relaciones civiles-militares en Sudamérica.

Con respecto al primero de los enfoques y coherente con el análisis realizado sobre el latinoamericanismo y su desarrollo, puede sugerirse que la cultura estratégica sudamericana se asienta sobre el principio de “*uti possidetis* del año 1810” en lo referido a los asuntos regionales y que, en el ámbito más general de las relaciones internacionales, tiene sus pilares en el multilateralismo y el derecho internacional con una especificidad; el respeto absoluto al principio de soberanía nacional como un elemento central. Estos conceptos se fueron consolidando en la región a través de las Conferencias Panamericanas para terminar siendo integrados a la Carta de OEA en 1948³⁵⁰.

Más recientemente, la “Declaración sobre Suramérica como Zona de Paz” aprobada por la VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR³⁵¹ reafirma los principios sobre los que reposa la cultura estratégica regional al definir el concepto de zona de paz:

*(...)respeto de los principios y normas del derecho internacional, incluyendo los tratados internacionales de los que los Estados miembros son parte, las cartas de las Naciones Unidas y, en particular, el compromiso de los Estados de utilizar los medios de solución pacífica de controversias y de abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial de otro Estado*³⁵²

³⁵⁰ Podría agregarse que terminaron siendo adoptados por NNUU en su Carta fundacional.

³⁵¹ Lima, 30/11/2012

³⁵² Ver en http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/35066/Documento_completo.pdf?sequence=1 (acceso 03/07/2015)

Así, la cultura estratégica en Sudamérica³⁵³ privilegia la cooperación internacional, la resolución pacífica de los conflictos, al mismo tiempo que rechaza explícitamente y en forma radical el recurso de guerra como instrumento en las relaciones internacionales.

No puede considerarse casual, entonces, que organización regional más antigua sea justamente la OEA así como la activa participación de la inmensa mayoría de los países de la región en la Organización de las Naciones Unidas a la que adhirieron desde su propia fundación. Por otra parte, casi la totalidad de los países suramericanos son contribuyentes de personal uniformado para las operaciones de paz de NNUU.

Diversas son las expresiones de esta cultura estratégica regional. A lo ya señalado podría agregarse que el Tratado de Tlatelolco (1947) y la creación de OPANAL³⁵⁴, así como otros acuerdos posteriores que extendieron la proscripción del arma nuclear a todo tipo de armas de destrucción masiva en la región y la resolución de la VI Reunión Ordinaria de Jefes de Estados de UNASUR que declaró a América del Sur como Zona de Paz³⁵⁵. Existe un denso entramado regional de acuerdos bilaterales y multilaterales, en sintonía con el hecho de que América del Sur es una de las regiones más pacíficas del globo³⁵⁶.

A lo anterior podría agregarse la resolución de la Asamblea General de NNUU en 1986³⁵⁷, votada a propuesta de Brasil, declarando al Atlántico Sur como Zona de Paz y Cooperación, dando lugar a constitución de ZOPACAS.

³⁵³ Respecto al tema ver también: Kenkel, K.M. 2013:2-4.

³⁵⁴ Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina.

³⁵⁵ Ver http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/35066/Documento_completo.pdf?sequence=1 (acceso 03/07/2015)

³⁵⁶ La Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana emitida por la II Reunión de Presidentes de América del Sur celebrada en Guayaquil, el 26 y 27 de julio del 2002, es una buena muestra de ello, además de que en el texto de la declaración se realiza un recuento de varias iniciativas regionales previas del mismo tipo. Ver en http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/CG_anexo2.htm (acceso 02/07/2015)

³⁵⁷ Ver <http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r011.htm> (acceso 01/07/2015)

Aunque existen algunos conflictos limítrofes significativos irresueltos en América del Sur, como el de Chile y Bolivia, en general los diferendos entre estados han ido encontrando vías pacíficas de arreglo. El breve conflicto armado entre Ecuador y Perú de 1995³⁵⁸ fue el último evento de ese tipo y no parecen existir fuentes de conflicto graves que pudieran desencadenar enfrentamientos violentos entre países de la región.

Por otra parte, la mayoría de los países de Sudamérica en el marco de su adhesión a NNUU son activos contribuyentes de las operaciones de paz de NNUU. Contribución que posee un carácter marcadamente selectivo, en función de la fuerte adhesión de los países sudamericanos al principio de no intervención y que se ancla en la historia de las relaciones regionales con EEUU³⁵⁹. Ello explica además el recelo con el que Sudamérica observa la deriva que ha experimentado el derecho internacional en relación a lo que se denomina *derecho de intervención humanitaria*, cuya expresión más estructurada es la doctrina de la responsabilidad de proteger (R2P) elaborada por la ICISS promovida por Canadá³⁶⁰ y convertida en doctrina casi oficial de NNUU³⁶¹.

Para completar la presentación del concepto de cultura estratégica sudamericana, conviene hacer mención específicamente a las características de las fuerzas armadas y a la forma que adoptan las relaciones civiles-militares en la región. En efecto, en la medida que las políticas de seguridad de un país suponen el empleo de las fuerzas militares, a pesar de que formalmente las decisiones corresponden a las autoridades políticas del país, ellas requieren de cierto nivel de acuerdo por parte de las jerarquías militares.

Además, en la medida que el centro de interés de la investigación se ubica en la contribución con operaciones de paz y ella se concreta a través del aporte de personal

³⁵⁸ Resuelto por la intervención de los países garantes del Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro (enero de 1942); Argentina, Chile Brasil y EEUU.

³⁵⁹ Ver en el apartado anterior.

³⁶⁰ International Commission on Intervention and State Sovereignty, Ver <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf> (02/07/2015)

³⁶¹ Es interesante en ese sentido la iniciativa de Brasil de matizar la R2P, a través de la RWP (responsabilidad durante ó al proteger), con el objetivo de generar mayores garantías frente a la instrumentalización de la R2P por la grandes potencias de occidente, intentando evitar que el Consejo de Seguridad pierda el control de las operaciones militares como ocurrió particularmente en ocasión de la intervención en Libia (2011)

militar, la opinión de las jerarquías de las fuerzas armadas al respecto se transforma en un elemento de peso en las decisiones. En efecto, si bien en principio el asunto pertenece a la esfera de decisión de los Ministerios de Relaciones Exteriores e independientemente del nivel de prerrogativas que conserven las fuerzas armadas en los distintos países de la región, es obvio que para destinar contingentes militares a una operación de paz se requiere algún nivel de acuerdo de sus jerarquías.

Los militares latinoamericanos durante el siglo XX actuaron como garantes del orden interno, asumiendo un papel de *tutoría* respecto a sus sociedades. Recurrentemente se constituyeron, de hecho, en fuerzas de ocupación de sus propios países. En general, la literatura especializada coincide en señalar que el compromiso adquirido por casi todos los países sudamericanos con las operaciones de paz de NNUU ha impactado en la doctrina de sus fuerzas armadas; reorientándola hacia fuera de sus propias fronteras (Kenkel, K.M. 2013; Sotomayor. A. 2014).

Ello es correcto en un sentido, pues es indudable que las operaciones de paz han adquirido importancia profesional, económica e institucional para los militares sudamericanos. Particularmente en aquellos países como Uruguay, Brasil, Chile o Argentina; los contribuyentes de tropas más importantes de la región durante las últimas dos décadas. Sin embargo, no debe dejar de tomarse en cuenta que -como se discutirá posteriormente con mayor detalle en este trabajo- las misiones que los militares desarrollan en las operaciones de paz de NNUU, pese a orientarse a la protección de la población civil y sus derechos –un enfoque casi opuesto al de la doctrina de la seguridad nacional-, en última instancia suponen el desarrollo de formas de control de la población y apelan con intensidad al apoyo al desarrollo y/o a la acción cívica como herramientas. Ciertamente, los países de la región optan por no participar generalmente en las operaciones de paz más *robustas*; aquellas en las que los cascos azules operan con el mandato de *imponer la paz* en territorios donde existen grupos alzados en armas y en las que los límites respecto a la doctrina militar anti-insurgente clásica se difuminan y confunden.

En tal sentido, la doctrina de las operaciones de paz de NNUU podría caracterizarse, por su exigencia de respeto a los DDHH de las poblaciones locales, como una suerte de *variante benévola* de la doctrina militar anti-insurgente de los años de la guerra fría. Por ello, no puede dejar de tomarse en cuenta el argumento, planteado principalmente por

ciertos académicos brasileños³⁶², que advierten que la experiencia recogida por los militares en la Minustah es aplicada en los *operativos de pacificación* de las FFAA en las favelas de Río de Janeiro. Y más generalmente, podría señalarse; si las condiciones políticas se degradan en la región, la experiencia acumulada por los militares en las operaciones de paz, podría ser utilizada en el control/represión de protestas sociales en sus países.

Para finalizar, debe establecerse que los militares sudamericanos asumen los principios básicos de la cultura estratégica predominante en la región en lo referido al respeto del derecho internacional y al arreglo pacífico de conflictos entre los estados. Además en América Latina, por lo menos desde el fin de la guerra fría, han estado operando múltiples mecanismos de fomento de la confianza mutua y de cooperación entre las fuerzas armadas.

En tal sentido, la cultura estratégica de los militares, con algún rasgo de nacionalismo más acentuado, no difiere demasiado de la que predomina entre las élites políticas de los países sudamericanos. Por otra parte, desde hace ya tres décadas los militares en Sudamérica respetan la autoridad de los gobiernos democráticamente electos y tienden a no interferir en los asuntos de gobierno, al menos de manera abierta como sucedía en períodos anteriores. Sin embargo, sus significativos niveles de autonomía³⁶³, especialmente en la gestión de los sistemas de formación y adoctrinamiento de la oficialidad, requieren una atención que generalmente los gobiernos de la región han preferido ignorar.

Dicha ausencia de políticas activas dirigidas al *aggiornamento* de las instituciones militares por parte de las autoridades democráticas, obliga a la cautela a la hora de hacer juicios acerca del grado de supervivencia de la doctrina de la seguridad nacional entre la oficialidad. Además es dudoso que la auto-percepción de las fuerzas armadas en Sud América en relación a la sociedad haya cambiado y los militares ya no consideren representar el *reservorio último* de los valores y las tradiciones nacionales.

³⁶² Entrevista al Dr. Héctor Saint-Pierre (UNESP) realizada en ocasión del VIII Encuentro de la Asociación Brasileña de Estudios de Defensa (ABED), en Brasilia 08-10/08/2013.

³⁶³ Ver al respecto los artículos de Pion-Berlin, D. y Ugarte, J.M. (comp) 2013.

Esta idea, profundamente arraigada en el imaginario militar sudamericano, facilitó la implantación de la doctrina de la seguridad nacional durante la guerra fría y también contribuye a explicar la tradicional propensión de las fuerzas armadas a irrumpir ilegalmente en los procesos políticos de la región.

Señalados estos resguardos, puede resumirse que la cultura estratégica o de seguridad en Sudamérica presenta un interesante grado de homogeneidad en la región, sin que ello suponga la ausencia de especificidades nacionales y/o rivalidades tradicionales entre algunos países, ancladas en disputas históricas y muchas veces vinculadas a problemas de demarcación fronteriza.

Como ejemplo de ciertas singularidades y también de disputas limítrofes, el caso de Chile es ilustrativo. El peculiar lema de su escudo nacional *-Por la Razón o la Fuerza*³⁶⁴ - de alguna manera puede asociarse a sus disputas fronterizas con sus vecinos y hasta con el conflicto armado que lo enfrentó en el siglo XIX con Bolivia y Perú o más recientemente el diferendo que lo llevó al borde de la guerra en 1978 con Argentina. Es más, si bien es real el argumento de que su particular geografía lo hace estratégicamente vulnerable, las fuerzas armadas de Chile se destacan por sus avanzados sistemas de armas y gozan de un prestigio social poco frecuente en la región.

También conviene hacer breve referencia a Brasil, la gran potencia de Sudamérica y cuya competencia con Argentina por el liderazgo regional, signó la historia post-colonial de la región –muy especialmente de la Cuenca del Pata- y que sólo fue superada en la década de los años 80' del Siglo XX, cuando ambos países –con Argentina ya muy debilitada- acordaron iniciar un acercamiento que culminó en 1991 con la firma del Tratado de Asunción de creación del Mercosur.

El rasgo más saliente de la política exterior de Brasil es su estabilidad y continuidad en el largo plazo. Ello refleja la notable fortaleza e influencia política de dos burocracias - públicas Itamaratí (Ministerio de RREE) y las fuerzas armadas- que desde el período imperial, se constituyeron virtualmente en la columna vertebral del Estado brasileño y factores significativos para la preservación de su unidad.

³⁶⁴ Es interesante que la propuesta de algunos parlamentarios oficialistas durante la Presidencia de Ricardo Lago, dirigida a moderar la belicosidad del lema, con la fórmula *“Por la Fuerza de la Razón”*, no prosperó pues el Parlamento no logró el quórum necesario para considerarla.

En una mirada de largo plazo podría señalarse que durante el largo período histórico transcurrido desde el imperio a la primera república (1822-1930), en el que Brasil afirma su unidad política y desarrolla la construcción republicana, va incrementando sus lazos con EEUU al tiempo que Inglaterra pierde gradualmente su antigua influencia política como aliado-protector. En lo regional, los gobiernos brasileños, más allá de algunos momentos de cercanía y hasta de alianza con Argentina, observan siempre con desconfianza a Buenos Aires en un contencioso que tiene un foco significativo en el Río de la Plata, fundado en el temor de que Argentina controle ambos márgenes del estuario y amenace las vías comerciales de Matto Grosso. De allí, el énfasis con históricamente Brasil ha defendido la libre navegación de los ríos, reivindicación que lo aproximó a Inglaterra en ciertas etapas.

Luego de los conflictos armados en los que, con dudosa gloria, se involucró durante el siglo XIX³⁶⁵, Brasil no volvió a emplear a las fuerzas armadas para resolver problemas con sus países vecinos y principalmente con el Barón de Río Branco en el Ministerio de Relaciones Exteriores (1902-1912) definió sus problemas limítrofes con Uruguay, Perú, Colombia y Bolivia. Una estrategia que tuvo en buena medida como objetivo central, aislar o neutralizar a la Argentina y a la que debe agregarse también la búsqueda de acercamiento con Chile (Fausto, B. 2003:128).

En cuanto a Argentina, los rasgos centrales de la historia post-colonial de su política exterior podrían sintetizarse en su tendencia al aislamiento en relación a la región, sus recurrentes fricciones con la política panamericana de EEUU y hasta la segunda guerra mundial, sus estrechos vínculos económico-comerciales con Inglaterra. Luego del fin de la guerra fría si algo caracterizó a la política exterior argentina ha sido la ausencia de un rumbo; más aún, sus rumbos contradictorios. Así, la recomposición de relaciones con EEUU y Europa Occidental, que tuvo la *política de relaciones carnales* con EEUU del Presidente Carlos Menem como su expresión extrema fue seguida por una suerte de retorno a las tradiciones con los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner.

Si fuera necesario establecer una caracterización sintética de la cultura estratégica sudamericana podría señalarse el carácter esencialmente contradictorio de sus

³⁶⁵ Los dos primeros tuvieron como escenario al territorio actual de Uruguay y en ambos se enfrentó directa o indirectamente con Argentina (1825 y 1850). El tercero y más importante fue la Guerra del Paraguay.

definiciones de principios. Lo que, de alguna forma, también contribuye a explicar lo errático de las posiciones y actitudes de las cancillerías de la región a través de la historia. Por una parte, la promoción del derecho internacional y la resolución pacífica de los conflictos y la adhesión al multilateralismo en política internacional –todos principios internacionalistas y liberales- y por otra la defensa del principio de no intervención enraizada en el realismo y la experiencia histórica regional.

III.5 La Cultura Estratégica de Uruguay

La cultura estratégica uruguaya, como la del resto de los países sudamericanos, tiene como pilares básicos la promoción de la vigencia del derecho internacional y el multilateralismo como elementos rectores en las relaciones internacionales, con un fuerte énfasis en el respeto de los principios de soberanía de los estados y de no intervención en sus asuntos internos.

Esta tradición puede asociarse a dos fenómenos; la experiencia histórica post-colonial del Uruguay, signada por el conflicto entre Argentina y Brasil por el control del Río de la Plata y por otra parte el fuerte sello liberal de sus elites ilustradas.

En efecto, debe recordarse que la proclamación del Uruguay como estado independiente, rompiendo con su estatus colonial de provincia del Virreinato del Río de la Plata, constituye la culminación de un largo contencioso entre los imperios coloniales en América del Sur.

Aunque el Tratado de Tordesillas (1494) entre los Reyes Católicos de España y el Rey Juan II de Portugal había establecido los límites entre ambos imperios, consagrando los derechos de Portugal sobre los territorios de lo que finalmente sería Brasil, de hecho, las pretensiones portuguesas -y luego brasileñas- sobre el territorio de lo que hoy constituye la República Oriental del Uruguay se mantuvieron durante casi tres siglos. De hecho, en 1680, Portugal establece un enclave amurallado en la costa del Río de Plata³⁶⁶, frente a la ciudad de Buenos Aires –Colonia del Sacramento- que representará un foco de

³⁶⁶ En realidad, existieron intentos del Imperio Portugués de establecerse en lo que hoy es Montevideo. Evento determinante para que en 1724 Bruno Mauricio de Zabala, gobernador de Buenos Aires, decidiera emplazar un asentamiento militar en el lugar. También la bahía de Maldonado fue ocupada transitoriamente por Portugal.

conflicto permanente hasta que, en 1828³⁶⁷ fue recuperada definitivamente en el marco de la expulsión de las fuerzas brasileñas que ocupaban el territorio de la entonces Provincia Cisplatina³⁶⁸.

Sin embargo, el evento determinante tuvo su origen en la invasión portuguesa de 1816 y la posterior dominación brasileña de la entonces Provincia Oriental hasta 1825, cuando las tropas imperiales fueron expulsadas de su territorio con el apoyo de Buenos Aires. La intervención de la diplomacia británica fue determinante para poner punto final al largo conflicto sobre los territorios situados en las costas del Río de la Plata, dando lugar a la creación de la República Oriental del Uruguay, bajo la triple tutela de Londres, Río de Janeiro y Buenos Aires. Una solución que tendía a generar las condiciones de paz necesarias al desarrollo del interés comercial de Inglaterra³⁶⁹.

Sin embargo, la independencia no significó un cambio sustancial de la dinámica política tradicional en la nueva república. Durante varias décadas se prolongaron las guerras civiles con activa participación de intereses que, a partir de 1830 se transformaron en formalmente externos, pero que de hecho continuaban profundamente imbricados en los conflictos de la recién nacida república independiente.

Los dos partidos en que se fraccionaron las elites uruguayas surgieron de visiones enraizadas en los enfrentamientos de la historia previa y naturalmente en ellos participaron, más o menos abiertamente, facciones e intereses de los dos países vecinos y rivales. Así, los blancos naturalmente tuvieron como aliados a federales argentinos y muchas veces a *farrapos* riograndenses. Los colorados, por su parte, contaron con el respaldo de unitarios porteños y del gobierno de Río de Janeiro, temeroso de una

³⁶⁷ Portugal y España habían firmado el Tratado de San Idelfonso en 1777 por el que definen un arreglo acerca de sus posesiones en América y que entre otras cosas reconocía los derechos de la Corona de España sobre los territorios de lo que hoy es Uruguay y por otra parte, consagraba el dominio de Portugal sobre los territorios de las llamadas Misiones Orientales y también sobre la Isla de Santa Catalina.

³⁶⁸ Acerca del complejo proceso de conformación de la frontera entre Portugal/Brasil y España/Provincias Unidas del Río de la Plata, ver por ejemplo Mena Segarra, E. 1970.

³⁶⁹ Un interés que permanecería hasta el final de la *grandeza* del Imperio Británico. Methol Ferré (1971) lo sintetiza al recordar: 'No olvidemos que todavía en 1943 Churchill en sus instrucciones a Halifax para sus negociaciones con Estados Unidos le ordenaba: "Ceda en todo sobre América del Sur, menos en los países productores de carnes vacunas y ovinas"'.

Argentina fuerte que, podría arrastrar consigo al levantisco Rio Grande del Sur, pero fundamentalmente pudiera constituirse en una potencia que amenazara sus intereses.

Recién con la derrotada del último levantamiento blanco en 1904, cerrando lo que la historiografía ha denominado los *tiempos revueltos*³⁷⁰; las diferencias políticas entre los partidos uruguayos comenzaron a dirimirse por vías pacíficas y la injerencia directa y abierta de Brasil y Argentina en la política interna fue gradualmente perdiendo fuerza.

La turbulenta experiencia política de los primeros casi dos siglos de historia post-colonial, dio lugar a una virtual amalgama que terminó cristalizando en las dos grandes facetas que conforman la política exterior uruguaya. El Partido Colorado de matriz liberal, con su vocación universalista y europeizante, marcó su impronta desde el ejercicio del gobierno, que ejerció con contadas interrupciones entre 1865 y 1959. Así, el Uruguay mantuvo un claro alineamiento internacional con las fuerzas aliadas en las dos guerras mundiales durante el siglo XX, mientras regionalmente se afilió al panamericanismo impulsado por EEUU.

Sin embargo, el contrapeso ejercido por el Partido Blanco –particularmente su fracción conservadora; el *herrerismo*- evitó que la política exterior uruguaya llevara aquellos alineamientos hasta sus últimas consecuencias. Así, pese a sus claras definiciones *aliadófilas*, los gobiernos colorados no destinaron tropas para combatir en las conflagraciones mundiales y sólo tardíamente declararon la guerra al Eje en la segunda guerra mundial. Pese a muchas vacilaciones también terminaron negando la autorización para la instalación de una base militar de EEUU en territorio uruguayo por esos mismos años³⁷¹. Tampoco cedieron a las fuertes presiones de EEUU para el envío de tropas uruguayas a la guerra de Corea. En buena medida, estas decisiones tuvieron su origen en la influencia política del Partido Blanco, cuyo principal dirigente, Luis A. de Herrera³⁷², defendió desde la oposición el no alineamiento y la neutralidad del país en

³⁷⁰ El período de los *tiempos revueltos* o de los *años turbulentos* ha sido de manera más genérica referido al lapso que comienza con la revolución artiguista de 1811 o también, cuando se analiza la historia republicana del Uruguay, a las décadas del siglo XIX a partir de la independencia (1830).

³⁷¹ Ver Mercader, A. 1999

³⁷² El Dr. Luis A. de Herrera (1873-1959) fue el principal dirigente del Partido Blanco durante la primera mitad del siglo XX. Murió pocos meses después del triunfo electoral de su partido, luego de casi un siglo en la oposición.

los grandes conflictos internacionales, en lo que Methol Ferré definió como *función compensadora*³⁷³.

Sin embargo, la descripción de las razones de la cultura estratégica del Uruguay no sería completa sin considerar ciertas características de la sociedad uruguaya de la primera mitad del siglo XX que contribuyen a explicarla en buena medida. Una sociedad relativamente próspera que recibió significativos aportes de inmigración europea y supo aprovechar del beneficio de la renta diferencial proveniente de sus condiciones naturales para la producción de carne, lanas y cueros con destino principalmente a Gran Bretaña. Methol Ferré (1959) sintetiza lúcidamente la particular realidad de la élite ilustrada uruguaya y la intensidad con la que, desde *su apacible balcón al océano, mirando hacia Londres y París*³⁷⁴, asistió a los horrores de las guerras en el Viejo Continente. El *Uruguay feliz* de la primera mitad del siglo XX, es agudamente pintado por Methol cuando la sociedad uruguaya recién conocía los primeros síntomas de una crisis que recién estallaría una década después:

Es evidente que la dependencia no fue penosa para el Uruguay que ocultó ante sí mismo esa condición. Aquella sociedad desgarrada durante todo el siglo XIX encontró la paz. En medio de las tempestades mundiales fue remanso, refugio de tranquilidad. Entonces, como no hacíamos la historia, decidimos gozarla. El hombre necesita del peligro como el pan, y cuando éste no es inmediato, lo pide imaginario. Apoltronados en nuestra pequeñez, convertimos la historia en el más vasto y apasionante espectáculo. La dependencia, que en otros países convirtió la vida en sufrimiento, en nosotros se transmutó en vivir la vida como representación. La no inserción en la producción estimula la vida representativa. En la representación vivimos "peligrosamente" desde las trincheras de Teruel, la batalla de Londres, la reconquista de París, etc. Tuvimos la más grande participación imaginaria en la historia contemporánea. Afrontamos todos los riesgos y angustias como si fueran nuestros, en una pantalla cinematográfica de

³⁷³ El Uruguay Internacional en Methol Ferré, A. (1971)

³⁷⁴ La definición es de Methol Ferré, ver su artículo de junio 2004: "Mercosur: una nueva lógica histórica" Disponible en: <http://www.metholferre.com/obras/articulos/capitulos/detalle.php?id=197> (acceso 10/10/2013)

*dimensión mundial. Compensamos así nuestra pasividad en representación. Teníamos todas las ventajas de la seguridad junto a los suspensos del drama*³⁷⁵.

En aquella cuasi-idílica realidad apenas hubo un momento en el cual el fantasma de la guerra pareció asomar en el imaginario social uruguayo. La sociedad uruguaya terminó admitiendo la aprobación en 1940 de la Ley de Instrucción Militar Obligatoria³⁷⁶, luego de haber asistido en diciembre de 1939 a la Batalla del Río de la Plata y al hundimiento posterior del acorazado alemán Admiral Graf Spee, que los montevideanos presenciaron desde la rambla sur de la ciudad. Las fabulaciones promovidas interesadamente por el Departamento de Estado de EEUU y el Foreign Office británico respecto a la posibilidad de una invasión de los ejércitos de la Alemania nazi en el Río de la Plata³⁷⁷ completaron el cuadro. Aprobada en un momento en el que la guerra pareció inminente, aquella ley así como su destino final, simbolizan perfectamente la relación de la sociedad uruguaya contemporánea con *lo militar*. Sus contenidos mínimos³⁷⁸ fueron la cota máxima que alcanzó el encuadramiento militar de la sociedad. Sin embargo, su vigencia nunca superó la ficción legal; la resistencia generó otras resistencias que ella nunca tuvo efectos prácticos y así permaneció hasta su derogación en 2010³⁷⁹.

Así, al igual que buena parte de las repúblicas sudamericanas, Uruguay figuró entre los países fundadores de la Liga de las Naciones y posteriormente también estuvo entre los firmantes de la Carta de NNUU. La diplomacia uruguaya así como la unanimidad de los partidos se precian de la imagen internacional del país como un actor comprometido con el multilateralismo, la paz y la cooperación internacional (Perez Antón, R. 2003).

En el plano regional, la política uruguaya ha tenido tradicionalmente dos vectores principales. El primero tiene que ver con el manejo de las relaciones con sus dos

³⁷⁵ Ver "El Fin de la Vida como Espectáculo" en Methol Ferré, A. 1959 *Uruguay y la Crisis del Imperio Británico*

³⁷⁶ Ver <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=9943.&Anchor=> (acceso 12/12/2014)

³⁷⁷ Ver en Mercader, A. 1999

³⁷⁸ No llegó a instaurar el servicio militar obligatorio que rigió en la mayoría de los países de la región hasta los años 90' del siglo XX.

³⁷⁹ El Art. 29 de la Ley Marco de Defensa Nacional establece que tanto la instrucción como el servicio militar son voluntarios.

grandes vecinos; ambos compitiendo por el predominio en América del Sur, para lo cual el Uruguay era clave por su importancia estratégica como llave de acceso a las vías de comunicación fluvial desde el Océano Atlántico con las zonas mediterráneas de la cuenca del Río de la Plata; particularmente Paraguay y Bolivia, pero también las Provincias del norte argentino y la región brasileña de Matto Grosso. En efecto, las mayores profundidades y los canales de navegación del Río de la Plata se ubican próximos a la costa uruguaya, donde además se encuentran sus mejores puertos naturales³⁸⁰.

Enfrentados a la presión de sus dos poderosos vecinos, los gobiernos uruguayos sólo podían apelar a la acción política diplomática y su principal argumento fue el respeto a las normas del derecho internacional, muy especialmente la defensa de los principios de soberanía y no intervención. Ello permite introducir el segundo vector de la política exterior uruguaya; la apelación a la fuerza del derecho internacional y el recurso al respaldo de la comunidad internacional. Ello se tradujo en el cultivo de buenas relaciones con las grandes potencias del mundo. Recurso último, cuando lo que se denominó la *política del péndulo* no fuera suficiente. En este aspecto, los sectores liberales, particularmente el partido colorado e incluso la mayor parte de la izquierda y el pequeño partido católico, promovieron el alineamiento con EEUU que explica, hasta el fin de las dos guerras mundiales, el papel del Uruguay en la estrategia panamericana. Posteriormente, durante la guerra fría, el anti-comunismo del Partido Nacional, lo impulsará a profundizar incluso los compromisos que los gobiernos el Partido Colorado ya habían ido tejido con EEUU desde la creación de la Junta Interamericana de Defensa en 1942 (JID); el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) de 1947 y el Convenio Bilateral de Cooperación Militar en 1953.

En lo referido a la política en la cuenca del Plata, Uruguay desarrolló una estrategia de no alineamiento en relación con sus dos grandes vecinos. Esta postura, defendida activamente por el Dr. Luis A. de Herrera³⁸¹, en realidad ya había sido adoptada por la

³⁸⁰ Ver el estudio sobre la dinámica de sedimentación en el Río de la Plata y sus características en http://www.freplata.org/documentos/22setFFEMmanual_freplata.pdf (acceso 07/07/2015)

³⁸¹ Ver Luis Alberto de Herrera. *La formación histórica rioplatense*. Buenos Aires: Coyoacán, 1961; "El Uruguay internacional" Montevideo: Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, 1988; "La clausura de los ríos". Montevideo, Cámara de Representantes, 1991.

diplomacia uruguaya en el siglo XIX. Methol Ferré cita en tal sentido la nota de Andrés Lamas, agente confidencial de Montevideo ante el gobierno argentino, quien en su nota al Canciller porteño, Rufino de Elizalde, cuando -abril de 1863- Venancio Flores invadía territorio uruguayo con el activo apoyo brasileño:

*“Somos solidarios y, como ya he tenido ocasión de decirlo, debemos considerarnos perpetuamente aliados para la defensa de los grandes intereses americanos que nos son comunes en el Río de la Plata. En lo demás, en todo lo que se refiere a cada una de estas nacionalidades, cada uno en su casa. Este es el pensamiento oriental en su más genuina expresión”*³⁸².

Herrera lo formulará de esta manera:

*“Ni con Brasil, ni con la Argentina, dice la divisa de nuestro localismo; pero completándolo procede a agregar: ni contra uno ni contra otro”*³⁸³,

Sentencia que Methol Ferré completa afirmando: *su corolario fundamental se compendia en el único principio básico de nuestra política internacional: la No Intervención.*

Y va más allá, interpretando las razones británicas para promover la existencia del Uruguay como territorio neutral entre Argentina y Brasil y hasta la presencia inglesa directa en Atlántico Sur, no muy lejos de las costas del Río de la Plata:

Desde el punto de vista uruguayo, la No Intervención es mucho más que una doctrina entre otras, o más justa que otras, sobre los derechos de los pueblos a su autodeterminación. Es la razón de existencia del país mismo. En efecto, Inglaterra abrió un campo neutralizado en la boca del Río de la Plata, para desarticular la Cuenca y evitar su control por ningún centro de poder latinoamericano en el Hemisferio Sur, capaz de resistir y autodesarrollarse. El Uruguay aseguraba el desmembramiento de la zona óptima de América del Sur. Como reaseguro, las Malvinas custodiaban discretamente. No olvidemos que es la operación complementaria que sigue a poco la independencia del Uruguay. Por tanto, la

³⁸² Methol Ferré, A. 1971 El Uruguay Internacional en El Uruguay como Problema Ver <http://metholferre.com/obras/libros/capitulos/detalle.php?id=17> (acceso 07/07/2015)

³⁸³ De Herrera, L. A. 1961 “La Formación Histórica Rioplatense”, Ed. Coyoacán, Buenos Aires, (p. 38). Citado por Methol Ferré 1971, op.cit.

condición de existencia del país era no intervenir, no comprometerse jamás con sus vecinos. Diríamos que el Uruguay es fruto de una intervención para la no intervención. Fuimos intervenidos, para no intervenir. Es el otro rostro del destierro de Artigas. Más que exilio de Artigas, hubo exilio americano del Uruguay. Tal el sentido de la Paz de 1828, origen del país. De ahí el mote de todos conocido: Estado tapón, “algodón entre dos cristales”³⁸⁴.

Resumiendo. La cultura estratégica uruguaya, expresa la fragilidad derivada de su concepción como estado independiente, de la ubicación y características geográficas de su territorio, así como de su demografía³⁸⁵. Además -y como no puede ser de otra forma- también de la historia que resultó de todo ello.

III.6 Cuestiones del Contexto Interno Uruguayo

A las características de la cultura estratégica y la inserción internacional y regional del Uruguay, es necesario agregar aquellas cuestiones domésticas que completan el contexto en el cual se definen sus políticas referidas a la contribución con operaciones paz. Básicamente, estas cuestiones refieren al funcionamiento institucional de las decisiones sobre este asunto, incluyendo cómo los partidos políticos se posicionaron frente a él y las implicancias presupuestales, todo ello en relación con las características específicas de las relaciones civiles-militares en la sociedad uruguaya.

En primer lugar se describen las definiciones legales y los arreglos organizativos de la defensa, con referencia a la forma en la que el gobierno uruguayo define sus contribuciones con operaciones de paz.

³⁸⁴ Methol Ferré, A. 1971 (op.cit)

³⁸⁵ Uruguay es además un territorio casi *vacío* de 180 mil km² donde casi dos millones de sus algo más de tres millones de habitantes, se concentran alrededor de la capital y zonas cercanas.

III.6.1 Instituciones y Actores; Contribución con Operaciones de Paz

Como ya se estableció y se detallará en los capítulos siguientes, para el caso uruguayo la contribución con operaciones paz, se concreta a través del aporte de personal uniformado que, en su inmensa mayoría, es de carácter militar.

Por esa razón, es necesario examinar qué instituciones participan de los procesos de decisión y cuáles son las disposiciones jurídicas y los arreglos institucionales que los ordenan. Por otra parte, en este apartado también se aborda el papel de los partidos políticos en las decisiones sobre operaciones de paz. Para ello es imprescindible precisar, de aunque de manera muy sintética, la significación de los partidos en la vida político-institucional del Uruguay.

En primer lugar, se presentan las características jurídico-institucionales del ordenamiento político, en referencia a los asuntos de la defensa nacional.

Desde 2010, la aprobación de la Ley N° 18.650 Marco de Defensa Nacional (LMDN) consagró formalmente la existencia de un Sistema de Defensa Nacional³⁸⁶ que, más allá de algún nuevo organismo, siempre se ha integrado básicamente por el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

En Uruguay, la conducción y la determinación de las misiones de las fuerzas armadas están sujetas a una cadena de mando que en su cúspide tiene al Poder Ejecutivo bajo la forma de *Mando Superior de las fuerzas armadas*; una figura jurídica *sui-generis* establecida en la Constitución e integrada por *el Presidente de la República, actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros*³⁸⁷. Más allá de que se trata de un mando colectivo –de allí su originalidad–, el hecho es que las fuerzas armadas están directamente subordinadas al Presidente a través del Ministro de Defensa Nacional.

Sin embargo, según el ordenamiento legal, a los efectos de destinar fuerzas militares para cumplir misiones fuera de fronteras, el Poder Ejecutivo debe requerir autorización previa del Parlamento. En efecto, el Art. 85 de la Constitución establece –inciso 12º–

³⁸⁶ Art. 7º y Arts. 10º al 13º de la Ley N° 18.650 de 19/02/2010

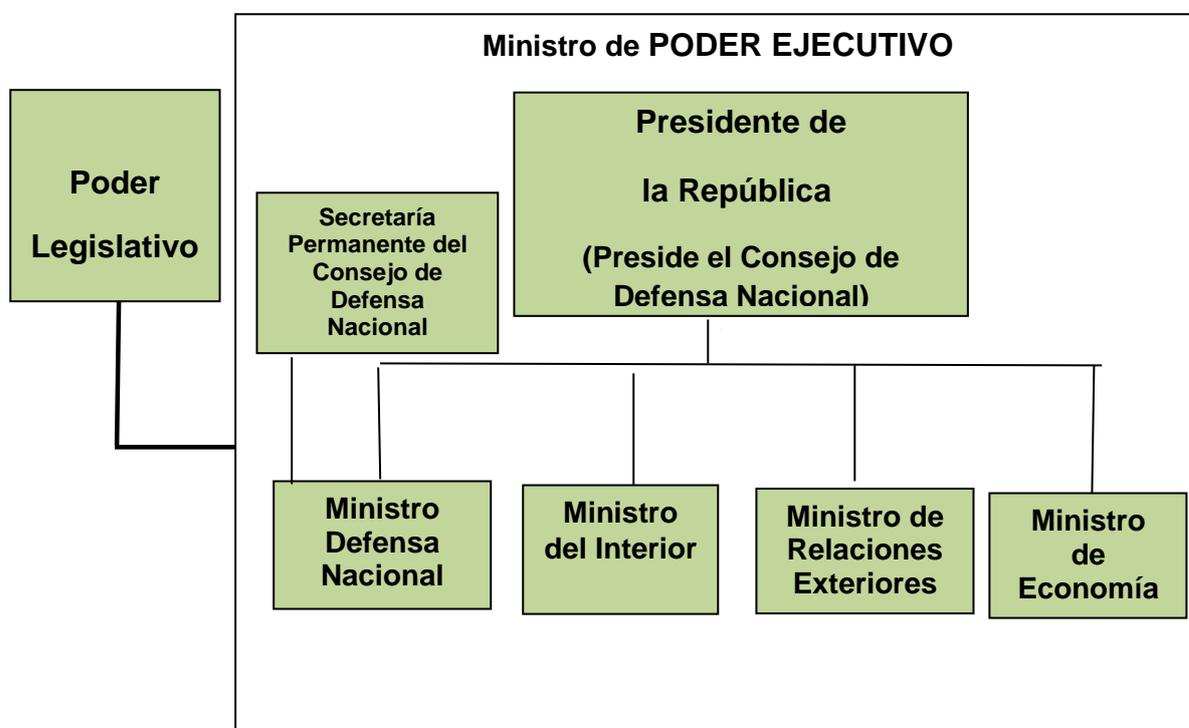
³⁸⁷ Artículo N° 168, inc.2. (Ver la LMND en <http://archivo.presidencia.gub.uy/web/leyes/2010/02/D3530.pdf>. Acceso 09/07/2015)

que es competencia de la Asamblea General del Poder Legislativo *negar o conceder la salida de fuerzas nacionales fuera de la República, señalando, para este caso, el tiempo de su regreso a ella.*

Por otra parte, el Poder Legislativo también detenta potestades en el ascenso de Oficiales Superiores y Generales de las FFAA. En efecto, para ello el Poder Ejecutivo requiere de la venia de la Cámara de Senadores.

En cambio, la designación de los Ctes. en Jefe de las FFAA y del ESMAD, es resorte exclusivo de Poder Ejecutivo.

**TABLA 1
SISTEMA DE DEFENSA NACIONAL**



Como se señaló antes, la Ley LMDN creó el llamado sistema de Defensa Nacional (ver Tabla 1), integrado por el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Consejo de Defensa Nacional (CODENA). Este organismo, se integra por los Ministros de Defensa Nacional, Interior, Relaciones Exteriores y Economía y se reúne convocado y presidido por el Presidente de la República, quien puede citar a sus deliberaciones a los

Comandantes en Jefe de las FFAA, otras autoridades nacionales e incluso a (...) *personas cuyos conocimientos o competencias considere de utilidad (...)*³⁸⁸

Además, el funcionamiento de la Secretaría Permanente del CODENA, que la LMDN asigna al Ministerio de Defensa, fue reglamentado y puesto a cargo del Estado Mayor de la Defensa (ESMADE)³⁸⁹. Dicho organismo es definido por la ley mencionada como *órgano de asesoramiento ministerial militar encargado de asesorar y coordinar las actividades de las Fuerzas Armadas*³⁹⁰ en una serie de materias que la ley detalla.

Conviene llamar la atención acerca de cierta ambigüedad en el texto de LMDN acerca de las competencias del ESMAD E que, por otra parte, fue el primero de los nuevos organismos creados por la LMDN que el gobierno puso en funcionamiento³⁹¹ al designar su Jefe en setiembre de 2010.

En efecto, entre otras atribuciones, el ESMAD E es responsable de la (...) *planificación y coordinación de operaciones conjuntas y combinadas, centralizando en su organización los diferentes asuntos vinculados con la inteligencia militar; así como la actuación de los Agregados de Defensa de la República acreditados ante gobiernos extranjeros*³⁹² (negritas del autor) y también establece que del Jefe del ESMAD E dependerá el Mando General de las operaciones conjuntas y conjuntas combinadas³⁹³ así como (...) *el Sistema Nacional de Operaciones de Paz (SINOMAPA)*³⁹⁴. De tal forma, el ESMAD E en tanto organismo directamente subordinado al Ministro de Defensa, no sólo está encargado de importantes tarea de asesoramiento y planificación militar, también posee relevantes responsabilidades de conducción operativa; el mando

³⁸⁸ Art. 11º de la Ley 18.650.

³⁸⁹ Decreto Nº 147 de 14/05/2013

³⁹⁰ Art. 16º inciso C de la Ley 18.650.

³⁹¹ Resolución del Ministerio de Defensa Nº 1415 del 15/09/2010. Ver http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/resoluciones/2010/09/mdn_328.pdf (acceso 12/07/2015)

³⁹² Art. 16º inc. e) de la Ley 18.650.

³⁹³ Art. 16º inc. g)

³⁹⁴ Art. 16º inc. h)

de las casi todas las operaciones militares y de todo lo referido a los contingentes desplegados en operaciones de paz.

Para completar la descripción analítica de los asuntos institucionales y organizativos, es necesario señalar que el diseño general de la institucionalidad del sector de la defensa en Uruguay puede ser calificado como adecuado a los estándares democráticos generalmente aceptados.

En efecto, de los criterios conceptuales que sintetiza David Pion Berlin (2013: 28-34) como principios rectores del diseño de los arreglos institucionales para el control civil de las fuerzas armadas en América Latina, así como del análisis comparado de la organización de los Ministerios de Defensa de la región, Uruguay aparece como muy cercano a lo que define como *estructura de defensa preferida* (pp. 42 y 49).

A partir de la experiencia histórica y las condiciones de la región y en base a la revisión de un buen número de autores que han analizado el asunto, tanto en América Latina como en EEUU, Europa Occidental y del Este, Pion Berlin señala cuatro principios rectores dirigidos a maximizar el control civil. En primer lugar, el *aumento de la presencia civil* en el Ministerio de Defensa para contar con *una masa crítica de personal civil bien entrenado* de manera de asegurar que las fuerzas armadas estén preparadas *para servir a los objetivos de la política del gobierno, y no al revés* (p.28). En segundo término, *potenciar el Ministerio de Defensa* para que *asuma las competencias clave relacionadas con la defensa y no las delegue en los comandantes militares; (...) organización de las fuerzas de defensa (y) preparación de objetivos de la defensa, planes, estrategias e incluso doctrinas* (p.29). En tercer lugar, *crear una distancia organizacional entre el personal militar y los civiles que se encuentran en los pináculos del poder político* (pp.30-32). En ello juega un papel central la fortaleza institucional y las capacidades de un Ministerio de Defensa adecuadamente provisto de *experticia* civil y también que el Presidente de la República evite la tentación de convocar a las jerarquías militares, dejando de lado al Ministerio de Defensa. Finalmente, el cuarto principio refiere a la necesaria unidad de mando civil al tiempo de dividir el poder de las fuerzas armadas. En efecto, *el presidente, su ministro de defensa civil y sus funcionarios asesores, necesitan compartir (...) y ser capaces de transmitir ideas, principios y orientaciones de política al unísono* (p.32). Por otra parte, fuerzas militares divididas, obligadas a competir entre sí por recursos y atención de las autoridades

políticas, serán más fácilmente manejables y tendrán menos posibilidades de imponer sus intereses y hasta de debilitar a un gobierno.

Estos cuatro principios sintetizados por Pion Berlin, en realidad resumen las conclusiones y recomendaciones formuladas por diversos investigadores (p. 26-27) y principalmente toman en cuenta las condiciones políticas concretas de una región en la que las fuerzas armadas no sólo han asumido el papel de actor político de gobierno, sino que han adquirido el hábito del *cuasi-monopolio* de las políticas de defensa y gozan de fuertes niveles de autonomía en la gestión de sus propias organizaciones³⁹⁵.

En el apartado siguiente, dedicado a las relaciones civiles militares, se profundiza en estos asuntos.

Para cerrar este apartado se presenta un breve análisis respecto al papel los partidos en relación al estado y las políticas públicas, con énfasis en la defensa nacional. También se hará referencia a la actitud de los partidos respecto a la contribución del Uruguay con las operaciones de paz, en el marco de sus posiciones en política exterior³⁹⁶.

Para comenzar, debe precisarse el carácter protagónico de los partidos políticos, no sólo en los procesos decisionales de gobierno sino en el propio proceso de la construcción del estado uruguayo. En efecto, debe tenerse en cuenta que el sistema político del Uruguay es uno de los más antiguos del mundo, sólo comparable con EEUU o Gran Bretaña por su longevidad.

El bipartidismo uruguayo comienza a ponerse en cuestión en la década de los años 70' del siglo XX con la irrupción del Frente Amplio en el proceso electoral de 1971. En esta nueva formación política confluyen expresiones de vocación democrático-popular e inspiración anti-imperialista, provenientes de todas las sensibilidades políticas

³⁹⁵ Ver por ejemplo los trabajos compilados en Pion Berlin, D. y Ugarte, J.M. (2013) sobre Uruguay, Chile, Argentina, Perú, Colombia y Centroamérica o en López, Ernesto (ed) 2007 acerca de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

³⁹⁶ Ya se adelantaron algunos elementos de carácter histórico respecto al posicionamiento en política internacional de los partidos políticos al analizar la cultura estratégica del Uruguay.

uruguayas³⁹⁷; característica que, por otra parte, contribuye a explicar su desarrollo y crecimiento posterior.

Como se señaló al presentar la cultura estratégica del país, los partidos blanco y colorado resultaron de los conflictos regionales que dieron lugar al Uruguay independiente, luego del fin del dominio colonial español.

Aunque fue en la batalla de Carpintería (1836) que, de manera formal, los llamados *bandos* en que se dividían los pobladores del territorio de la Provincia Oriental, lucieron por primera vez sus *cintillos* blanco y colorado³⁹⁸, esta fractura política comienza a gestarse con la retirada de José Artigas a su exilio en Paraguay, cuando enfrentado al gobierno de Buenos Aires y habiendo perdido el apoyo de los caudillos federalista de las provincias argentinas -sus aliados principales-, fue derrotado por el ejército invasor portugués en 1820³⁹⁹.

Dicha configuración de fuerzas políticas, anterior a la conformación de la República Oriental del Uruguay, es la misma que caracteriza y explica los conflictos armados que se suceden hasta comienzos del siglo XX. En efecto, mientras el Partido Colorado, de inspiración liberal, modernizante, europeísta y con base principalmente urbana en Montevideo, tuvo sus vínculos y apoyos regionales en los sectores *unitarios* de Buenos Aires y en las elites ilustradas del Imperio portugués/brasileño instaladas en Río de Janeiro, además de la simpatía de las principales potencias europeas interesadas en el desarrollo del comercio con la región y particularmente en la libre navegación en el Río de la Plata.

Por el contrario, el Partido Blanco con su base social de carácter principalmente rural y de inspiración conservadora e hispanista/americanista, se asoció con las fracciones de

³⁹⁷ Es interesante señalar que Methol Ferré solía afirmar, aunque nunca lo sostuvo en sus textos y conferencias, que en cada uruguayo, más allá de su afiliación partidaria, se esconde un blanco o un colorado, en alusión a principalmente la interpretación respecto a los orígenes e historia del Uruguay y a sus relaciones e inserción internacionales (Conversaciones personales con el autor)

³⁹⁸ En realidad, hasta entonces la fracción acaudillada por Fructuoso Rivera había usado un cintillo celeste. Sin embargo, como se decoloraba fácilmente, fue sustituido por el forro de los ponchos tradicionales, de color rojo, dando lugar a la denominación del partido.

³⁹⁹ Para esta sinóptica descripción del desarrollo de los partidos uruguayos, ver Caetano, G. y Rilla, J. 1994.

orientación federalista en la política argentina y mantuvo no pocos vínculos con los levantiscos *farrapos* de Río Grande del Sur, siempre enfrentados con los grupos dominantes en los gobiernos brasileños asentados en Río de Janeiro.

Derrotado el último gran levantamiento del Partido Blanco en 1904, que permitió al gobierno del Partido Colorado consolidar el dominio sobre el conjunto del territorio, las condiciones internacionales exigían condiciones de paz que permitieran la inserción de la producción pecuaria del Uruguay en los circuitos del comercio de Gran Bretaña. Entonces, las élites uruguayas lograron encauzar sus conflictos en un marco democrático liberal.

Ambos partidos emergieron de los *años turbulentos*, con la fortaleza de su fuerte implantación socio-económica, galvanizada por la carga emocional de muchas décadas de guerras civiles, en cuyo transcurso no pocos eventos dramáticos costaron la vida a miles de personas. También dicho verdadero patrimonio histórico, alimentado por los relatos épicos de ambos partidos, contribuyó a fundamentar su vigencia y vitalidad posterior, aún si sus fracciones internas terminaron adquiriendo centralidad en la medida que ambas colectividades políticas se constituyeron en partidos *catch all* durante el transcurso del siglo XX.

En efecto, conservando sus identidades político-ideológicas básicas, cada uno de ellos se dividió en fracciones; una de carácter más claramente oligárquico y otra de acentos más populares⁴⁰⁰. Dicho clivaje entre *doctores* y *caudillos* atravesó a los dos partidos, incluso desde que aún eran *bandos* previo a constituirse partidos.

En efecto, aun si en el clásico relato –civilización vs. barbarie- construido por las elites ilustradas de cuño liberal y sintetizado por el argentino Faustino Sarmiento, el Partido Blanco es percibido como la expresión de la barbarie en la margen oriental del Río Uruguay, lo cierto es que en los dos partidos uruguayos convivieron contradictoriamente ambas sensibilidades.

⁴⁰⁰ Las normas electorales contribuyeron a la supervivencia de los dos grandes partidos, al posibilitar la multiplicidad de candidatos presidenciales y legislativos de un mismo partido. Curiosamente la izquierda, prácticamente testimonial hasta las elecciones de 1971, logró unificarse utilizando esa misma legislación para conformar el Frente Amplio e iniciar el largo camino que la conduciría al gobierno en 2005.

Fue el Partido Colorado, gobernante a lo largo de los sesenta primeros -y decisivos⁴⁰¹- años siglo XX, bajo el liderazgo del Presidente José Batlle y Ordóñez (1903-1907 y 1911-1915), desarrolló una fracción de orientación liberal humanista, vocación universalista de marcado tinte socialdemócrata y acentos obreristas que incluyó la implementación de políticas estatistas. La impronta del batllismo marcó profundamente al estado y a la sociedad uruguaya desde las primeras dos décadas del siglo XX; su momento fundacional moderno. Ello, sin embargo, no excluyó que dentro del mismo partido haya existido un sector liberal oligárquico que logró la preeminencia interna en largos períodos históricos.

Por su parte, dentro del Partido Blanco la fracción de mayor peso históricamente fue liderada por Luis A. de Herrera, un conservador nacionalista cuya influencia en la vida política uruguaya y muy especialmente en la política exterior fue determinante. Junto al herrerismo, se desarrolló un sector con mayor anclaje social urbano, matices más liberales e inclinaciones populares que incluso, en algunos períodos posteriores a la muerte de Herrera (1959), logró la hegemonía interna en el partido.

Es interesante, además, tomar nota de la larga historia de coparticipación partidaria en el gobierno, concretada generalmente a través de sus fracciones. La centralidad de éstas, por otra parte, condujo a que las autoridades partidarias apenas hayan tenido existencia formal durante largos períodos del siglo.

El estado construido en Uruguay a impulsos del batllismo en las primeras décadas del siglo XX, representó una versión criolla y temprana del Estado de bienestar que precedió en varias décadas a la desarrollada por Europa Occidental luego de la segunda guerra mundial. Una de sus características singulares fue haber sido *modelado* en importante medida por –y para– los partidos políticos (Filgueira, F. et al. 2003 pp.185-188 y 197-201). Es más, en buena medida, las características de las relaciones civiles militares a lo largo del siglo XX –como se verá enseguida– pueden vincularse con dicho patrón característico de construcción y control del Estado por los partidos políticos –

⁴⁰¹ Fue en ese período que se consolidó la democracia uruguaya y su sistema de partidos a cuya sombra tuvo lugar la construcción de un estado particularmente activo e interventor que cumplió un papel central como agente regulador, productor, redistribuidor e integrador social (ver Filgueira, F. et al. 2003)

estado partidocrático⁴⁰²- y hasta con los rasgos *patrimonialistas* y *clientelares* de tal hegemonía (Filgueira et al. 2003).

Los dos grandes ciclos del estado que Filgueira et al. (2003) identificaron a lo largo del siglo XX- expansión funcional y organizativa hasta 1958 y retracción hasta el final del siglo- se corresponden perfectamente con la historia política del país.

Ciertamente, también con los cambios en la realidad internacional; pues historia política internacional e historia política nacional evolucionaron de manera casi perfectamente sincrónica. Pero conviene precisar que, aunque lo internacional influyó fuertemente en la evolución político-ideológica de los partidos y en las características del estado uruguayo, no sería correcto afirmar que dichas historias hayan sido mero reflejo de la acción e influencia de agentes y fenómenos externos⁴⁰³.

Incluso, la propuesta de Filgueira et al. podría extenderse para postular que con el inicio del nuevo siglo XXI -a partir de 2005- con los gobiernos del Frente Amplio, el estado uruguayo vuelve a experimentar un nuevo ciclo expansivo que cierra el período de retracción estatal iniciado en 1958.

Hecha esta sintética descripción de la gestación, evolución histórica y características de los partidos políticos uruguayos en tanto protagonistas centrales de la construcción del estado -y por lo tanto también de la sociedad y el mercado- y antes de encarar la cuestión de las relaciones civiles militares, es necesario señalar que en el apartado final de este capítulo se analizará en particular la posición adoptada por los diferentes de los partidos, cuando al finalizar la guerra fría el Consejo de Seguridad de NNUU comenzó a demandar la contribución personal uruguayo para las operaciones de paz.

Previamente, es imprescindible introducir una descripción analítica de las características principales de las relaciones civiles militares en Uruguay.

⁴⁰² La caracterización ha sido propuesta en Uruguay por Gerardo Caetano, Romeo Pérez y José Rilla (1987), inspirada en los desarrollos de Manuel García Pelayo(1986).

⁴⁰³ Debe recordarse que el estado de bienestar uruguayo precedió al europeo. También su retracción liberal, iniciada en 1958, fue anterior a la ola neoliberal de los años 80' y 90'.

III.7 Relaciones civiles militares y algunas notas sobre Presupuesto de Defensa en el Uruguay del siglo XXI

El concepto de relaciones civiles militares, categoría de origen anglo-sajón, que algunos autores hispanoparlantes han propuesto denominar relaciones fuerzas armadas y sociedad (Bañón y Olmeda 1985: 9-10) refiere en realidad a un campo de estudios en el que confluyen diversas disciplinas; la sociología, la ciencia política, la administración pública, la economía, la historia, las relaciones internacionales, la antropología, el derecho, etc.

El enfoque predominante en este trabajo es el politológico, sin que ello suponga excluir cualquiera de los demás.

Aunque la referencia obligada para cualquier investigación académica en este campo, más aun si ella se emprende desde la ciencia política, es el clásico *El Soldado y el Estado* de Samuel Huntington y su concepto de control civil. Desde entonces, se ha aceptado, más allá de críticas y/o reformulaciones diversas, que dicho concepto tiene que ver con las relaciones de poder entre políticos y militares (Pion Berlin, D. y Ugarte, J.M.:2013:8).

Una serie de trabajos posteriores -comenzando por Morris Janowitz (1960)- fueron aportando, no sólo mayor riqueza al concepto sino nuevos enfoques construidos a partir de la consideración de condiciones políticas e históricas diferentes a las de EEUU al inicio de la guerra fría.

Tres autores resultan particularmente significativos para el análisis de las relaciones civiles militares en América Latina y en particular para el caso de Uruguay.

El primero es Narcís Serra (2008) quien sintetizó en su libro los aportes teóricos provenientes de los países anglo-sajones y recogió las experiencias de los procesos de transición en Europa del Sur y del Este y América Latina, además de la suya propia como Ministro de Defensa en España durante ocho años –desde 1982 hasta 1990-, período determinante de la reforma del sector de la defensa luego del franquismo⁴⁰⁴.

⁴⁰⁴ Es interesante señalar un hecho casi desconocido. Narcís Serra en una breve estadía en Uruguay, durante el período de gestión del Ministro Luis Brezzo (2000-2002) en el gobierno del Presidente Jorge Batlle (2000-2005) y propuso algunos lineamientos básicos de reforma del

El segundo es David Pion-Berlin, académico latinoamericanista norteamericano que a través de tres artículos sucesivos fue planteando ciertas claves conceptuales y luego un enfoque analítico-normativo acerca de las relaciones civiles militares en la región. En el primero (2005:19-31) realiza un diagnóstico crítico de la realidad de América Latina para proponer el concepto de control político civil. El segundo (2006: 51-62) responde a contribuciones críticas realizadas por Thomas Bruneau (2006:111-131)⁴⁰⁵ y el tercero (2009: 562-586), avanza en su análisis diagnóstico e introduce un enfoque más normativo que enriquece su primeras propuestas de 2005⁴⁰⁶.

El tercer autor que debe ser mencionado es el sociólogo sueco Bengt Abrahamsson, quien, en su breve libro de 1972 – *Military Professionalization and Political Power*-, presentó y fundamentó el concepto de poder político militar que también resulta de particular utilidad para comprender las relaciones civiles militares en Uruguay.

Finalmente, también debe precisarse un concepto central; verdadera guía para el examen concreto de las relaciones civiles militares. El mismo refiere a la centralidad del Ministerio de Defensa como el *locus* privilegiado de las relaciones civiles militares en una sociedad democrática⁴⁰⁷. En efecto, por ser el organismo donde se adoptan las decisiones, en el Ministerio de Defensa es donde ocurren con mayor intensidad –por la importancia de los asuntos en juego- y máxima frecuencia los intercambios y vínculos entre militares y civiles. Por lo tanto, su ubicación en el organigrama del estado y su relación con las instituciones militares, sus funciones, características organizativas, dotación de recursos humanos y financieros requieren de análisis minucioso.

Visto lo anterior, corresponde explicitar brevemente los conceptos de control político civil (Pion-Berlin, D.) y poder político militar (Abrahamsson, B.).

Ministerio de Defensa Nacional. La posibilidad de su contratación como asesor, sujeta a un financiamiento externo, nunca prosperó.

⁴⁰⁵ Bruneau publicó un artículo en la revista *Fuerzas Armadas y Sociedad de FLACSO*, Chile, Nº1 de 2005 realizando algunos señalamientos respecto a las conclusiones Pion en mereció una respuesta de Pion Berlín en el mismo número. Posteriormente, este último avanzó nuevas propuestas en un trabajo que apareció en *Armed Forces & Society*.

⁴⁰⁶ Más recientemente, en un libro publicado en español, Pion-Berlin (2013) retoma básicamente su propuesta de 2009.

⁴⁰⁷ Esta idea es subrayada por diversos autores; Thomas Bruneau, David Pion Berlin, Narcís Serra, etc.

En un artículo publicado en *Military Review* (2005), Pion-Berlin propuso el concepto de control político civil para definir la realidad de las relaciones civil militares en América Latina una vez que, finalizada la guerra fría, la democracia se estableció como *the only game in town* y las fuerzas armadas dejaron de interferir directa y abiertamente en los procesos de gobierno, como lo habían hecho tradicionalmente. Con el concepto de control político civil, el Pion-Berlin intentó dar cuenta de la especificidad de dicha realidad, diferenciándola de EEUU y de las democracias más antiguas de Europa Occidental, donde la práctica del involucramiento activo de las autoridades políticas en las decisiones y asuntos de las fuerzas armadas es asunto habitual desde hace décadas⁴⁰⁸.

La nueva realidad de las relaciones civiles militares post guerra fría en América Latina, resultado de una combinación de condiciones políticas internacionales y domésticas, permite que las autoridades electas de gobierno en la región mantengan a los militares alejados de los asuntos de gobierno. Sin embargo, ello no implica que los Ministros de Defensa efectivamente impongan sus puntos de vista en los asuntos de las fuerzas armadas e incluso en las políticas de defensa.

Por el contrario, la regla general en América Latina es que las jerarquías militares elaboran y gestionan dichas cuestiones con niveles de autonomía relativa significativos.

Pion-Berlin (2005:65) propone denominar control político civil a este nuevo equilibrio de las relaciones civiles militares en la región, pues afirma que *su punto clave (...) es la política; las FF.AA. y sus fiscalizadores civiles son actores políticos*.

En efecto, todas las definiciones de control civil propuestas desde Huntington en adelante, excluyen las *reservas de dominio militar* (Valenzuela 1992: 57-103) y es eso precisamente lo que pone de manifiesto la propuesta de Pion-Berlin: los gobiernos latinoamericanos en las últimas dos décadas han logrado mantener a los militares alejados de los temas de gobierno, pero delegan en ellos el manejo de los asuntos de política militar y de defensa.

Aun siendo un equilibrio sub-óptimo desde el punto de vista democrático, la situación – afirma el académico norteamericano- representa el mejor arreglo posible en una región

⁴⁰⁸ Samuel Huntington, en su “*The Soldier & the State*” (1957) definió el concepto clásico de control civil que posteriormente fue re-conceptualizado por numerosos autores.

en la cual los políticos –y en general los civiles- no tienen incentivos suficientes para interiorizarse de los asuntos militares e invertir recursos y esfuerzo en la defensa nacional. En efecto, los riesgos de guerra en América Latina son mínimos (Pion-Berlin, D.2005:65-66).

Las élites gobernantes latinoamericanas, sostiene Pion-Berlin, no tienen incentivos suficientes para dedicar tiempo y esfuerzo a una temática que no conocen y les ofrece escasos réditos políticos. Así, la situación de *control político civil* maximiza su bienestar y les evita riesgos políticos y hasta potenciales conflictos con las instituciones militares. En las condiciones de actuales en América Latina concluye que el control político civil constituye el mejor arreglo posible de las relaciones civil-militares; un equilibrio anómalo democráticamente pero que tiende a permanecer⁴⁰⁹.

Por otra parte, debe introducirse el concepto de poder político militar, definido por Bengt Abrahamsson (1971:140 y sgtes) como la materialización de la capacidad institucional castrense para imponer su voluntad sobre la del gobierno democrático y el conjunto de la sociedad.

Ello ocurre cuando las instituciones castrenses *ponen en movimiento* sus recursos para imponer su voluntad sobre las preferencias de los gobernantes. En el caso extremo su objetivo es desplazarlas y regir autoritariamente sobre el conjunto de la sociedad.

Por otra parte, Abrahamsson propone definir la noción de *movilización* como *comportamiento motivado*; una función multiplicativa de *valores, objetivos o incentivos y expectativas*⁴¹⁰.

Resulta evidente que los recursos institucionales, organizativos y materiales, que la sociedad pone en manos de sus fuerzas armadas, si son desviados de sus fines legítimos, le permiten a las jerarquías militares imponer sus intereses sobre la voluntad de las autoridades legítimas del estado y sobre el conjunto de la sociedad⁴¹¹.

⁴⁰⁹ En realidad, la permanencia está condicionada a las particulares condiciones internacionales y domésticas configuradas después de la guerra fría en la región. En un artículo reciente, el autor examinó este punto (Gonzalez Guyer, J. 2013: 108-116).

⁴¹⁰ Abrahamsson se inspira en Blalock, H.M. (1967:127).

⁴¹¹ Obviamente, ello requiere o supone la existencia de condiciones políticas habilitantes.

De manera que, para comprender las razones –reales o potenciales- del uso desviado de los recursos institucionales castrenses, la clave explicativa está en sus motivaciones, que de alguna forma resultan de la confluencia e interacción de las tres variables señaladas.

Ello remite a los clásicos conceptos *weberianos* de *dominación* y *autoridad* y a recordar que ambas son *relaciones consentidas*, en las que la noción de obediencia está implícita (Weber, M. 2002:170).

Lo dicho remite a la centralidad de un adecuado diseño institucional de las relaciones de autoridad para el ejercicio democrático de la *dominación racional-legal* sobre organizaciones altamente verticales, disciplinadas y corporativas⁴¹² como son las fuerzas armadas. Porque las expectativas –uno de los componentes del comportamiento motivado- son directamente proporcionales al nivel de control, fiscalización y capacidad/voluntad de sanción o castigo que posean las autoridades políticas civiles. En definitiva; de su capacidad/voluntad de ejercer la autoridad sobre los militares.

Pero además, si los párrafos previos resultan convincentes, puede avanzarse una segunda comprobación. En coyunturas de crisis, cuando el control del poder estatal – la autoridad- está en cuestión, los *valores* predominantes en la corporación militar, principalmente en sus máximas jerarquías, serán la variable *motivacional* crítica que determine y explique su comportamiento⁴¹³. De ella dependerá el tipo de uso -ajustado o no a sus fines legítimos-, que los mandos castrenses hagan de los recursos institucionales que tienen a su disposición.

Hechas las dos precisiones teóricas, es posible volver al caso de las fuerzas armadas uruguayas y su relación con la sociedad y el sistema político.

Conviene refrescar una idea de base que de alguna manera ya fue puesta de relieve al analizar la cultura estratégica del Uruguay; las Fuerzas Armadas han sido percibidas durante el siglo XX casi como superfluas o en el mejor de los casos como un mal

⁴¹² La variable *valores*, una de las componentes del comportamiento motivado de Abrahamsson, se vincula con los niveles de corporativismo y cohesión del cuerpo de oficiales de las fuerzas armadas.

⁴¹³ En situaciones de crisis política, las expectativas del cuerpo de oficiales y sus jerarquías de resultar penalizados por unas autoridades civiles debilitadas, serán naturalmente pequeñas.

necesario: “[...] en el Uruguay equilibrado del primer tercio del siglo el ejército nos aparece hoy como no teniendo función concreta” (Real de Azúa, C. 1969:186)⁴¹⁴

Ello se complementa con la afirmación siguiente respecto a la existencia de: “...algo así como un acuerdo político-social que al mismo tiempo negaba a las Fuerzas Armadas los medios para una relativísima eficacia y hacía objeto a todos sus integrantes de un desdén lapidario” (Real de Azúa 1969: 187).

Durante los primeros sesenta años del siglo XX⁴¹⁵ –a diferencia del resto de la región– las Fuerzas Armadas uruguayas observaron subordinación a los gobiernos democráticos. *Militares civilistas*, fue el *oximorón* que los propios uniformados de la época adoptaron orgullosamente para caracterizar su ajenidad de la política.

Sin embargo, esta prolongada *abstención militar* incluyó anomalías en las relaciones entre jerarquías militares y gobernantes, cuyos primeros orígenes pueden vincularse con la forma y el momento en los que las Fuerzas Armadas se institucionalizaron y profesionalizaron, entre fines del siglo XIX y principios del XX.

Carlos Real de Azúa lo sintetizó así:

“(...) es obvio que el ser el ejército tan abrumadoramente colorado y la situación política centrarse en torno al Partido Colorado como «partido dominante» hizo fluido el paso a un ejército técnico, profesional y obediente a la autoridad.” (Real de Azúa, C. 1997: 179).

Así, los rasgos centrales de las relaciones civil-militares en el Uruguay democrático en el siglo XX fueron: los gobiernos establecían las misiones, asignaban presupuesto y designaban las jerarquías militares. Por su parte, las instituciones castrenses definían las políticas militares y gestionaban los recursos sin mayor intromisión ni control real del gobierno. De tal forma, el diseño y el funcionamiento de las instituciones militares

⁴¹⁴ N. del A.: se refiere al siglo XX.

⁴¹⁵ Dos interrupciones democráticas se registraron entre 1899 y 1972. El Presidente electo en 1931, Gabriel Terra, apoyado en la Policía y el Cuerpo de Bomberos, instauró un régimen autoritario en 1933 que se prolongó hasta 1938, cuando fue electo Presidente el Gral. y Arq. Alfredo Baldomir. Las Fuerzas Armadas, previamente depuradas por Terra, observaron una neutralidad cómplice con el golpe de 1933. El denominado *golpe blando* (1942-1946), fue protagonizado por el propio Baldomir.

fueron resortes manejados corporativamente por las altas jerarquías de las Fuerzas Armadas⁴¹⁶.

Así, consentida por los gobiernos democráticos, la autonomía relativa de las instituciones militares uruguayas sustentó el *poder político militar* (Abrahamsson 1972: 140) de las Fuerzas Armadas uruguayas que su condición de virtual *estado dentro del estado* hace patente.

Los militares comenzaron a ser *cortejados* por los gobiernos en los años sesenta, cuando la crisis económica comenzó a generar intranquilidad social y afloraron los primeros síntomas de inestabilidad política. En tales condiciones quedó en evidencia lo que Real de Azúa (1997:185-187) había calificado en su ensayo de 1969 como la *función efectiva* del ejército⁴¹⁷. Ello supuso no sólo un incremento de presupuesto y de personal, también involucró crecientemente a las fuerzas armadas en la represión interna confiriéndole potestades casi ilimitadas de acción cuando, en 1972, el Parlamento suspendió las garantías individuales y extendió el ámbito de competencias de la justicia militar para entender en delitos de supuesta *subversión*, incluyendo a los ciudadanos civiles. El golpe de estado en 1973 vino a culminar el proceso de ascenso autoritario y consagró la tutela militar del estado y el conjunto de la sociedad por parte de las fuerzas armadas.

La restauración democrática de 1985⁴¹⁸ reinstaló *–mutatis mutandi–* los patrones tradicionales de funcionamiento político de la democracia construidos durante el siglo

⁴¹⁶ El autor ha publicado diversos artículos sobre esta cuestión con base en sus trabajos de investigación iniciados con su tesis de maestría (2000) y desarrollados gracias al financiamiento de la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República entre 2004 y 2006 y luego del Fondo Clemente Estable de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación en el período 2008-2009. En el primer caso contando con el invalorable trabajo de Diego Gonnet y Rolando Arbesún y en el segundo con el de Fiorella Rabuffetti y Dominique Rumeau.

⁴¹⁷ El trabajo original fue publicado por primera vez en el Cuadernos de Marcha “El Militarismo” en 1969; (...) *Batlle prefirió un ejército confinado en sus dos tareas tradicionales de orden público y vigilancia de la soberanía, sin emplearlo –lo que constituye tradición más común de lo que se cree en los presidentes uruguayos– como factor directo de poder...* (Real de Azúa 1997:180)

⁴¹⁸ Como se ve se opta por el concepto de restauración. Ello no es inocente ni baladí. El caso uruguayo constituye en Sudamérica un ejemplo paradigmático de transición democrática que reinstaló el sistema, el elenco y las tradiciones políticas construidos a lo largo del siglo anterior. Ello no debe inducir a interpretar *–erróneamente–* que quince años de autoritarismo no dejaron huella en la sociedad uruguaya.

XX. Ello incluyó la *omisión* de los asuntos militares y de defensa en la agenda política; a la vez expresión y resultado del desajuste entre la *nominalidad* de las funciones militares y su *efectiva* condición de instrumento de reserva del gobierno ante eventuales turbulencias socio-políticas (ver Real de Azúa 1997: 185-187).

Para dicha *omisión restaurada* confluyeron además nuevas variables que reforzaron tanto el tradicional aislamiento social de las Fuerzas Armadas como la larga *abstención política* en la gestión de las instituciones militares. En efecto, el rechazo social cosechado por los militares durante el período autoritario contribuyó a profundizar el ostracismo militar en la sociedad uruguaya. Pero, además, en la reinstalación de la *omisión* también pesaron cuotas de prudencia y temor político frente a lo que se percibía como capacidad remanente de amenaza militar antidemocrática. Amenaza que, en los primeros años de la *restauración* llegó al veto en asuntos sensibles para la corporación⁴¹⁹.

El interés de las direcciones partidarias en reconstruir vínculos y lealtades militares puede también ser considerado como una de las motivaciones para la permanencia de la esfera de autonomía relativa de las Fuerzas Armadas al finalizar el período autoritario.

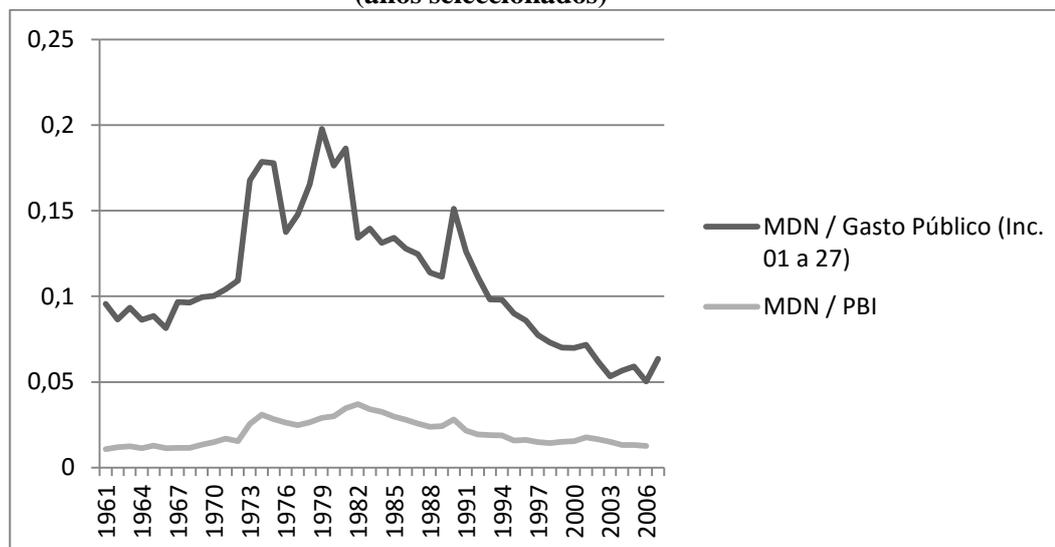
En ese marco, la opción de menor riesgo para los gobiernos fue la de no innovar, dejando que la inexorable acción del proceso inflacionario erosionara paulatinamente el valor real y la significación relativa del presupuesto asignado a defensa⁴²⁰ (ver Tabla 2). En ese contexto, los militares retomaron su condición tradicional de administradores autónomos de su presupuesto⁴²¹ y los gobiernos post-autoritarios pudieron eludir la decisión de reformar y redimensionar las fuerzas armadas en función de la asignación de misiones pertinentes a las Fuerzas Armadas.

⁴¹⁹ El hecho más notorio ocurrió en 1986 cuando el Comandante en Jefe del Ejército, Tte.Gral.Medina, anunció que no daría curso a las citaciones judiciales de militares acusados de violación de derechos humanos. El asunto se *resolvió* entonces con la aprobación de la Ley N° 15.848 de Caducidad de la Presión Punitiva del Estado.

⁴²⁰ Durante los años del autoritarismo, las Fuerzas Armadas alcanzaron su récord histórico en volumen de personal, equipo, infraestructura y presupuesto, así como en el nivel de los ingresos del personal militar activo y en retiro.

⁴²¹ No debe interpretarse que los recursos se destinen a rubros presupuestales diferentes a los establecidos por el gobierno. La afirmación refiere a que, en ausencia de políticas militares explícitas, ellas son diseñadas por las Fuerzas Armadas y en consecuencia se utilizan los recursos autorizados.

TABLA 2
EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL MDN EN RELACIÓN AL PBI Y AL GASTO PÚBLICO, 1961-2006
(años seleccionados)



Fuente: elaborado en base a datos de INE, BCU y CGN (Tomado de González Guyer, et al. 2008, pág.42)

Explicitada la tradición uruguaya de manejo de los asuntos militares y de la defensa y su situación al restaurarse la democracia es posible volver al concepto de *control político civil* que David Pion-Berlin (2005) propuso para calificar el patrón actual de relaciones civiles militares predominante en la región y poner en evidencia que el modelo tradicional de relaciones civiles militares, vigente en Uruguay durante la primera mitad del siglo XX, lo precedió largamente en el tiempo.

Y profundizando en el argumento, podría agregarse que si la defensa nacional no representa una preocupación seria para los gobiernos de la región, en el caso de Uruguay ello tiene particular validez.

En efecto, América del Sur constituye la región con menores niveles de conflictividad inter-estatal del mundo. No sólo por lo que muestra su historia desde el siglo XX hasta la actualidad. También por características muy asentadas de la cultura estratégica predominante, como se vio en el Capítulo anterior.

A ello, en el caso uruguayo se agregan su realidad geopolítica, la historia de su gestación como república independiente y hasta su temprano bienestar de las primeras décadas del siglo XX. Todas razones que contribuyen a explicar la extendida percepción

en la sociedad uruguaya que ubica a las fuerzas armadas como una institución pública tan inevitable como carente de utilidad esencial clara y deposita la custodia de su independencia e integridad territorial mucho más en las manos de la diplomacia y del derecho internacional que en la fuerza de las armas. Un fenómeno imposible de desvincular de la fuerte impronta liberal que impregna el pensamiento tradicional de las élites ilustradas uruguayas y asentado en sus extendidas clases medias.

Además, como se ve en la Figura 4, el presupuesto asignado al MDN es destinado en un 80% a salarios. Obviamente, tal estructura del gasto da cuenta de unas fuerzas militares con bajas capacidades operativas y problemas de equipamiento; esto es ineficaces.

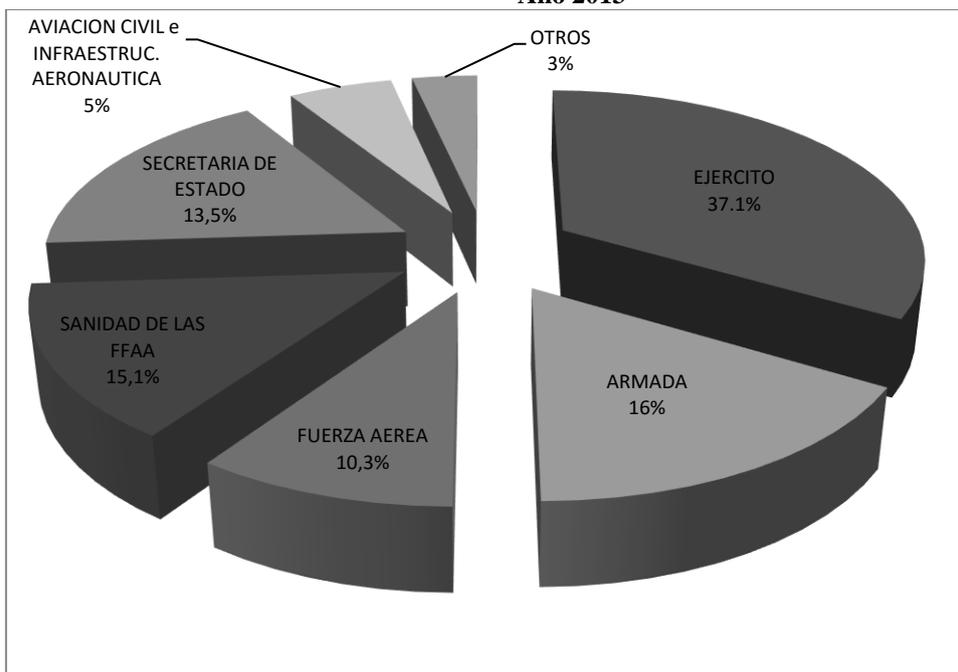
Conviene precisar que esta distribución del gasto de defensa es un fenómeno que se arrastra –y se fue agravando- desde la restauración democrática. Esta realidad no hace más que traducir en cifras la forma en que las Fuerzas armadas son *gobernadas* a en Uruguay.

Es interesante subrayar, además, una crítica que Thomas Bruneau (2005:120-123) realizó a Pion-Berlin y que también puede vincularse al caso uruguayo. En efecto, Bruneau argumentó que la autonomía militar, implícita en el control político civil, no sólo supone la existencia de un área de políticas públicas fuera del control gubernamental; situación normativamente indeseable y que fragiliza la democracia. También tiene consecuencias indeseables muy concretas: genera condiciones para el uso ineficiente e ineficaz de los recursos públicos. Aquí vuelve a configurarse el caso uruguayo, lo que por otra parte permite examinar con algún detalle mayor el presupuesto de defensa.

En efecto, el Ministerio de Defensa, cuyo presupuesto se destina en un 60% a las Fuerzas Armadas (Figura 3), no sólo consume un volumen significativo de recursos públicos⁴²².

⁴²² Casi 750 millones de dólares, que significan alrededor del 4% del presupuesto público y el 2,2% del PBI de Uruguay (Gonnet Ibarra 2012).

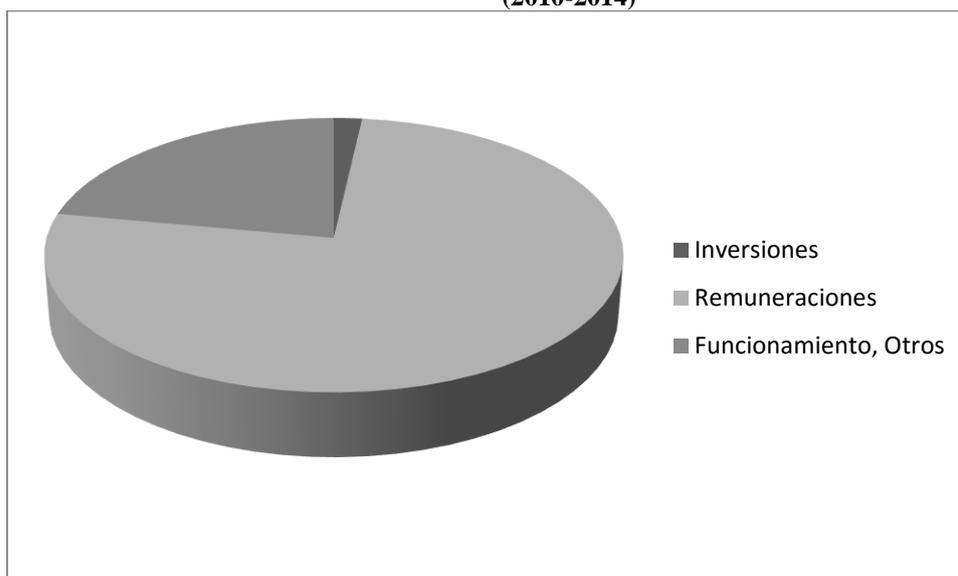
TABLA 3
MDN. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO SEGÚN DEPENDENCIAS.
Año 2013



Fuente: elaborado por el PRISFAS-ICP con cifras de la CGN (González Guyer, J. 2014:63).

Es posible inducir que –como ocurre en cualquier institución pública con bajos niveles de control externo– la gestión de los recursos tiende a ser ineficiente. Ello queda reflejado en la Tabla 4.

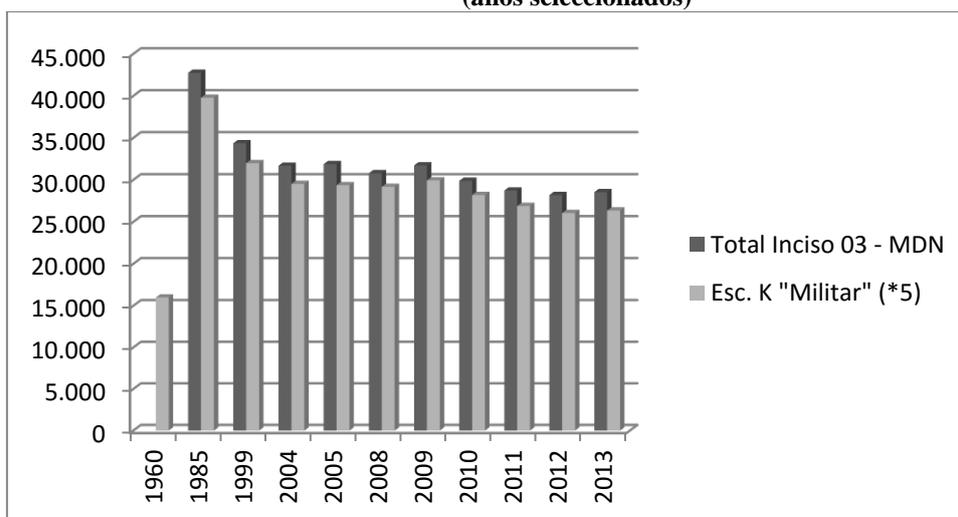
TABLA 4
EJÉRCITO NACIONAL.
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO
(2010-2014)



Fuente: elaborado por el PRISFAS en base a información de la CGN

En efecto; las diferentes administraciones de gobierno desde 1985 han operado sobre el sector en base a dos *palancas* principales que la Constitución pone en manos del Poder Ejecutivo y el Parlamento: por una parte, la selección de Oficiales Superiores y la designación de Comandantes en Jefe y por otra el presupuesto y la dotación de personal. La primera ha sido utilizada como mecanismo de control político en busca de contar con la fidelidad de los mandos militares a los gobiernos. La segunda, algo más sutil aunque mucho más poderosa, por su impacto en la erosión el poder político militar (Abrahamsson, B. 1972) de las fuerzas armadas. La gradual pero persistente caída de la asignación presupuestal no fue acompañada de directivas políticas acerca de cómo reestructurar el hipertrofiado aparato militar que se había desarrollado a partir de los años 70' y hasta el fin del autoritarismo.

TABLA 5
EVOLUCION DEL PERSONAL DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
1960-2013
(años seleccionados)



(*5) Incluye a los funcionarios con estatus militar (escalafón K); "combatiente" y "no combatiente".
 Inciso 03 es la denominación presupuestal del Ministerio de Defensa Nacional.

Fuente: elaborado por el autor con información de diferentes fuentes que se detallan:

1960: cifra estimada en base a información recabada por el autor en los Archivos Nacionales de Washington D.C. y testimonios de viejos militares retirados.

1985: cifra extraída del Informe del Ministro de Defensa durante los debates de la Ley de Presupuesto 1995-1999. Acta N°11 de la Comisión de Presupuesto Integrada con Hacienda de la Cámara de Diputados del 14/09/95

1999: cifra tomad de CEPRE-OPP

2004-2005: cifras de la Oficia de Planeamiento y Presupuesto (Presidencia de la República)

2008- 2013: cifras de la Oficina Nacional de Servicio Civil (Presidencia de la República)

Las principales decisiones adoptadas en tal sentido han sido las sucesivas eliminaciones de puestos vacantes en las fuerzas armadas aprobadas en las leyes de presupuesto

quinquenal y de rendición de cuentas anual (ver Figura 5). Sin embargo, en lo sustancial, aunque los salarios militares fueron perdiendo valor real a lo largo de las tres décadas posteriores al final de la dictadura⁴²³, el ajuste se fue reflejando en una gradual pérdida de significación del gasto en inversión y funcionamiento en el presupuesto global del Ministerio en general y de las fuerzas armadas en particular.

La situación de aislamiento social y deslegitimación en la que las fuerzas armadas se encontraron al restaurarse la democracia, es lo que ambienta y posibilita en última instancia el ajuste presupuestal en el Ministerio de Defensa que comienzan a implementar los gobiernos uruguayos post-dictadura, en el marco del ajuste estructural que durante los años 80' y 90' implementaron todas las economías de la región.

Es justamente en esas condiciones -restricción de recursos, desconcierto estratégico⁴²⁴ y aislamiento político-social doméstico- que aparece la demanda de contribución con personal militar para las primeras grandes operaciones de paz de NNUU que se despliegan a principios de los años 90'.

Aunque en un principio, en la decisión de destinar contingentes militares uruguayos a operaciones de paz de NNUU también pesan razones políticas e institucionales, las motivaciones económicas adquieren peso creciente a medida que la amenaza de algún desborde militar se fue disipando con la creciente afirmación de la legitimidad institucional democrática. En efecto, como se verá en mayor detalle a largo del próximo apartado y los capítulos siguientes, si bien los despliegues iniciales de grandes contingentes –UNTAC en Camboya (1992⁴²⁵) y enseguida Mozambique (ONUMOZ, 1993-1994)⁴²⁶ y luego Angola (MONUA, 1995-1997)⁴²⁷- permitieron mejorar significativamente sus ingresos personales a los efectivos allí destinados, principalmente representaron la posibilidad de dotar a las fuerzas armadas de una

⁴²³ Recién en el presupuesto 2010-2015 se aprobaron aumentos en las remuneraciones militares, principalmente los soldados.

⁴²⁴ No es posible olvidar que las fuerzas armadas uruguayas habían estado encuadradas doctrinariamente durante décadas en el sistema hemisférico de defensa liderado por EEUU.

⁴²⁵ Leyes Nº 16.259/1992 (efectivos del Ejército) y 16.256/1992 (efectivos de la Armada)

⁴²⁶ Ley Nº 16.347/1993

⁴²⁷ Ley Nº 16.695/1995

misión profesionalmente pertinente y mejorar su imagen institucional; doméstica e internacional. La participación en operaciones de paz de NNUU representó, entonces, una oportunidad frente a la virtual *orfandad doctrinaria* que acarrió el retorno a las tareas profesionales una vez finalizado el período del autoritarismo.

Por su parte, para los gobiernos democráticos este nuevo papel de los militares supuso descomprimir su relación con las fuerzas armadas. En efecto, al autorizar estos primeros despliegues militares fuera de fronteras, no sólo se orientaba la atención militar hacia el exterior sino que aliviaba, en cierta medida, la presión militar por mejor presupuesto⁴²⁸.

Sin restar importancia a dichas motivaciones domésticas, es necesario retornar a la realidad internacional. Esta vez para profundizar en ciertos rasgos de las operaciones de paz de NNUU en la post-guerra fría.

III.8 Las Primeras Experiencias de Despliegue de Unidades Militares Organizadas en Operaciones de Paz de NNUU (1992-1997) y sus Antecedentes (1952-1991)

La intensa y persistente contribución con personal militar en las operaciones de paz de NNUU constituye una de las novedades en la política exterior uruguaya desde la restauración democrática en 1985. Aunque existía el antecedente del envío de observadores militares a la UNMOGIP en la frontera indo-paquistaní (Cachemira) a partir de los primeros años de la década de los 50' y luego a la UNIIMOG⁴²⁹ donde en 1990 habían 7 observadores uruguayos⁴³⁰ o a la UNIKOM⁴³¹, la política de Uruguay en relación a la contribución con operaciones de paz de NNUU registra un vuelco a partir

⁴²⁸ Se volverá con mayor detalle al asunto.

⁴²⁹ Misión de Observación en la frontera Irak-Irán

⁴³⁰ La información más antigua del DPKO de NNUU se remonta a noviembre de 1990. Ver http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml (acceso 15/07/2015)

⁴³¹ Frontera Irak-Kuwait. Allí Uruguay destacó observadores militares que en diciembre de 1991 totalizaban siete oficiales (ver http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml (acceso 15/07/2015))

de 1992. Se inicia entonces un proceso que sólo recientemente parece tender a moderarse.

El fenómeno tuvo como condición –y constituyó una respuesta- a la demanda generada por las operaciones de paz de *nuevo tipo*⁴³² inaugurada justamente ese año cuando el Consejo de Seguridad de NNUU⁴³³ autorizó una intervención de características casi inéditas en Camboya⁴³⁴. A partir de entonces, Uruguay se ubicó como uno de los grandes contribuyentes de tropas para NNUU⁴³⁵, incorporando de hecho una nueva dimensión a su política exterior que le otorgó visibilidad internacional y le ha valido el reconocimiento de las máximas autoridades de NNUU.

Las novedosas características de las operaciones de paz en la post-guerra fría, sus implicancias para la evolución de los conceptos de soberanía nacional y del derecho internacional de intervención, los cambios en los patrones de comportamiento de los países, los desafíos políticos planteados por las nuevas tareas y misiones incorporadas por los mandatos del Consejo de Seguridad y las crecientes exigencias financieras y de recursos humanos que ellas demandan explican el creciente interés del asunto y el dinamismo de la temática en la literatura académica de relaciones internacionales.

En la siguiente sección de este apartado se hará una breve presentación de los antecedentes de la etapa de auge en la contribución uruguaya con operaciones de paz,

⁴³² Refiere a las grandes misiones de paz que, una vez finalizada la guerra fría, comenzó a autorizar el Consejo de Seguridad de NNUU y a sus mandatos, crecientemente amplios y ambiciosos.

⁴³³ Resolución 745 de febrero de 1992 que resultó de los Acuerdos de París que dieron fin al conflicto camboyano en octubre de 1991 e incluyeron la conformación de una breve primera misión (UNAMIC) absorbida en el despliegue de UNTAC, marzo de 1992. Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unamic.htm>, acceso 29/017/2014.

⁴³⁴ El único antecedente que podría señalarse –ver Capítulo I- es la UNOC (1960-1964) en el Congo. La UNTAC (UN Transitional Authority in Cambodia) asumió transitoriamente las funciones de gobierno, organizó elecciones y aseguró la instalación de las nuevas autoridades electas. Además, aunque la intervención contó con la anuencia de los principales actores locales, la fuerza militar instalada por NNUU debió desarmar y reinsertar los grupos remanentes de la guerrilla de los Khmer Rouge, con el ex Presidente Pol Pot a su cabeza, que resistían en la selva y no había participado del acuerdo.

⁴³⁵ Se adopta el criterio de Bellamy, A. J y Williams, P.D. (2012) que califican como gran contribuyente a los países que aportan dos mil o más efectivos a operaciones de paz.

cuando el país destina voluminosos contingentes de los tres componentes de sus fuerzas armadas a las operaciones de paz en la RDC (Monuc/Monusco) y Haití (Minustah).

III.9 La contribución uruguaya con operaciones de paz: Qué tipo y cuándo

El tipo de contribución con operaciones de paz presenta una característica permanente en todo el período; el aporte uruguayo prácticamente se ha resumido al aporte de personal militar. Desde el punto de vista temporal, la contribución uruguaya con operaciones de paz se inició muy tempranamente, en los primeros años de la década de los 50' del siglo XX

En función las características de la contribución pueden establecerse dos grandes períodos, separados por lo que podría caracterizarse como la coyuntura crítica que representó el fin de la guerra fría. Durante la guerra fría la contribución uruguaya con operaciones de paz fue apenas testimonial y no se diferenció de la que tuvo la mayor parte de los países del Sur global por aquellos años. En efecto, los contribuyentes más destacados de las operaciones de paz de NNUU desde su fundación en 1948 hasta 1990 –como se estableció en el Capítulo I- fueron las denominadas potencias medias.

Una vez finalizada la guerra fría, respondiendo a las demandas generadas por las grandes operaciones de paz que comenzó a autorizar el Consejo de Seguridad, Uruguay se sumó al nuevo rol de los países del Sur global como grandes contribuyentes de tropas de NNUU.

El aporte de personal militar como rasgo central de la contribución uruguaya a las operaciones de paz no debe ser *naturalizado*⁴³⁶ pues, además de incorporar numeroso personal policial, en ellas la participación de civiles ha sido creciente en función de la notable ampliación del espectro de tareas que incluyen los mandatos aprobados por el Consejo de Seguridad. De tal manera, en el marco de las operaciones de paz se cumplen muy diversas iniciativas de cooperación política y técnica en diferentes áreas con participación de las agencias del sistema de NNUU y de ONGs. Podrían agregarse inclusive las polémicas empresas privadas (contratistas) que cumplen numerosas tareas

⁴³⁶ Las misiones de paz tradicionales de NNUU de los años de la guerra fría, tuvieron carácter básicamente militar pero ello se fue modificando posteriormente.

logísticas, de apoyo y hasta militares, particularmente en las operaciones de paz desplegadas por OTAN.

La información acerca de expertos civiles y proyectos de cooperación técnica en el marco de operaciones de paz, no aparece en las estadísticas del Departamento de Mantenimiento de la Paz de NNUU (DPKO) en forma desagregada⁴³⁷. Por su parte, aunque algunos *think-tanks* especializados ofrecen cierta información al respecto, ella es bastante genérica y no especifican sus fuentes.

En tal sentido, la creciente demanda de expertos civiles derivada de la diversificación y ampliación del contenido de los mandatos aprobados por el Consejo de Seguridad de NNUU y las dificultades experimentadas por NNUU para su reclutamiento⁴³⁸ ha dado lugar al surgimiento de los denominados *rosters* de expertos civiles. Este mecanismo intenta atender el desafío de contar con el suficiente personal calificado dispuesto a trasladarse a regiones con difíciles condiciones de vida y de trabajo, en forma temporaria y en plazos relativamente cortos. Por su parte, los Departamentos de Mantenimiento de la Paz (DPKO) y el de *Field Support* (DFS) poseen sus propios mecanismos de reclutamiento de personal civil que, pese a la enorme cantidad de postulantes y al número de funcionarios dedicados a analizar sus calificaciones e idoneidad, no logra cubrir eficazmente las necesidades de las diferentes operaciones de paz, principalmente en sus etapas iniciales⁴³⁹. No es posible profundizar aquí en los numerosos problemas que NNUU enfrenta en el reclutamiento de expertos civiles para operaciones de paz ni en las especificidades de las diversas variantes del sistema de *rosters* ensayadas por países, organizaciones regionales y ONGs. En efecto, algunos

⁴³⁷ Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>

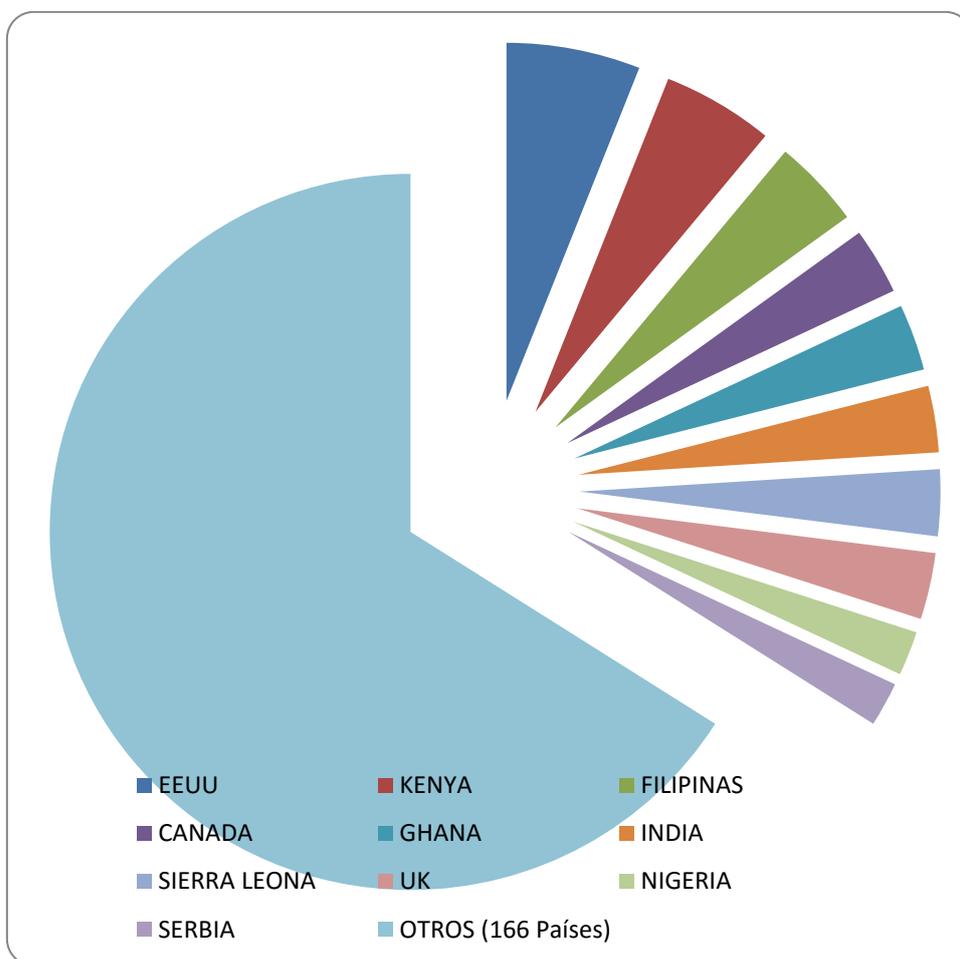
⁴³⁸ Ver por ejemplo el Informe del Secretario General de NNUU sobre estos asuntos en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/67/312 (acceso 11/01/2014)

⁴³⁹ Este sistema ha sido cuestionado por su falta de objetividad y en general los expertos con experiencia en operaciones de paz señalan el favoritismo como su principal problema (Solli, A., De Carvalho, B., De Coning, C.H. and Pedersen, M.F. 2009 *Bottlenecks to Deployment: The Challenges of Deploying Civilian Personnel to Peace Operations*. Security in Practice, 3/2009, Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, p. 10.

países, organizaciones regionales (Unión Europea, Unión Africana, etc) y organizaciones de la sociedad civil han creado mecanismos de este tipo⁴⁴⁰.

No es posible aquí analizar en detalle la información sintetizada en la Figura 6. Pero los datos son al menos sugerentes. Entre los diez mayores contribuyentes de expertos civiles aparecen países como EEUU, Canadá o Gran Bretaña, todos ellos grandes contribuyentes financieros, que sólo aportan personal militar y/o policial de manera

TABLA 6
EXPERTOS CIVILES CON OPERACIONES DE PAZ
LOS 10 PAÍSES MAYORES CONTRIBUYENTES DE NNUU
(31 de octubre 2012)



Fuente: Annual Report of Global Peace Operations 2012. Strategic Summary, Center for International Cooperation, NY University, p. 3

⁴⁴⁰ Ver por ejemplo De Coning 2010 Civilian Capacities in UN Peacekeeping and Peacebuilding Missions. Policy Brief N°4, NUPI, Oslo.

*testimonial*⁴⁴¹ para las operaciones de paz de NNUU. Por otra parte, cuatro países africanos; Nigeria y Ghana –grandes contribuyentes de tropas- y Kenia y Sierra Leona - contribuyentes medianos- también parecen en el *top ten* de la Figura 6, junto con Filipinas. El caso de Serbia aparece como el caso más llamativo. Sería necesario estudiar en profundidad el asunto para desentrañar las razones que explican estas performances. Aunque no parece aventurado sugerir que esta realidad refleja la activa política de estos países en los organismos que orbitan alrededor del Consejo de Seguridad, el DPKO y el DFS.

En cuanto al personal militar es posible diferenciar dos tipos de contribución: los oficiales que participan como expertos, personal del staff en las operaciones de paz y/o observadores y el otro conformado por los militares –oficiales y personal subalterno- que se despliegan en forma de unidades organizadas (contingentes)⁴⁴².

Antes de continuar, conviene establecer que la información disponible en la página web del DPKO sobre personal uniformado en operaciones de paz presenta algunos problemas, principalmente para los años anteriores a 2001. A partir de 2002 las estadísticas proporcionan un razonable nivel de información mensual desagregada; por país, por operación de paz, según tipo de personal (policial, militar) y para el personal militar según sea parte de una unidad organizada o en condición de expertos y/o observadores. Además incluye el ranking de países contribuyentes de personal uniformado.

Entre 1990 y 2000 la información presenta dos limitaciones; no está disponible en forma de planillas sino en *formato pdf* y sus niveles de desagregación son menores.

Finalmente, aunque el DPKO no presenta información anterior a 1990, a los efectos de este trabajo, esta carencia no es relevante y como se verá pudo razonablemente ser compensada gracias a otra fuente.

⁴⁴¹ La caracterización es tomada de Bellamy y Williams (2012:9) quienes definen como *token contribution* la contribución de un país con menos de cincuenta efectivos a un operación de paz

⁴⁴² Existe una fuerte asociación entre volumen y tipo de personal militar. En efecto, oficiales militares que cumplen funciones como observadores y los que realizan tareas como parte del *staff* en las operaciones de paz participan de manera individual. En cambio, los contingentes/unidades organizadas son más numerosos (batallón de infantería, compañía de fusileros navales, plataformas de vuelo con su personal apoyo en tierra, etc.).

Como ya se señaló, la política uruguaya de contribución se puede definir como de aporte de personal militar y ella se inició en 1952 con el envío de observadores a UNMOGIP en Cachemira (frontera indo-paquistaní)⁴⁴³.

Ya se dedicó un apartado al análisis de la cultura estratégica uruguaya donde relevaron las tradiciones de su política exterior y su propia práctica concreta. No puede considerarse llamativo entonces que la contribución con personal militar desarmado, para cumplir misiones que cuentan no sólo con autorización del Consejo de Seguridad de NNUU sino con el aval de las partes en conflicto, constituya un asunto escasamente polémico tanto para la sociedad como para el sistema político. Así lo ha sido durante las cuatro décadas en las que Uruguay ha participado con observadores militares en Cachemira, a lo largo de las cuales tres Generales uruguayos desempeñaron la jefatura de la misión. Tampoco el despliegue de observadores militares en UNIKOM y UNIIMOG requirió tratamiento parlamentario y casi no tuvo repercusión pública.

También, aunque no se tomará en cuenta en este trabajo, que refiere exclusivamente a operaciones de paz de NNUU, conviene mencionar como antecedente la participación de Uruguay en la MFO⁴⁴⁴, creada en 1981 en el marco del Acuerdo de Paz de Camp David, firmado en 1979 bajo auspicios de EEUU, entre Israel y Egipto⁴⁴⁵. De hecho, la contribución con la MFO podría considerarse como el primer caso de despliegue de una unidad militar organizada uruguaya, a pesar de su carácter meramente logístico y de apoyo a los observadores militares.

Esta fuerza de observación militar está desplegada con la anuencia de las partes en conflicto pero no fue autorizada por el Consejo de Seguridad de NNUU⁴⁴⁶. Así, lo que constituyó la primera experiencia uruguaya de contribución con un contingente organizado en una misión de paz, escapó al perfil general de la política del país, caracterizado por el aporte personal militar para operaciones autorizadas por NNUU.

⁴⁴³Resolución 91/1951 del Consejo de Seguridad

⁴⁴⁴ Multinational Force & Observers

⁴⁴⁵ Uruguay colabora desde entonces con un contingente de transporte e ingenieros del Ejército.

⁴⁴⁶ Egipto fue excluido de la Liga Árabe como consecuencia del acuerdo con Israel y así la propuesta de que una fuerza de paz bajo mandato de NNUU, supervisara su cumplimiento nunca fue votada pues la entonces URSS amenazó con vetarla.

Ello puede ser asociado al hecho de que la decisión fuera adoptada durante el período del régimen autoritario⁴⁴⁷. De todas formas, la contribución con la MFO se mantiene hasta la actualidad⁴⁴⁸ y aunque tuvo cuestionamientos, no ha dado lugar a controversias políticas relevantes. En efecto, en ocasión de los debates parlamentarios alrededor de la autorización para el despliegue de tropas uruguayas en Camboya, el diputado nacionalista Rocha Imaz, no sólo votó en contra de dicha solicitud del Poder Ejecutivo, sino que explicitó su voluntad de que el contingente destinado al Sinaí retornara al país. Los fundamentos que expuso el legislador tuvieron que ver con el respeto del principio de no intervención y con su convicción de que Uruguay no debe inmiscuirse en conflictos internacionales donde la defensa de su territorio y su soberanía no están en juego. Para ello se apoyó en posiciones adoptadas por Luis A. de Herrera en 1955 al discutirse la presencia de una misión militar de EEUU en el país⁴⁴⁹. En esa misma sesión de la Cámara de Diputados, Gonzalo Carámbula, legislador del Frente Amplio, también señaló de manera muy breve su acuerdo con Rocha Imaz respecto a la participación uruguaya en la Península de Sinaí⁴⁵⁰.

Como dato curioso; luego de la decisión del Consejo de Estado avalando el despliegue inicial en 1982, sólo existe registro de la ley N° 17.666 de 2003 otorgando la venia, por el plazo de un año, para la salida de un oficial, cuatro suboficiales y 22 conductores de vehículos pesados⁴⁵¹. Posteriormente, el Poder Ejecutivo no volvió a solicitar autorización del Parlamento para mantener este despliegue y el asunto no ha generado ningún tipo de debate político. Actualmente, según la información de la MFO, Uruguay

⁴⁴⁷ Decreto Ley N°15.248, marzo de 1982, del Consejo de Estado. Establece que la autorización para hasta 5 oficiales y 70 de personal subalterno se otorga "...a partir del mes de marzo de 1982 y por el tiempo necesario para el cumplimiento del acuerdo que simultáneamente se aprueba".

⁴⁴⁸ Ver <http://mfo.org/contingents/Uruguay> (acceso 15/01/2014)

⁴⁴⁹ Ver Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes N°2262 del 06/05/1992(pp.84-85).

⁴⁵⁰ Idem, p.92.

⁴⁵¹ Tanto el ex Ministro de Defensa Nacional, Luis Rosadilla como una asesora del ex Ministro de RREE, Luis Almagro, consultados respecto a esta situación, admitieron no conocer las razones de esta peculiar situación.

aporta un contingente de transporte e ingenieros de 58 efectivos que rotan anualmente⁴⁵².

La explicación de la decisión original de participar en la MFO debe vincularse a la situación de aislamiento político –internacional y doméstico- que sufría el régimen cuando EEUU solicitó la contribución de Uruguay. En efecto, en 1982 las fuerzas armadas y los sectores civiles que aun la respaldaban ya habían iniciado la búsqueda de una salida política. En 1980 había fracasado el proyecto de instalar una democracia recortada y tutelada a través de una reforma de la Constitución, legitimada por medio de un plebiscito. Además, la situación económico-financiera del país se degradaba seriamente⁴⁵³. Por otra parte, en lo internacional ya se había instalado un consenso general de condena al régimen por sus violaciones a los derechos humanos y por la ausencia de democracia luego que el Presidente de EEUU, James Carter, hubiera impreso un cambio a la política exterior norteamericana y retirado el apoyo a los regímenes autoritarios de la región (Caetano, G. Rilla, J. 2011:63-79)

Así, el envío de la compañía de transporte e ingenieros del ejército a la Península de Sinaí puede interpretarse como un gesto de acercamiento a EEUU por parte de las fuerzas armadas uruguayas.

Posteriormente, aunque la contribución uruguaya con la MFO no se alinea estrictamente con la política general respecto a operaciones de paz, enfocada a la contribución con aquellas autorizadas por el Consejo de Seguridad, el sistema político uruguayo ha optado por *no innovar* en el tema. El caso aparece como un clásico ejemplo de *path-dependence*. En efecto, continuar dicha contribución no ha planteado costos políticos significativos para ninguno los tres partidos políticos principales que se han ido sucediendo en el gobierno uruguayo, tampoco para el Ejército que aporta el personal. En cambio, la continuidad de esta contribución es bien vista tanto por la Casa Blanca como por el Pentágono.

⁴⁵² Ver http://mfo.org/assets/docs/annual_report_2013.pdf (acceso 15/01/2013)

⁴⁵³ Pocos meses después de la decisión de contribuir con la MFO, en noviembre de 1982, el régimen decretó un brusco cambio de la política monetaria junto a la devaluación del peso; un evento que se conoció como la *ruptura de la tablita*.

Así, varias razones contribuyen a explicar y/o permiten comprender la escasa visibilidad pública que tuvo la cuestión de la contribución con operaciones de paz hasta 1992; momento en el que adquirió notoriedad.

En efecto, además del ya evocado alineamiento de la cuestión con conceptos muy consolidados de política exterior del país y de la tradicional opacidad de los temas militares y de defensa, el envío de observadores militares a misiones de observación de NNUU lo largo de cuatro décadas sólo involucró un máximo de 10 oficiales militares anualmente y por no tratarse de *tropas*, su salida del país no requirió de aprobación legislativa.

Merece precisarse que, como surge de la Figura 7, la policía no ha estado ausente de las operaciones de paz. Sin embargo, el volumen de la contribución con personal policial uruguayo ha sido mínimo en comparación con el aporte militar⁴⁵⁴. En cuanto al aporte de personal civil, recién comenzó con el despliegue de personal militar en MONUC (RDC) y siempre ha sido marginal.

Sólo pueden mencionarse dos casos; el que realiza OSE (empresa estatal uruguayo de distribución de agua potable y saneamiento) a partir de 2001 para instalar y atender las Unidades de Potabilización de Agua (UPA) desarrolladas en colaboración con el Ejército. Desde que la primera de ellas fue instalada, pequeños equipos de funcionarios de OSE integran los contingentes en la RDC y en Haití⁴⁵⁵.

En relación a las experiencias del personal militar uruguayo que fue destinado a las tres primeras grandes operaciones de paz en las que participó el país –Camboya, Mozambique y Angola- merece ser destacado un fenómeno común a las tres. En efecto, todas ellas respondieron a situaciones de conflicto generadas en el marco de la guerra

⁴⁵⁴ La corporación policial intentó aumentar y jerarquizar su participación en los primeros años de este siglo. Sin embargo, la demanda prácticamente desapareció coincidiendo con la instalación de la inseguridad como asunto de alta prioridad en la agenda política pública doméstica. También la mejoría en los niveles de ingreso del personal del Ministerio del Interior, podría haber actuado como des-incentivo.

⁴⁵⁵ Actualmente OSE opera 112 UPAs en Uruguay y 10 en el Congo y Haití. Otras 102 funcionan en América Central y del Sur, Asia y África, 85 de las cuales fueron comercializadas y 17 donadas a países que sufrieron catástrofes humanitarias. Ver http://www.ose.com.uy/descargas/publicaciones/Brochure_upas/upa.pdf (Acceso 15/07/2015)

fría, por lo cual las fuerzas enfrentadas habían estado alineadas con una de las dos grandes potencias de la época.

Debe recordarse en tal sentido que, de acuerdo a su propia doctrina, entre 1972 y 1985, las fuerzas armadas uruguayas, habían tenido como misión el combate a un enemigo interno al que calificaban como subversivo y que percibían como la expresión del comunismo internacional dentro de fronteras.

Por lo tanto, si bien desde que retornaron a sus cuarteles en 1985, los oficiales militares uruguayos debieron iniciar un proceso de revisión doctrinaria para adaptarse a la nueva realidad democrática, cuando llegaron a Camboya, Mozambique y Angola aun conservaban frescos los conceptos en base a los cuales habían sido formados.

Es más, en el caso de los dos países africanos, las fuerzas políticas en el gobierno -el FRELIMO en Mozambique y el MPLA de Angola-, por sus antecedentes y hasta sus características político-ideológicas eran organizaciones muy emparentadas con el MLN-Tupamaros, principal movimiento guerrillero uruguayo de los años 60' y 70', al que las fuerzas armadas habían combatido y derrotado militarmente y cuyos militantes fueron amnistiados recién en 1985, por el primer gobierno electo democráticamente.

Una de las tareas que incluía el mandato de las tres operaciones de paz en las que participó Uruguay hasta 2001, era asegurar la desmovilización de los grupos insurgentes y colaborar con su reinserción en la vida civil o en su incorporación a las fuerzas armadas. Así, la necesaria neutralidad entre las partes en conflicto que los oficiales militares uruguayos debieron mantener en cumplimiento del mandato del Consejo de Seguridad y de la propia doctrina de las operaciones de paz, los ubicó en una posición para ellos novedosa⁴⁵⁶.

Hay que precisar que la salida del país para participar en estas misiones fue organizada por las fuerzas armadas uruguayas sobre bases voluntarias, elaborando un esquema según jerarquías para la distribución del dinero que NNUU paga a cada país por concepto de retribuciones personales para los contingentes de cascos azules⁴⁵⁷.

⁴⁵⁶ Entrevistas con un Gral.(r) que participó siendo mayor del ejército en la operación de paz en Mozambique y un Cnel.(r) que siendo capitán integró el contingente uruguayo en Angola.

⁴⁵⁷ NNUU paga al país un monto por cada efectivo de un contingente militar nacional, sin diferenciar entre jerarquías.

También deben agregarse otras dos compensaciones extraordinarias, financiadas por el presupuesto nacional, para remunerar a los militares uruguayos que participan en operaciones de paz. Por una parte, reciben un pago extraordinarios del 50% de su salario mensual durante el tiempo que permanecen fuera del país. Además, el tiempo de servicio en el exterior se computa como doble a los efectos de su retiro.

Finalmente, hay que precisar que hasta el año 2008⁴⁵⁸, las fuerzas armadas administraron los pagos de NNUU de manera completamente autónoma y casi sin control del Ministerio de Defensa Nacional y/o del Ministerio de Economía. Es más, como se verá después, las primeras auditorías sobre el destino dado a estos fondos tuvieron lugar en el año 2006.

III.10 Posicionamiento de los Partidos Políticos y Cooperación de EEUU

Cuando el Parlamento uruguayo debatió la solicitud de venia enviada por el Poder Ejecutivo para autorizar la salida del país de los efectivos militares destinados a la operación de paz en Camboya (UNTAC)⁴⁵⁹ -y algo similar ocurrió en el caso de Mozambique (ONUMOZ) y Angola (ONUA)- todos los partidos representados votaron favorablemente⁴⁶⁰.

La coincidencia reflejó un aspecto de la cultura estratégica del Uruguay; el acuerdo general respecto al papel que Uruguay debe jugar en la promoción de la paz en el mundo y en el apoyo a las iniciativas de NNUU como institución que representa al conjunto de la comunidad internacional y por su rol como garante de la paz y la seguridad internacionales. Ello, más allá de que más de un legislador señaló sus reparos a la integración del Consejo de Seguridad y que en la mayoría de las intervenciones que aparecen en las actas se expresaron otras preocupaciones. Entre ellas, la inquietud

⁴⁵⁸ La Unidad de Gestión Económico Financiera (UGEF) fue creada por el artículo 88 de la Ley 18.362 de 6 de octubre de 2008 con el fin de coordinar la administración y control de los fondos provenientes de NNUU como pago por la contribución a operaciones de paz.

⁴⁵⁹ Ver acta de la Cámara de Senadores <http://www.parlamento.gub.uy/sesiones/AccesoSesiones.asp?Url=/sesiones/diarios/senado/html/19920513s0010.htm#pagina120> (acceso 25/07/2015)

⁴⁶⁰ Sólo es posible acceder a las actas de la Cámara de Senadores pues las correspondientes a la Cámara de Diputados en esos años no están digitalizadas.

respecto al riesgo que corren los efectivos uruguayos en este tipo de misiones, así como la cuestión de los bajos salarios militares o los riesgos sanitarios que el país asume y la responsabilidad que deben asumir las fuerzas armadas para evitar la introducción de enfermedades contagiosas al país.

Finalmente conviene mencionar que, si bien Uruguay comenzó a involucrarse de manera importante en las operaciones de paz de NNUU ya en 1992, con su participación en Camboya (UNTAC), este nuevo tipo de misión para las fuerzas armadas de la región sólo comenzó a adquirir cierta relevancia algún tiempo más tarde. En efecto, Uruguay fue el país latinoamericano que contribuyó con el mayor contingente militar en UNTAC, donde Colombia también desplegó algo más de 100 efectivos.

Las primeras actividades regionales de promoción de la participación en operaciones de paz que el autor pudo detectar comienzan a aparecer en 1995 en el marco de los programas de OEA de *fortalecimiento de la confianza y la seguridad*⁴⁶¹.

Por otra parte, el último de los célebres seis puntos con los que William Perry, Secretario de Defensa de EEUU, cerró la Primera Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, celebrada en Williamsburg el 16/07/1995 establecía: *promover mayor cooperación de defensa en apoyo a la participación voluntaria en operaciones de paz de NNUU y cooperar en un rol de soporte en el combate contra el narco-terrorismo*. Hay que recordar el carácter fundacional que tuvo dicha reunión, un año después de la Cumbre de las Américas, convocada por el Presidente Clinton en diciembre de 1994 en Miami.

Si en la Cumbre de Miami se replanteó la política hemisférica de EEUU luego del fin de la guerra fría, en Williamsburg fueron establecidos los nuevos lineamientos para el sistema panamericano de seguridad y defensa. La cuestión de las operaciones de paz como nueva misión de las fuerzas armadas de América Latina, en realidad, ocuparon un segundo plano en las preocupaciones del Pentágono, mucho más interesado en

⁴⁶¹ Ver por ejemplo la relatoría sobre actividades militares presentada por la Junta Interamericana de Defensa la Conferencia Regional de OEA sobre Medidas de Fortalecimiento de la Confianza y la Seguridad que se celebró en Stgo. de Chile del 8 al 10 de noviembre de 1995 (OEA/Ser.K/XXIX.2, COSEGRE/doc.10/95, fechado 30/10/95)

promover la reconversión de los militares de la región hacia el combate a las drogas y el terrorismo, una vez desaparecido el enemigo comunista.

Recién en el año fiscal de 1998, EEUU formalizó el programa llamado Enhanced International Peacekeeping Capabilities (EIPC) para promover las capacidades militares de treinta y un países para cumplir misiones de fuerzas de paz. Argentina, Bolivia, Chile, El Salvador, Paraguay y Uruguay fueron los países latinoamericanos que recibieron dicha cooperación hasta 2004, cuando la mayor parte de los objetivos del EIPC quedaron subsumidos en la Global Peace Operations Initiative (GPOI), cuya creación según el Departamento de Estado de EEUU⁴⁶², fue acordada por el G-8 en la Cumbre de Sea Island (2004). El financiamiento total destinado por el gobierno de EEUU para el programa de cooperación militar GPOI totalizó 767 millones de dólares durante los años fiscales 2005-2012⁴⁶³.

Siempre según la misma fuente, EEUU destinó 152 millones de dólares entre 1997 y 2005 para financiar los dos programas que precedieron a la GPOI; el ya mencionado EIPC y un segundo programa enfocado específicamente en África; la African Crisis Response Initiative (ACRI), sucesora del African Contingency Operations Training and Assistance (ACOTA).

Al recibir al Presidente José Mujica en la Casa Blanca, la oficina de prensa del Presidente Barack Obama emitió un comunicado detallando los aspectos más salientes de las relaciones de EEUU con Uruguay. Allí, entre otras cosas, además de alabar el fuerte nivel de la contribución uruguaya con operaciones de paz se establece que desde 2008, EEUU financió, a través de la Global Peace Operations Initiative (GPOI) con 9.6 millones de dólares destinados al fortalecimiento de las capacidades del centro de entrenamiento para operaciones de paz de Uruguay (CECOPAZ), a la adquisición de equipamiento para sus fuerzas armadas y al apoyo de las tareas de sus fuerzas de paz en Haití y el Congo. El comunicado precisa también que en 2014, también por la vía de la

⁴⁶² Ver <http://www.state.gov/t/pm/ppa/gpoi/c20197.htm> (acceso 27/07/2015)

⁴⁶³ Entre 2005 y 2014, según el Vicepresidente de EEUU Joe Biden, ese país destinó 914 millones de dólares a la Global Peace Operations Initiative (GPOI), facilitando el entrenamiento de unos 272.000 militares en operaciones de paz. Ver <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/26/fact-sheet-summit-un-peacekeeping> (acceso 27/07/2015)

GPOI, EEUU otorgó \$3.1 millones de dólares suplementarios al Uruguay también dirigidos a fortalecer sus capacidades militares como fuerza de paz⁴⁶⁴.

De hecho, una revisión del proceso registrado por las maniobras militares de las fuerzas armadas uruguayas con fuerzas extranjeras muestra que, a partir de 1998⁴⁶⁵, comenzaron a aparecer maniobras dirigidas a desarrollar capacidades e interoperabilidad para operaciones de paz. Sin embargo, hasta el año 2004, el énfasis de las maniobras combinadas con fuerzas de EEUU, continuó estando en el fortalecimiento de capacidades de las fuerzas especiales del Ejército y la infantería de marina de la Armada (FUSNA), además de los tradicionales ejercicios UNITAS de la Armada. A partir de 2005, aunque se produjeron algunas esporádicas maniobras militares de aquel tipo con fuerzas de EEUU, ellas pasaron a ser relativamente excepcionales y Uruguay privilegió los ejercicios militares combinados con fuerzas armadas de de la región. Estos entrenamientos durante la última década tuvieron crecientemente como centro las operaciones de paz.

Podría concluirse en ese sentido que, al menos para el caso uruguayo, el esfuerzo que EEUU desarrolló luego del fin de la guerra fría para involucrar a los militares en el combate anti-drogas y anti-terrorista sólo consiguió algún resultado relativo que se ha expresado en dos fenómenos; la Armada continuó fortaleciendo su cuerpo de infantería de marina (FUSNA) y el Ejército, su Batallón N°14 de Infantería Paracaidista. Dos unidades de fuerzas especiales cuyas misiones y capacidades no parecen demasiado alineadas con las definiciones de la Ley Marco de Defensa Nacional de 2010.

En cambio, los militares uruguayos resultaron atraídos e interesados en las operaciones de paz y finalmente los programas de cooperación militar de EEUU terminaron asumiendo dicha realidad, sin abandonar completamente el objetivo de promover las capacidades de los cuerpos militares de operaciones especiales.

⁴⁶⁴ Ver <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/05/12/fact-sheet-united-states-and-uruguay-growing-bilateral-relationship> (acceso 27/07/2015)

⁴⁶⁵ El autor realizó un relevamiento de las maniobras militares combinadas de las fuerzas armadas uruguayas para un trabajo que fue utilizado como insumo para un informe de WOLA sobre el impacto de la política de EEUU de combate a las drogas en la región y posteriormente para su tesis de maestría. Ambos trabajos son inéditos.

III.11 A Modo de Resumen

En el Capítulo se analizaron un conjunto de fenómenos caracterizados como contextuales en relación a la contribución uruguaya con operaciones de paz de NNUU entre 1992 y 2015.

En efecto, la participación de unidades militares organizadas en operaciones de paz, modalidad que caracterizó el fenómeno durante el período analizado, fue posible y tuvo lugar concretamente, en un marco internacional determinado y asumió características específicas, para cuya comprensión resulta imprescindible tomar en cuenta ciertos rasgos socio-políticos e ideológicos de la sociedad uruguaya, así como realidades particulares de su periferia más reciente, que se analizaron a su vez en el contexto regional.

De allí que la caracterización de la cultura estratégica uruguaya se enmarcó en el análisis de la cultura estratégica sudamericana y latinoamericana y su proceso de histórico de construcción en relación dialéctica con el panamericanismo propugnado por la política exterior de EEUU.

Por otra parte, los principales rasgos de las relaciones civiles militares en Uruguay, un aspecto clave en la interpretación de la modalidad adquirida por la contribución uruguaya con operaciones en la post-guerra fría, así como en el análisis de las decisiones políticas referidas a ella. Por ello se puso atención al diseño institucional del sector de la defensa, así como al papel de los partidos políticos en la elaboración de políticas públicas. En tal sentido, se relevó la postura de los partidos políticos en relación a los asuntos de política internacional y la forma en la que ella se fue construyendo históricamente.

Debe volverse a insistir aquí nuevamente; los fenómenos contextuales deben interpretarse como límites relativos para las decisiones que adoptan los diferentes actores en cada momento histórico concreto. Condiciones en cuyo marco elaboran, definen e implementan sus cursos de acción sin por ello perder su capacidad de modificar la realidad en ejercicio de su capacidad de agencia.

CAPITULO IV

PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN, HIPÓTESIS, EL ARGUMENTO GENERAL Y UNA PRESENTACIÓN DEL ENFOQUE TEÓRICO-METODOLÓGICO

La investigación se estructura en la forma de un estudio de caso de carácter histórico-interpretativo referido a la contribución de Uruguay con personal militar para las operaciones de paz de NNUU durante el período 1992 y 2015.

Desde el punto de vista temporal, el *punto de partida del análisis* es la decisión del gobierno uruguayo de destinar, por primera vez en la historia del país, unidades militares organizadas para una operación de paz de NNUU, cuando el Consejo de Seguridad decidió el despliegue de UNTAC en Camboya. El punto final se asocia con la decisión de la Asamblea General de NNUU que eligió a Uruguay como miembro no permanente del Consejo de Seguridad para el período 2016-2017.

Es necesario precisar sin embargo que el foco del trabajo se ubica en lo que se define como *período fundacional* de la contribución uruguaya con unidades militares organizadas para las operaciones de paz de NNUU, que se ubica entre 1992 y 1996. Comprende los tres últimos años del gobierno del Presidente Lacalle y se extiende durante casi un año en el segundo mandato del Presidente Sanguinetti. El *recorte temporal* se justifica pues, como se intentará demostrar, en esos años que se estableció la lógica básica que explica la forma adoptada por la contribución uruguaya con operaciones de paz de NNUU y por lo tanto también la continuidad de los rasgos esenciales de la gestión del asunto a partir de entonces –*su modus operandi*. Es importante precisar sin embargo que, más allá de dicha continuidad, se aportará evidencia para mostrar que, en su evolución, la contribución con tropas para NNUU asumió nuevas significaciones y adquirió capacidades causales que tuvieron impacto, tanto en las propias FFAA como en la política exterior del Uruguay.

Ello justifica que el análisis, si bien de una manera menos detallada, se extienda al período posterior –particularmente desde 2001 a 2015–, durante el cual la contribución de tropas alcanzó su auge.

En efecto, no sólo parece interesante describir cómo y por qué Uruguay transformó su forma de contribución con las operaciones de paz cuando el Consejo de Seguridad

comenzó a modificar las características de las actividades de paz y seguridad de NNUU al finalizar la guerra fría. También lo es que, sin transformaciones significativas de la lógica –la racionalidad- esencial que explica las novedades incorporadas a la contribución uruguaya con operaciones de paz a partir de 1992, ella se haya constituido en causa de otros fenómenos, incluso más allá de la esfera de las relaciones civil militares; *locus* disciplinario y conceptual del fenómeno que se analiza.

Como en cualquier relato, la elección de los límites temporales que se han establecido, aunque no sea casual, también supone un grado de arbitrariedad. Efectivamente, otros hechos/momentos podrían haberse seleccionado. Aunque, muy probablemente, el relato del proceso no sería el mismo.

Por lo tanto, es necesario admitir que en la elección de los límites temporales del estudio, subyace la proposición de alguna forma de encadenamiento que vincula la decisión primera con aquella que marca el *cierre* del análisis. Ello, sin embargo, no supone postular la existencia de un vínculo de intencionalidad entre ambas decisiones o asignar algún tipo de *linealidad* al proceso que se analiza.

El enfoque histórico-interpretativo que adopta el trabajo permite interpelar, en su densidad histórica, el proceso a través del cual se fueron configurando los rasgos de la contribución uruguaya con operaciones de paz de NNUU, comprender su evolución e incluso identificar las transformaciones que ella sufrió en su propia significación a lo largo del período que se analiza. La comprensión de dichos procesos y la elucidación de las motivaciones que movilizaron a los diversos agentes en cada momento histórico supone, además, considerarlos en su contexto e interacción. Ello conduce también a explicitar otras dos cuestiones.

En primer lugar, las dos décadas comprendidas en el análisis constituyen un período histórico caracterizado por la intensidad de sus cambios y la significación de las novedades registradas. En efecto, cualquiera de los ámbitos o niveles de análisis que se consideren –Uruguay, Sudamérica y el mundo- vivieron transformaciones notables que tuvieron manifestaciones en los campos más específicos de estudio –operaciones paz, relaciones internacionales, política exterior y relaciones civiles-militares- en cuya intersección se ubica este trabajo.

La segunda cuestión refiere al debatido asunto de la relación entre agentes y estructura o sistema y ella será abordada más abajo. Por ahora vale adelantar que el enfoque que se

adopta no comparte la noción *reduccionista* del individualismo metodológico según la cual las estructuras son simple resultado de las propiedades e interacciones de sus elementos componentes ni tampoco el *determinismo estructural* que concibe a los agentes, sus propiedades y capacidades como meros resultantes de la estructura en la que encuentran insertos.

Sin ingresar ahora a un debate que podría retrotraerse a Durkheim y Weber⁴⁶⁶ y que, como señala Wight (2006:64), se manifiesta tanto en el plano ontológico como en el metodológico, puede adelantarse que *lo doméstico*, *lo regional* y *lo internacional* se entienden como ámbitos o *niveles* de interacción social ontológicamente *irreductibles*⁴⁶⁷; estructuras sociales inobservables pero reales, dotadas de propiedades específicas y además absolutamente interconectadas entre sí. Dicho de otra forma, los tres niveles representan al mismo tiempo procesos específicos –aunque inseparables– de una totalidad integrada por un conjunto de procesos, estructuras -y también relaciones- complejas (Joseph, J. 2010:61-64).

IV.1 Breve Presentación Descriptiva del Asunto de Investigación

Uruguay inició su contribución con las operaciones de paz de NNUU en 1952. Ella continuó de manera ininterrumpida y testimonial (*token contributor* en el inglés original)⁴⁶⁸, durante unos cuarenta años a partir de entonces. Durante ese período, uno o dos observadores militares uruguayos integraron UNMOGIP; la misión de observación desplegada por NNUU en la frontera indo-pakistaní de Cachemira. Recién a finales de los años 80' se verificó un incremento del número de observadores uruguayos, con el

⁴⁶⁶ Respecto a estos debates ver, por ejemplo, Hollis y Smith 1994:244; Wendt 1999:26-29, Wight 2006:62 y sgtes.

⁴⁶⁷ El concepto de *irreductibilidad* debe interpretarse, en clave meta-teórica, en relación al concepto de *emergencia*. Entendiendo que una entidad o una propiedad es *emergente* cuando no puede ser reducida analíticamente a sus elementos constitutivos (Leon, D. 2010:31-32).

⁴⁶⁸ El concepto de contribuyente testimonial está inspirado en la idea de *token contributor* propuesta por Katharina Coleman (2013:47-67) para caracterizar las *pequeñas* contribuciones de personal, a las que discrimina en tres categoría; pequeño número de tropas integradas en un contingente mayor de otro país, observadores militares y personal de *staff*.

TABLA I
CONTRIBUCIÓN DE PERSONAL UNIFORMADO URUGUAYO PARA O.P DE NNUU
(1990-2015)

AÑO (al 31/12)*	Nº Total Personal Desplegado NNUU	UY Contribución Total	Ubicación en el Ranking de NNUU
1990	10304	10	S/D
1991	11178	11	S/D
1992	52154	949	S/D
1993	69961	928	S/D
1994	69356	923	S/D
1995	31031	928	S/D
1996	24919	912	S/D
1997	14879	56	S/D
1998	14347	62	S/D
1999	18410	47	S/D
2000	37773	62	S/D
2001	47108	854	14
2002	39652	1651	7
2003	45815	1880	7
2004	64720	2492	9
2005	69838	2428	8
2006	80368	2586	7
2007	84309	2588	8
2008	91712	2538	9
2009	98197	2513	10
2010	98638	2453	10
2011	99016	2270	13
2012	94090	2185	12
2013	98200	2165	14
2014	104062	1793	18
2015	106286	1461	20

*Para 1991 y 1998 la información corresponde al 31 de noviembre y en 2015 al 30 de julio
FUENTE: elaborado por el autor en base a información del DPKO

envío de un número mayor de oficiales militares a la UNIIMOG⁴⁶⁹ y luego a UNIKOM⁴⁷⁰ (ver Cuadro I)⁴⁷¹

⁴⁶⁹ Ver Esteyro 2004:269-273) y también <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/uniimog.htm> (acceso 16/07/2015)

⁴⁷⁰ Ver Esteyro 2004:276297) <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unikom/> (acceso 15/07/2015)

Fue en 1992, con el despliegue de dos unidades militares organizadas -un batallón del Ejército y una Compañía de la Armada- en el marco de UNTAC, la operación de paz que el Consejo de Seguridad de NNUU autorizó en Camboya⁴⁷², que el carácter de la contribución de Uruguay registró una transformación significativa. A partir de entonces, Uruguay dejó de ser un contribuyente testimonial para constituirse en un contribuyente significativo de personal uniformado de NNUU. Por otra parte, la contribución con

personal militar para operaciones de paz ingresó en la agenda política pública⁴⁷³ como un asunto de debate abierto⁴⁷⁴. La forma y el momento en que se concretó dicha transformación así como las características del proceso al que dio lugar posteriormente, así como las causas que lo explican y sus impactos, son algunas cuestiones centrales por las que transita la investigación.

Una década después de aquella novedad y durante diez años consecutivos -2002 a 2010- Uruguay se ubicó entre los diez mayores contribuyentes de personal de NNUU, exhibiendo niveles de contribución excepcionalmente elevados en relación a su población e incluso a sus fuerzas militares (ver Cuadro II). A partir de 2004 mantuvo simultáneamente dos nutridos contingentes desplegados en MONUC/MONUSCO (República Democrática del Congo, RDC) y en MINUSTAH (Haití)

⁴⁷¹ Las referencias que se encuentran en Esteyro 2004 son relativamente poco precisas y por otro parte, la información disponible en la página web de del DPKO sólo llega al mes de noviembre de 1990.

⁴⁷² Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/untacmandate.html> (acceso 15/07/2015)

⁴⁷³ Por el Inc. 12 del Art. 85 de la Constitución, el Poder Legislativo tiene entre sus competencias *negar o conceder la salida de fuerzas nacionales fuera de la República, señalando, para este caso, el tiempo de su regreso a ella.*

⁴⁷⁴ Debe recordarse que durante el período autoritario ya se había registrado la salida de una unidad de transporte e ingenieros del Ejército para la MFO (fuerza de observación creada en el Sinaí por el Acuerdo de Paz de Camp David). Aunque dicha contribución se ha mantenido y en una oportunidad el asunto fue tratado por el Parlamento, la permanencia de ese contingente en la MFO nunca se constituyó en tema relevante en la agenda política.

TABLA II
CONTRIBUCIÓN DE TROPAS PARA MISIONES DE PAZ EN RELACIÓN A POBLACIÓN Y
Nº DE EFECTIVOS DE LAS FFAA
 (países seleccionados)

País	Población Total (2012) **	Personal Militar Movilizado (2013)*	Contribución con Op. de Paz de NNUU (dic.2013)	Ratio de Contribución	
				Cada 100,000 hab.	% de las FFAA
Bangladesh	155.257.387	220.950	7.918	5,1	3,58
India	1.263.589.639	2.749.700	7.849	0,6	0,28
Pakistán	177.392. 252	947.800	8.266	4,6	0,87
Nigeria	168.240.403	162,000	4.836	2,9	2,98
Uruguay***	3.286.314 (2011)	22.563 (2014)	2.165	65,9	9,59
Argentina	42.095.224	77.066****	877	2,08	1,14
Chile	17.388.437	59.031****	497	2,86	0,84

Fuente: elaborado por el autor

Datos sobre contribución con operaciones de paz de NNUU tomados de
<http://www.resdal.org/atlas-2014.html> (acceso 19/10/2015)

* <http://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.TOTL.P1> (acceso 19/10/2015)

** http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?Code=SP.POP.TOTL&id=af3ce82b&report_name=Popular_indicators&populartype=series&ispopular=y (acceso 19/10/2015)

*** Datos de Población del Inst. Nal. de Estadísticas (www.ine.gub.uy) y Nº de Militares de http://www.resdal.org/assets/ad_2014_cap_26_uruguay.pdf (acceso 19/10/2015)

**** <http://www.resdal.org/atlas-2014.html> (acceso 19/10/2015)

Ya en 2014, al final del período comprendido en el estudio, la ubicación de Uruguay en el ranking de países contribuyentes del DPKO cayó, para situarse en el vigésimo lugar en 2015. Ello fue consecuencia de la significativa reducción del número de efectivos desplegados en Haití (ver Tabla III) en el marco del repliegue gradual de MINUSTAH implementado por el Consejo de Seguridad de NNUU⁴⁷⁵ a partir de 2011. De todas formas, la activa contribución con operaciones de paz de NNUU fue el argumento más

⁴⁷⁵ Resoluciones 2012 del 14/10/2011, 2070 del 12/10/2012, 2119 del 10/10/2013 y 2180 del 14/10/2014 (ver <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/minustah/facts.shtml>, acceso 24/01/2016)

fuerte de la diplomacia uruguaya para fundamentar su exitosa pretensión de ocupar un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de NNUU durante el período 2016-2017.

TABLA III
URUGUAY: EVOLUCIÓN DEL N° DE PERSONAL UNIFORMADO EN MINUSTAH Y TOTAL EN OPERACIONES DE PAZ DE NNUU (DIC.2010-SET.2015)

AÑO	URUGUAY		TOTAL MINUSTAH
	TOTAL	MINUSTAH	
2010 (dic.)	2.453	1.134	11.984
2011 (dic.)	2.270	967	11.611
2012 (dic.)	2.185	956	9.464
2013 (dic.)	2.165	944	8.600
2014 (dic.)	1.793	595	7.213
2015 (set.)	1.463	259	4.807

Fuente: elaborado por el autor con datos del DPKO/NNUU http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml. Acceso 19/11/2015)

Así, el momento elegido para el *cierre* de la investigación es la resolución adoptada por la Asamblea General de NNUU, el 15 de octubre de 2015, designando a Uruguay como miembro no permanente del Consejo de Seguridad por el período 2016-2017. El mismo puede considerarse como la culminación de una etapa cuyo inicio se ubica entre 2006 y 2008. En efecto, en 2006 el Debate Nacional sobre Defensa⁴⁷⁶ definió la contribución con unidades militares organizadas para operaciones de paz de NNUU como parte de la política exterior del país⁴⁷⁷ y en 2008 el Ministerio de RREE resolvió postular al Uruguay para integrar el Consejo de Seguridad.

Conviene precisar que las conclusiones de los trabajos publicados que hacen referencia a Uruguay, generalmente estudios comparativos de enfoque positivista y explicativo, no difieren sustantivamente de los argumentos que se manejan en esta investigación.

El llamativo nivel de intensidad y persistencia⁴⁷⁸ de su contribución con las operaciones de paz de NNUU, motivo por el que algunos expertos e investigadores han observado al

⁴⁷⁶ El Ejército había caracterizado esta misión como subsidiaria y de apoyo a la política exterior.

⁴⁷⁷ Ello fue formalizado con la promulgación de la Ley Marco de Defensa Nacional en febrero de 2010 (ver Art.22, Ley N°18.650)

⁴⁷⁸ El concepto de persistencia se inspira en el ranking elaborado por Perry y Smith (2013:8) en base al coeficiente de desviación estándar de la contribución de personal uniformado para

Uruguay con cierta atención, puede señalarse como un elemento que también justifica la pertinencia de esta investigación, más allá de que su objetivo no se enfoque particularmente a explicar tales cuestiones.

En todo caso, las novedades que pueden surgir de este trabajo resultan de las preguntas que lo orientan y consiguientemente de su enfoque teórico y metodológico.

En tal sentido, debe mencionarse en primer lugar el proyecto *Providing for Peacekeeping* del Institute for International Peace (IPI) de Nueva York, cuya vocación – de tipo *problem-solving* (Cox, R. 1981:128-129)- lo conduce a examinar los diversos aspectos problemáticos que el actual desarrollo de las operaciones de paz de NNUU plantean a sus dos Departamentos más directamente involucrados ⁴⁷⁹ en lo referido a cuestiones logísticas, financieras, de recursos humanos y organización⁴⁸⁰. Entre ellos y de manera sintomática, el primer gran esfuerzo del proyecto estuvo dedicado a echar luz sobre la cuestión del reclutamiento de personal, militar y policial. Como un resultado de dicha línea de trabajo, sus autores propusieron un esquema analítico en base a una caracterización de las *lógicas* que impulsan o inhiben las políticas de contribución de los países con operaciones de paz de NNUU (Alex Bellamy y Paul Williams 2013)⁴⁸¹.

Por otra parte, el académico mexicano Arturo Sotomayor⁴⁸² (2013 y 2010), indudablemente el investigador que internacionalmente mayor atención ha dedicado al caso uruguayo, publicando artículos y capítulos de libro que refieren a él. Sus trabajos,

operaciones de paz de NNUU, entre 2005 y 2012, de un grupo de países contribuyentes seleccionados. En dicho ranking Uruguay aparece en tercer lugar, luego de Marruecos y el Reino Unido, entre los países contribuyentes con menor coeficiente de desviación estándar.

⁴⁷⁹ El DPKO y el DFS (field-support) de más reciente creación y menos conocido.

⁴⁸⁰ Ciertamente, el desarrollo alcanzado por la política de operaciones de paz de NNUU, en tanto instrumento al servicio de su misión de preservación de la paz y la seguridad en el mundo, enfrenta serios problemas prácticos de implementación en los tres aspectos mencionados.

⁴⁸¹ En el Capítulo II se examinó la propuesta del IPI que es utilizada como uno de los recursos analíticos en este trabajo.

⁴⁸² Arturo Sotomayor, investigador de la Naval Postgraduated School de Monterrey, California publicó un capítulo sobre el caso de Uruguay en el libro editado por Bellamy y Williams, *Providing Peacekeepers* (2013:312-331), en el marco del mencionado proyecto del IPI.

se apoyan en la información recogida en Uruguay en 2003 que fue complementada en 2010 con un trabajo de campo realizado en Haití para su libro más reciente.

En dicho libro, Sotomayor (2014), también realiza observaciones interesantes, aunque esta vez referidas al impacto de la participación en operaciones de paz de NNUU en la doctrina de las fuerzas armadas. En efecto, a partir de un análisis comparado de los casos de Argentina, Brasil y Uruguay, Sotomayor pone en cuestión el *potencial democratizador* generalmente asignado a la participación de los militares en las operaciones de paz de NNUU.

También puede mencionarse que la académica argentina Rut Diamint (2010)⁴⁸³, ha fundamentado la idea opuesta; la participación en operaciones paz como factor que ha conducido a modificaciones en la doctrina de las fuerzas armadas argentinas, facilitando su inserción en la vida democrática. Incluso ha sugerido que el fenómeno puede extrapolarse a otros países de la región y en particular a Uruguay. Diamint postula que la participación en las operaciones de paz ha impulsado a los militares argentinos a asumir el concepto de *soldado post-moderno*; guerrero, custodia de la paz (peace-keeper), policía, diplomático y trabajador social⁴⁸⁴.

A diferencia de los trabajos citados, muy especialmente los casos del Proyecto *Providing for Peacekeeping* y los trabajos de Arturo Sotomayor, ambos dirigidos a identificar motivaciones causales del fenómeno en clave positivista, el abordaje de la investigación que se presenta, a partir de un enfoque ontológico y epistemológico apoyado en el realismo científico, está orientado a desentrañar los mecanismos causales y las características de la dinámica política, social y económica, incluyendo las condiciones internacionales y regionales, que explican el proceso de construcción y desarrollo de la contribución uruguaya con las operaciones de paz de NNUU. Dicho en otros términos; cómo fue posible que Uruguay haya contribuido con las operaciones de paz de NNUU de la forma que lo hizo entre 1992 y 2015. En realidad, aunque menos

⁴⁸³ En un trabajo de 2012 Diamint ha insistido en dicha argumentación.

⁴⁸⁴ Moskos, Charles C. et al. (2000). Ver también Schnabel, Schnabel, A. y Erhart, G.H. 2005. Hans-Georg Ehrhart John Allen Williams and David R. Segal (eds), *The postmodern military: armed forces after the Cold War*, New York: Oxford University Press, 2000; Albrecht Schnabel and Hans-Georg Ehrhart, 'Post-conflict societies and the military: Challenges and Problems of Security Sector Reform', in Schnabel and Ehrhart (eds), *Security Sector Reform and Post-Conflict Peacebuilding*, Tokyo: UN University Press, 2005, p.3

parsimoniosa, la propuesta representa una vía alternativa de explicación más *completa*, en el sentido de más profunda; un relato que dé cuenta de las razones del comportamiento de Uruguay en relación a las operaciones de paz por la vía de elucidar cómo se fueron encadenado los procesos que dieron lugar a ella, incluyendo el análisis de la evolución de sus características.

Coherente con dicho enfoque teórico general, la investigación –diseñada en la forma de un *single out-come study* (Gerrin:187-210)- construye su argumentación en base a un esquema analítico que puede asimilarse al *process-tracing* (Gerrin 2007:172-185 y Bennet, A. y J.T. Checkel 2015).

El estudio apela, además, a argumentos comparativos sincrónicos *intra-caso*, así como entre países; especialmente aquellos de la región. La estrategia de investigación se apoya, por otra parte, en el análisis de las coyunturas críticas que pueden identificarse en el trayecto histórico de la política que se examina.

A continuación, luego de explicitar las preguntas e hipótesis que orientan la investigación, se presentan sus argumentos. El capítulo se cierra con la justificación del diseño de investigación elegido a partir de algunas especificaciones meta-teóricas que permiten fundamentar las opciones metodológicas realizadas.

IV.2 Objetivos, Preguntas e Hipótesis de Investigación

La investigación se orienta a partir de los objetivos y preguntas que se resumen a continuación:

El objetivo general del estudio es:

- elaborar un relato que aporte densidad argumentativa a las explicaciones propuestas en relación a la contribución uruguaya con operaciones de paz de NNUU y dé cuenta de sus mecanismos causales, las características de su implementación, así como su desarrollo posterior y sus impactos.
- Más específicamente:
- Definir el tipo de relación que existió entre la evolución de las características de las operaciones de paz de NNUU a partir del fin de la guerra fría y la política uruguaya de contribución con personal militar para dichas operaciones.
- Identificar el papel y las motivaciones de los diversos agentes domésticos y cómo ellos interactuaron para dar lugar a las decisiones clave que fueron

definiendo las características de la contribución uruguaya con operaciones de paz entre 1992 y 2015.

La pregunta general orientadora de la investigación podría formularse como:

- ¿Cuál fue y cómo se construyó *la trayectoria* del sentido y la significación⁴⁸⁵ de la contribución con operaciones de paz de Uruguay entre 1992 y 2015 y por qué?

Hipótesis

La investigación se orienta alrededor del siguiente sistema de hipótesis:

- **H1.- El *modus operandi* de la contribución uruguaya con unidades militares organizadas para operaciones de paz de NNUU se configuró entre 1992 y 1994, manteniéndose esencialmente incambiado hasta 2015. .**
- **H2.- Las transformaciones experimentadas por las operaciones de paz de NNUU al finalizar la guerra fría operaron como *marco estructural habilitante* -condición necesaria pero no suficiente- para la contribución el Uruguay con operaciones de paz a partir de 1992 y sus características**
- **H.3.- Las explicaciones respecto a la evolución y las características de la contribución uruguaya con operaciones de paz a partir de 1992 se ubican en el proceso de cooperación y conflicto entre militares y gobernantes electos en la transición democrática. Los militares impulsaron el despliegue de unidades organizadas en operaciones de paz de NNUU por razones institucionales⁴⁸⁶ y económicas⁴⁸⁷. Las autoridades políticas electas**

⁴⁸⁵ Aunque sentido parece intuitivamente más orientado a fines que significación, ambos términos -pese a sus matices- terminan siendo intercambiables. Tener sentido -una lógica- en realidad resulta inseparable de su significación, a pesar que el primero refiere más a la percepción y el otro al conocimiento. Damos sentido y significado al mundo que nuestros sentidos, de alguna forma, ponen a nuestro alcance (Onuf 2013:Prefacio XV).

⁴⁸⁶ Ellas son básicamente; su potencial legitimador ante la sociedad y su pertinencia profesional.

⁴⁸⁷ Además de dinero que las FFAA utilizaron más o menos libremente para inversiones en equipamiento, funcionamiento y hasta infraestructura, así como ahorros, difíciles de cuantificar pero seguramente no despreciables, en entrenamiento y alistamiento del personal. El pago de NNUU por el personal desplegado sirvió para compensar la pérdida general de valor real del salario militar.

inicialmente las autorizaron como forma de obviar decisiones explícitas –y potencialmente conflictivas- de reforma democrática de las fuerzas armadas y como mecanismo de amortiguación del impacto de los recortes del presupuesto de defensa.

- **H.4.- Los impactos provocados por la permanencia en el tiempo y el volumen adquirido por la contribución uruguaya con operaciones de paz de NNUU, sin modificar su lógica y *modus operandi* básicos, explican que las FFAA la asumieran como su virtual *estandarte* institucional y el Ministerio de Relaciones Exteriores la adoptara como argumento principal de una de sus líneas de trabajo más destacadas a partir de 2008.**

Las cuatro hipótesis expuestas pueden ser especificadas a través de las siguientes formulaciones:

- **En los aspectos sustantivos referidos a *dónde, cuándo y cómo* contribuir, el agente principal en las decisiones fueron los militares. El Ministerio de Defensa Nacional y el Parlamento cumplieron sus roles formales. Más tardíamente el Ministerio de Relaciones Exteriores adquirió mayor interés e involucramiento en la cuestión y el Ministerio de Economía y Finanzas asumió el papel de discreto *promotor desde las sombras*, motivado por el objetivo de contener el gasto público.**
- **A partir de 2005 el proceso de integración sudamericano (UNASUR) y el compromiso adquirido por Sudamérica en Minustah (Haití), impulsados por la política internacional de Brasil, contribuyeron a explicar los máximos históricos que alcanzó la contribución uruguaya con operaciones de paz.**
- **El impacto internacional de la contribución uruguaya con operaciones de paz revirtió en el ámbito doméstico, contribuyendo a su re-significación, incluyendo la gestación de una nueva línea de política exterior, cuyo vector principal fue la candidatura del país para ocupar un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de NNUU en 2016-17.**

- Como una hipótesis de menor significación en el contexto general de la investigación y cuya validez sólo podrá probarse en el futuro: la caída que registra el número de efectivos uruguayos en operaciones de paz a partir de 2011 se explica por una combinación de fenómenos. Los principales son: de parte del personal militar, la *fatiga* y cierta disminución del interés económico por el aumento del valor del salario militar medido en dólares, el mayor nivel de *robustez* de los nuevos mandatos autorizados por el Consejo de Seguridad⁴⁸⁸ y una combinación de hechos que se sumaron para reducir la contribución con Minustah⁴⁸⁹.

De acuerdo al sistema de hipótesis planteado, la contribución uruguaya con operaciones de paz de NNUU, en el marco de la continuidad esencial de su lógica básica, registró transformaciones significativas, en su significación como política pública así como por la incorporación de otros actores estatales en ella, a lo largo del período analizado

De tal forma, razones de claridad analítica aconsejan ubicar las hipótesis en dos grandes sub-períodos:

a.- durante la década de los 90' y primeros años de la primera década del 2000, período en el cual la contribución uruguaya con operaciones de paz fue percibida y analizada como un *asunto de los militares* y decidida en la lógica tradicional con la que los gobiernos democráticos manejaron las relaciones civiles militares desde el siglo XX.

b.- A partir de 2005/2008 -sin que los mecanismos causales básicos hayan sufrido modificaciones significativas- el desarrollo de la contribución de Uruguay con operaciones de paz de NNUU le otorgó capacidades causales que generaron nuevos fenómenos.

Así, para el primer período:

⁴⁸⁸ Ver en <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf> (acceso 09/03/1016)

⁴⁸⁹ El retiro del pequeño contingente de la FAU como consecuencia del accidente de su avión en 2009, la retirada del contingente de la Armada luego del sonado asunto de la agresión contra un joven haitiano en 2011 y una *incomodidad* creciente en la fuerza política de gobierno frente a la prolongada presencia militar de NNUU en Haití.

- las fuerzas armadas uruguayas impulsaron su participación con unidades organizadas numerosas por dos razones básicas⁴⁹⁰:

- una político-institucional: la necesidad de dotarse de una *razón de ser* pertinente profesionalmente, políticamente legítima e institucionalmente re-legitimadora en las nuevas condiciones democráticas y cuando la implosión de la URSS y el Pacto de Varsovia les planteó una realidad de virtual *vacío doctrinario*.

- una razón económica; la necesidad de contar con una fuente de recursos financieros para atender sus necesidades (salarios, funcionamiento e inversión) que el presupuesto no satisfacía.

- los gobiernos (Poder Ejecutivo y Legislativo) autorizaron la contribución con personal militar para las operaciones de paz de NNUU por dos tipos de razones:

- políticas: dotar a las fuerzas armadas de una misión legítima fuera de fronteras y soslayar la reforma de las fuerzas armadas.

- razones presupuestales: habilitar una fuente de financiamiento *ad hoc* para amortiguar los efectos conflictivos del ajuste presupuestal al que fue sometido el Ministerio de Defensa.

En el segundo período (sin que las razones pre-existentes hayan dejado de operar), en un contexto regional en el que el proceso de UNASUR y el liderazgo asumido por Brasil en Minustah generaron condiciones para que el aporte de personal militar uruguayo a NNUU alcanzara sus máximos histórico, deben registrarse tres novedades significativas:

- La incorporación del Ministerio de RREE como actor en las decisiones sobre contribución con operaciones de paz:
 - en un primer momento, su participación fue casi obligada por la instalación del Mecanismo “2x4”⁴⁹¹ y tuvo un significado cuasi-formal.

⁴⁹⁰ Debe anotarse que se retoman las categorías propuestas por Bellamy y Williams (2013), densificando su caracterización específica.

⁴⁹¹ Así se denominó el organismo ad hoc de consulta y coordinación semestral de los países sudamericanos contribuyentes de tropas en MINUSTAH en vistas a las renovaciones del mandato del Consejo de Seguridad. Durante una primera etapa el Mecanismo reunía a los Vice

Posteriormente, como *respuesta* al impacto de la contribución con personal militar para operaciones de paz de NNUU en la imagen internacional del Uruguay, ella pasó a ser asumida como una dimensión de la política exterior.

- las fuerzas armadas, además de incorporar orgánica y doctrinariamente las operaciones de paz como una misión profesional, institucional y económicamente relevante, las ubicaron como un elemento distintivo de su imagen institucional.
- el rol de virtual *promotor en las sombras* asumido por el Ministerio de Economía en relación a la contribución con operaciones de paz, en la medida que los reembolsos de NNUU se constituyeron, de hecho, en una fuente extra-presupuestal permanente de financiamiento de las fuerzas armadas⁴⁹².

Parece conveniente explicitar aquí brevemente cuatro argumentos subyacentes en las hipótesis.

- En primer lugar, la creciente complejización de objetivos, el aumento en el número y volumen de las operaciones de paz autorizadas por el Consejo de Seguridad de NNUU a partir del fin de la guerra fría, junto al cambio en la política de los contribuyentes *tradicionales*⁴⁹³, que optaron por privilegiar su participación en operaciones bajo comando de OTAN, generó una fuerte demanda de tropas, que pasó a ser satisfecha principalmente por los países del Sur Global.

Ministros de RREE y Defensa de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Posteriormente se fue ampliando hasta llegar a nueve países de América Latina, pasando a conocerse como Mecanismo “2x9”.

⁴⁹² En el trabajo se muestra que el acceso al gobierno de Frente Amplio en 2005 y la revelación de manejos fraudulentos con el dinero proveniente de los pagos de NNUU por parte de la Armada, generaron condiciones políticas para un mayor control de dichos fondos por parte del Poder Ejecutivo y en particular del Ministerio de Economía. De todas formas, aunque los reembolsos de NNUU y su destino incrementaron su transparencia, las FFAA mantuvieron su manejo y el Parlamento continuó sin información sistemática sobre el asunto.

⁴⁹³ Las potencias militares de mediano porte, países europeos y principalmente los nórdicos, además de Canadá habían sido los proveedores principales de tropas para NNUU durante la guerra fría.

- En segundo término, a partir de mediados de la década de los años 80', Uruguay junto a la mayor parte de los países de la región sudamericana, ingresaron en un proceso de transición y normalización democrática⁴⁹⁴ en el marco del *clima de época* del final de la guerra fría⁴⁹⁵. En el caso uruguayo, el proceso de transición democrática fue resultado de un *pacto* entre partidos políticos y jerarquías militares⁴⁹⁶. Ello permitió que las fuerzas armadas, aunque desprestigiadas políticamente y aisladas socialmente, conservaran cuotas de poder que les permitieron mantener dos prerrogativas principales; el control sobre el manejo de sus instituciones e impunidad para los responsables -civiles o uniformados- de crímenes de *lesa Humanidad* cometidos durante el período autoritario.
- Tercero, el período autoritario finalizó con un importante déficit presupuestal y una abultada deuda externa⁴⁹⁷ en el contexto de un mercado internacional de capitales ávido de oportunidades de inversión⁴⁹⁸. En dicho contexto, los gobiernos electos realizaron sucesivos *ajustes presupuestales* y el Ministerio de Defensa, que consumía un porcentaje significativo del gasto estatal, fue objeto de recortes sistemáticos implementados hasta 2011.

⁴⁹⁴ Con normalización democrática también se alude a aquellos países sudamericanos que sin haber vivido la experiencia de los regímenes burocrático-autoritarios, habían sufrido rupturas institucionales más o menos frecuentes durante el siglo XX.

⁴⁹⁵ Se entiende por tal el conjunto de condiciones estructurales, principalmente la nueva distribución del poder en el mundo incluyendo la imposición de los valores, ideas y percepciones asociados. En definitiva, lo que laxamente podría calificarse como hegemonía en el sentido gramsciano.

⁴⁹⁶ El caso uruguayo se ajustó perfectamente a la ya célebre categoría de O'Donnell de transición pactada. Es más, las condiciones del retorno a la institucionalidad fue acordada en lo que se conoció como Pacto del Club Naval (1984), acordado entre las jerarquías militares y los partidos Colorado, Frente Amplio y la pequeña Unión Cívica. El partido Nacional no participó del acuerdo aunque sí lo hizo de las elecciones que resultaron de él (ver Caetano, G. y Rilla, J. 1987)

⁴⁹⁷ Ver Bertino, M. y Bertoni, R. 2004

⁴⁹⁸ No se profundiza en estas cuestiones que estuvieron en la base de lo que se denominó *período neoliberal* en la región. El impacto del fenómeno en Uruguay fue menor en términos de enajenación de bienes públicos pero se reflejó en el manejo de la política macro-económica por los gobiernos a partir de 1985.

- Finalmente, las características y la dinámica de las relaciones civiles militares en Uruguay reposan sobre una realidad estructural⁴⁹⁹ que dio lugar a una tradición construida durante el siglo XX y que se *restauró*⁵⁰⁰ con el retorno a la democracia en 1985. De forma muy sintética: las instituciones -y la propia profesión- militares, más allá de sus recursos de poder, nunca gozaron en Uruguay de gran prestigio social. En dicho marco, la relación entre las autoridades políticas electas y FFAA han seguido un patrón relativamente estable: las primeras fijan presupuesto y salarios militares y mantienen a los militares alejados de los asuntos de gobierno, pero delegan las políticas de defensa en la corporación profesional militar. Por otra parte, la promoción a la jerarquía de General⁵⁰¹, al igual que la designación de Ctes. de las Fuerzas Armadas, resortes claves del control de las fuerzas armadas por parte de los gobiernos electos, es manejada por los Presidentes de la República en base a criterios de fidelidad política y/o confianza personal (González Guyer, J. 2004:362-365)⁵⁰².

En una primera etapa -1992-2005/8⁵⁰³- la contribución con tropas para operaciones de paz de NNUU representó esencialmente un recurso pragmáticamente útil en el marco

⁴⁹⁹ El tema se explicita en el capítulo III, pero la idea refiere a la problemática ubicación de las fuerzas armadas en relación a la sociedad. Un fenómeno resultante de la realidad geopolítica del Uruguay que se expresa en su cultura estratégica y tiene un extendido reflejo en la sociedad.

⁵⁰⁰ Aunque excede largamente a los objetivos de este trabajo; sin desconocer los impactos de más de una década de autoritarismo, la restauración política es probablemente la característica distintiva central de la transición uruguaya en relación a los demás países que vivieron regímenes burocrático-autoritarios en los años 70' y 80' y en particular Chile, la otra *transición pactada*.

⁵⁰¹ Contraalmirante en la Armada Nacional.

⁵⁰² Es interesante anotar que el modelo uruguayo de relaciones civiles militares, vigente desde las primeras décadas del siglo XX, posee gran similitud con el concepto de control civil político propuesto por Pion-Berlin (2005) para el conjunto de América Latina en la post-guerra fría (al respecto ver González Guyer 2014).

⁵⁰³ En 2005 el Frente Amplio, ya como fuerza política de gobierno asumió la participación en MINUSTAH, luego que en 2004 sus parlamentarios se opusieran a la salida de tropas con ese destino. En 2005 también comenzó el proceso de *blanqueo presupuestal* de los reembolsos de

del proceso de transición democrática, que fue percibido por la sociedad en su conjunto y procesado por los agentes políticos como una *asunto-de-los-militares*.

Las fuerzas armadas, no sin resistencias internas⁵⁰⁴, percibieron desde el principio las posibilidades que este nuevo tipo de misión les ofrecía y gradualmente las fueron jerarquizando, profesional e institucionalmente. Desde el principio el Ejército las ubicó como *subsidiarias* o *secundarias*, caracterizándolas como *de apoyo a la política exterior del Estado*.

En una segunda etapa, en un proceso gradual, las FFAA las adoptaron como su sello institucional distintivo, fueron incorporadas a las políticas de defensa nacional y a la política exterior, para finalmente asumir características de política del estado⁵⁰⁵.

IV.3 El Argumento

El interés central de la investigación realizada sobre la contribución uruguaya con operaciones de paz de NNUU entre 1992 y 2015 deriva de que sus resultados permiten elucidar las razones del particular desarrollo experimentado por un fenómeno *contingente*⁵⁰⁶ en su origen, que posteriormente adquirió permanencia sin modificar su lógica básica inicial y en su desarrollo condujo a resultados inesperados que lo *re-significaron* y le confirieron el carácter de *estructura emergente*⁵⁰⁷ que generó nuevos fenómenos y procesos.

NNUU y en 2008 el MRREE, con aval de todos los partidos, estableció la meta de integrar el Consejo de Seguridad en 2016-2017.

⁵⁰⁴ Una combinación de varios factores. Entre ellos la resistencia a abandonar el rol político jugado en la dictadura y la percepción de que participar en operaciones de paz de NNUU era convertirse en mercenarios al servicio de los intereses de las grandes potencias (G-5 del Consejo de Seguridad de NNUU)

⁵⁰⁵ Se verá que de todas maneras, la política de contribución con operaciones de paz levantó resistencia, en un cierto núcleo duro de la izquierda, con expresión minoritaria pero activa dentro del Frente Amplio, el partido en el gobierno a partir de 2005.

⁵⁰⁶ En el sentido de haber sido el resultado de la confluencia casual de un conjunto de eventos y procesos concretos, temporal y espacialmente *posicionados*.

⁵⁰⁷ Esto es una entidad –estructura (Wight, C. 2006:218-219) o institución (Wight 2006:202-204)- en sí misma, dotada de propiedades diferentes a sus componentes y con poderes causales propios (Leon, D. 2010: 38-39).

En efecto, la investigación analiza de manera detallada y exhaustiva, *cómo* y por qué se implantó -y se reprodujo- la forma adoptada por la contribución de Uruguay con las operaciones de paz de NNUU, así como los mecanismos casuales que explican su dinámica. Reconociendo, además, el papel *habilitante* de las *circunstancias* históricas concretas –el/los contexto/s- en su dinámica de desarrollo y cambio.

Tal ejercicio analítico, más allá de su condición histórico-descriptiva, en última instancia también permite *explicar* los fenómenos; seguramente de forma menos parsimoniosa y elegante que un análisis positivista –tipo *good science*⁵⁰⁸- con la contrapartida de una mayor riqueza y densidad de contenidos.

En tal sentido y antes exponer los argumentos del trabajo, conviene explicitar un aspecto significativo en el plano meta-teórico.

Generalmente, los análisis publicados sobre el asunto que ocupa esta investigación aluden a **una/la** política de contribución de Uruguay con operaciones de paz. En efecto, los enfoques positivistas y muy especialmente los autores neo-realistas, al analizar el asunto asumen la existencia de *una-política-uruguaya-de-contribución* con las operaciones de paz de NNUU como un dato de la realidad, otorgándole la apariencia de *asunto homogéneo* pues se lo entiende como una manifestación del estado uruguayo, entendido como actor unificado. Incluso Alexander Wendt (1999:45 y sgtes.), a pesar de sus críticas a Kenneth Waltz y en el marco de la estrategia argumentativa de su constructivismo, *vía media* entre los dos *neos* -neo-realismo y neo-liberalismo- y las corrientes post-positivistas en relaciones internacionales, define al estado como *persona*; aunque lo caracterice como agente corporativo⁵⁰⁹.

Así, los enfoques que ubican al estado como actor unificado, generalmente se concentran en la observación y el análisis de las dimensiones de la política de contribución con operaciones de paz de NNUU: número y tipo personal aportado,

⁵⁰⁸ Obviamente, no se comparte el presupuesto respecto a la correspondencia entre positivismo y naturalismo y por lo tanto la idea de ciencia como monopolio de las corrientes afiliadas epistemológica y metodológicamente al denominado *método científico* importado de las ciencias naturales; la *good science*, entendida como un conjunto de instrumentos metodológicos.

⁵⁰⁹ Ver Capítulo 5 “The state and the problem of corporate agency” en Wendt, A. 1999:193 y sgtes, en particular p.243.

características de las operaciones de paz a las que el país contribuye, permanencia en el tiempo, etc., eludiendo analizar buena parte de los procesos que explican el fenómeno y dan cuenta de las razones que impulsaron a los diferentes agentes a adoptar sus decisiones.

Ello tampoco supone presentar al estado en términos *instrumentales*; como un *epifenómeno* del que ciertos individuos/grupos/intereses se sirven para alcanzar sus objetivos (Wight, C 2006:199). En cambio, se lo concibe como una especie de *espacio estratégico complejo* (Wight, C. 2006:225).

En tal sentido es interesante el argumento de Bob Jessop (1990: 367): *no es el estado quien actúa; son siempre grupos específicos de políticos y funcionarios ubicados en lugares específicos del sistema estatal* quienes lo hacen. Por lo cual las acciones del estado se entienden como resultados, muchas veces inesperados y complejos, de la acción pasada y presente de agentes rivales ubicados en su interior. Con una precisión interesante; el estado representa una significativa parte del paisaje institucional en el que los actores políticos deben negociar; un paisaje que el propio Jessop (1990:9-10) caracteriza también como *estratégicamente selectivo*. Es decir que el estado –su configuración- no es neutra ni inocente políticamente; habilita o favorece cierto tipo de preferencias o de estrategias y dificulta otras (Hay,C. y Lister, M. 2006:10-11).

Ni persona ni cosa. El estado, desde dicho enfoque, se concibe como un *structuratum*⁵¹⁰ - conjunto estructurado de organizaciones e instituciones- que por sí mismo no cuenta con capacidad de ejercer poder. En cambio, *vehiculiza* y/o facilita el ejercicio de poder por parte de los agentes que lo *activan* –aunque también pueda impedirlo o dificultarlo-, poniendo en juego los poderes específicos y las capacidades estatales inscritas en las instituciones que lo conforman. Son ellas las que realmente actúan.

Así, el estado es un fenómeno real aunque sólo sea observable a partir de sus efectos; resultados tanto de las prácticas y de las organizaciones de gobierno concretas como de los procesos de lo que Easton denominó sistema político.

⁵¹⁰ Dicha caracterización fue originalmente propuesta por Andrew Collier y a partir de ella Colin Wight desarrolla su concepto de estado como un conjunto estructurado de organizaciones e instituciones, que a su vez son también estructuras (Wight, Colin 2006:220-222).

Por otra parte, se entiende que cualquier práctica social incluye una acción y un aspecto estructural que es parte integral de ella. En tal sentido, las prácticas sociales tiene lugar en el marco de condiciones que habilitan ciertas acciones e inhiben a otras (Wight, C. 2006: 296).

Ello supone precisar que el enfoque analítico adoptado en el trabajo acerca de la debatida cuestión de la relación agente-estructura⁵¹¹, reconoce *a priori* que ambos influyen en el resultado y los productos de los procesos sociales; que estructura y agentes se construyen e interactúan permanentemente (reproduciéndose y/o transformándose), constituyendo los procesos y determinando las características de los fenómenos/los productos/los eventos⁵¹². Los fenómenos sociales se analizan como históricamente situados y determinados, reconociendo sin embargo la capacidad agencial de los actores –instituciones y también individuos- involucrados.

De tal forma, las acciones de los agentes deben ser interpretadas en relación con sus contextos estructurales y los escenarios que conforman el marco social más general y también viceversa; esto es en términos del desarrollo de la dinámica estructural que tiene lugar en la interacción. Así, los fenómenos estructurales no son otra cosa que un resultado de la actividad social pasada y presente de los seres humanos (Wight 2006:116).

Para señalarlo concisamente; en el análisis de un proceso y/o producto social determinado, se requiere la definición concreta de cuál es la estructura y qué agentes se consideran implicados. El tipo de influencia causal de la estructura y de los agentes es una cuestión que, en principio, se dilucida empíricamente⁵¹³.

Dicho lo anterior, debe aclararse que el *asunto* en análisis –la contribución uruguaya con operaciones de paz de NNUU en el período definido- resulta de la interrelación entre, al menos, tres procesos que pueden considerarse también como niveles de análisis⁵¹⁴; el internacional, el regional y el doméstico/nacional. En cada uno de ellos se

⁵¹¹ Se sigue, en términos generales, el abordaje de Wight, Colin 2006 en esta cuestión.

⁵¹² El análisis de agentes y estructuras, en tanto se conciben como *productos-en-proceso*, supone considerarlos como tales; esto es productos y procesos (Wight, C. 2006:7).

⁵¹³ Wight, C. 2006:119

⁵¹⁴ Bunge, M. 1963:36-49, citado por Wright, C. 2006:110.

considera que los agentes (personas, instituciones, organizaciones, etc.) actúan/toman decisiones en ciertos contextos estructurales. Además por su dinámica e interacción, dichos contextos estructurales representan *productos en proceso* y también *procesos en producción* (Wight. C. 2006:112).

En relación a la distinción de niveles, conviene establecer que cada uno es considerado como un *proceso emergente*. Entendiendo por fenómeno emergente, de acuerdo a la propuesta que originalmente realizó Mario Bunge, a aquel que -aun siendo resultante de sus elementos componentes- posee propiedades que no se agotan ni pueden ser deducidas lineal o agregativamente de ellos. Esto implica reconocer además la posibilidad de que posea *capacidades causales* (Wight 2006: 110)

Por otra parte, explicitada la forma en que se entiende la cuestión de la relación estructura-agente y de los niveles de análisis en relación a ella, también es necesario dedicar un breve apunte acerca de la cuestión de *lo macro* y *lo micro*.

Al respecto, debe puntualizarse que, tanto se trate de un fenómeno/proceso social macro o micro, siempre es posible -y hasta necesario- considerar el contexto en el cual tuvo lugar además de los agentes que participaron de él.

Quiere decir que en el análisis de un fenómeno de carácter *macro-social* y que pudiera definirse como estructural, no debe excluirse -más aun; generalmente es posible- identificar la influencia causal de uno o varios agentes. Por otra parte, también en el caso de los fenómenos que en un estudio pueden caracterizarse como *micro-sociales*, existe un contexto -estructura- en el cual ocurren, además de agentes que participan de él. Por lo tanto, lo que define este asunto es mucho más su nivel de generalidad que un presupuesto establecido *a priori* respecto a su *jerarquía causal*. Como se deduce de lo planteado antes, aunque sea analíticamente aceptable *aislar* los niveles de análisis, en la realidad ellos están interconectados de diversas formas. Dichas interrelaciones y sus influencias recíprocas también se dirimen empíricamente.

Así, una vez definidas estas cuestiones conceptuales, se describen los elementos que integran el análisis del problema en consideración.

En primer lugar, en el nivel de mayor generalidad, se ubican los productos y procesos de la esfera del *mundo internacional* que, desde el punto de vista del objeto central de investigación, funcionan como *situación habilitante* y macro-estructura. En este caso, su

acción causal, es de condición necesaria pero no suficiente⁵¹⁵ y está constituido por las características de las operaciones de paz autorizadas por el Consejo de Seguridad de NNUU durante el período analizado, en estrecha interrelación con la evolución del derecho internacional de intervención humanitaria⁵¹⁶.

El segundo nivel de análisis está constituido por los procesos regionales que, a los efectos del asunto en estudio, tuvieron como fenómeno más relevante el surgimiento, conformación y desarrollo de UNASUR durante el período analizado, en el marco más general del proceso dialéctico latinoamericanismo-panamericanismo⁵¹⁷.

El tercer nivel, configurado por los procesos decisoriales clave que, en el ámbito doméstico uruguayo, fueron construyendo la evolución de los principales rasgos de la contribución uruguaya con operaciones de paz, así como la significación y el sentido asignados a dicha política por los principales agentes domésticos en cada etapa del período analizado. Es en este nivel de análisis donde se concentran los mayores esfuerzos analíticos del trabajo pues, como se intenta demostrar, la decisión de contribuir con tropas militares para operaciones de paz de NNUU, así como las características que fue adoptando a lo largo del período estudiado, se explican principalmente a través del análisis de las condiciones del proceso uruguayo y de los intereses/motivaciones de los agentes domésticos que participaron de las decisiones principales que fueron pautando esta/s política/s. Lo cual –como ya se estableció- no supone obviar que dichos fenómenos y procesos fueron posibles por la existencia previa –y en ciertos casos hasta por la acción causal- de los fenómenos y procesos que se consideran en el primer y segundo nivel de análisis.

Aunque *a priori* no se excluye la *retro-acción* causal de los productos y procesos ubicados en los niveles de menor generalidad, el poder causal específico de Uruguay como agente debe considerarse limitado, incluso en el nivel regional. Algo que pudo atenuarse por la vía de las alianzas o acuerdos. En efecto, la escasa capacidad de Uruguay de modificar la política del Consejo de Seguridad o la del DPKO puede

⁵¹⁵ A la descripción y caracterización del fenómeno que define este nivel de análisis de mayor generalidad se dedicó el Capítulo I del trabajo.

⁵¹⁶ El Capítulo I fue dedicado a estos asuntos.

⁵¹⁷ Este segundo nivel de análisis se incluyó en el Capítulo III.

haberse fortalecido, por ejemplo, por su rol como presidente del llamado Grupo de Amigos de Haití⁵¹⁸ o por su presencia como miembro no permanente del Consejo de Seguridad. Con ello la diplomacia uruguaya adquirió la posibilidad de ejercer algún grado de influencia sobre las *grandes decisiones* referidas al derecho internacional de intervención humanitaria, aunque aquel sea limitado o incluso simple espejismo. El acceso a dichas posiciones, por otra parte, no podrían explicarse sin tomar en cuenta las características de la contribución uruguaya con NNUU durante las últimas dos décadas.

Finalmente y en resumen, el trabajo se ordena a partir de un argumento general que puede sintetizarse de la siguiente forma:

- La nueva modalidad adoptada en 1992 por la contribución uruguaya con operaciones de paz de NNUU, configura el caso de un evento ocurrido de forma *contingente* cuyo desarrollo e impactos *imprevistos* lo transformaron en un fenómeno *emergente*, que incidió en otros procesos políticos y sociales.

En resumen, el *asunto* que ocupa esta investigación puede ser conceptualizado como un proceso de interacción social complejo. En su desarrollo, un conjunto de diversos agentes; domésticos y externos, militares y civiles, construyeron una política que, en el curso de su propio despliegue, como resultado de sus efectos –no siempre previstos- y en permanente proceso de interacción con la realidad –internacional, regional y doméstica- se fue reconfigurando, provocando transformaciones en los agentes (individuos e instituciones) que la habían definido y adquiriendo nuevos significados y sentidos.

En función de lo expuesto, para responder a las preguntas y aportar sustento a las hipótesis planteadas, se examina la evolución histórica de la política uruguaya de contribución con operaciones de paz, enfatizando el examen de las diversas coyunturas críticas que jalonan su desarrollo.

Así, apoyado también en la *path dependence*, el argumento se desarrolla a partir del análisis de la coyuntura crítica en la que Uruguay incorporó la modalidad de contribución con unidades militares organizadas para operaciones de paz de NNUU,

⁵¹⁸ Este organismo ad hoc creado en 2009 en Nueva York es coordinado por Uruguay y lo integran Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, EEUU, Francia, Guatemala, Perú y Venezuela. Su tarea principal es elaborar y negociar los proyectos de renovación del mandato de Minustah a presentar en el Consejo de Seguridad.

como sus legados marcaron la trayectoria posterior y la forma en que ello dio lugar, a su vez a ciertas *novedades*.

IV.4 Diseño de Investigación y Aspectos Metodológicos

Es necesario subrayar, como primera cuestión previa, que se concibe la metodología como el estudio crítico de los métodos. Por lo tanto, una investigación utiliza técnicas y métodos; no metodologías. La adecuación de cualquier conjunto de ellas debe ser establecida en función del asunto objeto de investigación y de sus características (Wight. C. 2006:261).

El trabajo que se presenta, metodológicamente ecléctico, adopta la forma de un estudio de caso asimilable a lo que John Gerrin (2007:187-210) define como *single-outcome study*, configurado a través de un diseño cuyos rasgos lo emparentan con el *process tracing* (idem 172-185).

La elección de dicha estrategia de investigación requiere fundamentación. Para expresarlo resumidamente; la opción reposa sobre tres fundamentos íntimamente interconectados, que conforman una verdadera madeja; el carácter del objeto de estudio, los objetivos de la investigación y el enfoque teórico adoptado. Aunque deba volverse sobre algunas cuestiones ya analizadas, parece necesario replantear algunas de ellas aquí.

Por *carácter del objeto de estudio* se entiende su pertenencia a un ámbito o esfera del mundo y -por lo tanto- también del conocimiento. En este caso, obviamente, el asunto que ocupa la investigación; una política pública ubicada en el área de la política exterior, pertenece al ámbito de las ciencias sociales.

Ello se debe vincular con los objetivos de la investigación y el enfoque teórico adoptado, ya que están inseparablemente interrelacionados. La propia formulación de los objetivos tiene implícita una toma de posición en los debates meta-teóricos, de carácter ontológico y epistemológico, que atraviesan al conjunto de las ciencias sociales y terminan determinando las opciones en el plano metodológico.

En tal sentido y comenzando por lo más general: la perspectiva del estudio se afilia al realismo científico. Sin embargo, visto que son diversas sus interpretaciones⁵¹⁹ es necesario precisar que ella supone asumir una postura que, desde el punto de vista ontológico, puede ser definida como realista -la realidad existe independientemente de la mente de quien desea acceder a su conocimiento-, como relativista u *oportunist*a desde el punto de vista epistemológico -la forma y la posibilidad del conocimiento dependen del objeto de estudio- con lo que se rechaza la noción de *unicidad* de la ciencia, lo cual no implica que no exista la posibilidad de optar entre teorías rivales (judgmental realism)⁵²⁰.

Un punto merece ser claramente enfatizado; la realidad social y el análisis de los hechos de la esfera de lo social no se reducen exclusivamente a fenómenos que pueden ser observados y medidos -como explícita o implícitamente postulan en general los enfoques positivistas- sino que, para conocer en profundidad la realidad social, también es necesario considerar lo que puede caracterizarse como fenómenos *profundos*. Aquellos fenómenos -mecanismos, estructuras⁵²¹ y relaciones- que, aunque no observables ni medibles empíricamente, existen, pueden ser objetivamente ser identificados y a los que es posible asignar *poderes causales*.

En tal sentido conviene precisar que los poderes causales residen y derivan de los *mecanismos causales* constituidos por la estructura de las relaciones entre las posiciones sociales, las que efectivamente pueden ejercer una *fuerza* y/o producir un *efecto*. Los efectos de las estructuras sociales y la acción de los agentes, así como su combinación,

⁵¹⁹ En efecto, Alexander Wendt define su propuesta constructivista, *vía media* entre el empiricismo positivista y el idealismo de las corrientes post-modernas, como afiliada al realismo científico. Por su parte, Roy Bhaskar, realista científico considerado el fundador del realismo crítico, Chris Brown para quien el realismo científico y el realismo crítico son asimilables al marxismo o incluso Mario Bunge a quien difícilmente pueda vincularse al marxismo, son algunos de los autores más significativos de esta concepción meta-teórica.

⁵²⁰ Wight, C y Joseph, J. 2010:9

⁵²¹ Entendidas como conjunto más o menos estable y duradero de relaciones sociales resultado de la actividad social y con capacidad causal sobre la sociedad (Rivas, Jorge 2010:218).

son los que generan los patrones y regularidades que pueden identificarse en las sociedades (Rivas, J. 2010:219)⁵²².

Finalmente debe puntualizarse que en el enfoque realista adoptado también está implícito que los valores cuentan en la *observación* del mundo –fáctico- social. Ella siempre posee algún grado de *contaminación* resultante de la carga normativa del análisis y de su inevitable reflejo en las conclusiones a las que arribe el investigador, en tanto *observador científico*. Ello no invalida la posibilidad ni la validez del conocimiento. Sí requiere la explicitación de los presupuestos normativos adoptados.

Los estudiosos de los fenómenos sociales; al igual que sus objetos de estudio son seres dotados de la capacidad de optar racional y autónomamente en el marco de las *condiciones de posibilidad* que determinan sus *circunstancias históricas*; materiales y sociales. La *libertad de los agentes depende de su habilidad para reconocer los límites materiales y sociales y para evaluar las consecuencias de ignorar o desafiar dichos límites*⁵²³. Circunstancias sociales conformadas por un complejo de arreglos sociales que inevitablemente da lugar a un *orden* determinado que no es neutro desde el punto de vista de la distribución de los recursos⁵²⁴; por lo tanto del poder⁵²⁵.

En resumen, las características del objeto de investigación y su objetivo, así como el enfoque teórico general adoptado para abordarlos, justifican un enfoque metodológico

⁵²² Jorge Rivas cita un conjunto diversos de autores asociados al realismo científico como fuente; Roy Bhaskar, Douglas Porpora, David Collier, Margareth Archer, Bob Carter, Jonathan Joseph y Colin Wight.

⁵²³ La cita es de Onuf, N.G., tomada de Zehfuss, M. 2004:191 y la influencia de la célebre afirmación de Karl Marx en el Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte parece obvia: *Los hombres hacen su propia historia, pero no la hacen a su libre arbitrio, bajo circunstancias elegidas por ellos mismos, sino bajo aquellas circunstancias con que se encuentran directamente, que existen y les han sido legadas por el pasado. La tradición de todas las generaciones muertas oprime como una pesadilla el cerebro de los vivos. (Obras Escogidas, Tomo I, Ed. Progreso, Moscú:218).*

⁵²⁴ Ya se señaló esto, aunque por la vía de la noción de selectividad estratégica de Bob Jessop, al caracterizar el estado.

⁵²⁵ Como hace notar acertadamente Maja Zehfuss (2004:186), Onuf elude discutir la dimensión del poder; no utiliza ese concepto y prefiere apelar a recursos y capacidades en lugar de poder al que califica como un término *ambiguo* (Onuf, N.G. 1989:237)

expresado en la selección del tipo de diseño de investigación, los métodos de análisis y las técnicas a utilizar.

Resumiendo. El eclecticismo, desde el punto de vista de los métodos y técnicas de análisis utilizados en la investigación, responde básicamente a dos razones. Por una parte, a las propias características de los diferentes asuntos concretos que se analizan; sean ellos, por ejemplo, temas de carácter presupuestal o debates parlamentarios. Ello supone recurrir alternativamente a la utilización de herramientas de análisis cuantitativas o cualitativas. Además, en ciertos momentos se apela al análisis de discurso y a las técnicas interpretativas más propias del historiador y en otros casos se recurre al análisis de estilo *rational choice*, aunque el individuo –sea persona, institución, organización, etc.- y sus *preferencias* estén contruidos a partir de un anclaje más histórico y por tanto más contingente que el *homo economicus* (M. Foucault) propio del individualismo metodológico.

Así, con un enfoque general heurístico y por la vía de un análisis de las condiciones y características del Uruguay, que “dialoga” permanentemente con la evolución del su entorno internacional, la investigación intenta revelar cómo se fue construyendo su llamativa política de contribución con operaciones de paz, para aportar argumentos que den sustento a las hipótesis que la orientan.

Como ya se explicitó, el estudio se estructura combinando diversos niveles de análisis⁵²⁶. Un nivel *macro*, donde se asume provisoriamente al estado uruguayo como un actor racional unificado en su relación con los demás actores internacionales; particularmente otros estados y los organismos de NNUU. Un nivel *meso* –la región- y un nivel *micro*, en el que se *abre la caja negra* para analizar las decisiones y el comportamiento de los actores domésticos, particularmente los institucionales –

⁵²⁶ Se reconoce cierta reminiscencia del célebre artículo acerca del *two levels game* de Robert Putnam (1988) que abrió una nueva perspectiva para intentar una solución al asunto de la relación entre lo externo y lo doméstico, sus determinaciones mutuas y las condiciones para que una u otra adquiriera predominancia o se conjuguen en un resultado. Sin embargo, Putnam dedica su interés a procesos de negociación internacionales, lo que no es el caso este trabajo. Además, el enfoque teórico predominante adoptado aquí no es el del positivismo *duro* de la teoría de juegos que propusieron Putnam y la saga de autores que lo complementaron en dicha *pista explicativa* para intentar resolver su *puzzle*. De todas formas, se comparte una premisa central de Putnam; la inextricable interrelación entre los procesos domésticos e internacionales.

principalmente políticos, sin descartar a los sociales- pero en ciertos casos, también ciertos individuos que por su posición institucional jugaron un papel importante. Lo cual implica tomar en consideración cuestiones como las características de su cultura institucional y/o política de los principales actores (instituciones públicas, partidos políticos, etc.) involucrados en los procesos analizados. Un aspecto de particular relevancia por las características de la contribución uruguaya con operaciones de paz lo representan las relaciones civiles militares en estrecha interrelación con la cultura estratégica que la sociedad uruguaya -y en particular ciertas instituciones clave en la definición de dichos asuntos- fue desarrollando a través de sus dos siglos de existencia como estado jurídicamente soberano.

En realidad, también podría reconocerse cierto parentesco con la propuesta de Gourevitch (1978) y su multicitada *Second Image Reversed*, no tanto porque se comparta su tesis acerca de la sobre-determinación de lo internacional sobre lo doméstico, sino por su propuesta respecto a la necesidad de analizar ambos niveles como un todo indisoluble (p. 911).

Por otra parte, además de las características de las preguntas e hipótesis de investigación, la elección del *single out-come study* como tipo de estudio de caso, se fundamenta en la evidencia que surge de los estudios existentes sobre contribuciones nacionales para operaciones de paz de NNUU; la enorme dispersión de motivaciones que exhiben los diferentes países para contribuir –o no- con operaciones de paz y la variedad de formas que las contribuciones adoptan. La pretensión de establecer leyes generales sobre el asunto ha resultado, de hecho, relativamente infructuosa.

Como ya se señaló en el Capítulo II, Bellamy y Williams (2013:417-436) han propuesto una tipología de factores motivadores e inhibidores de la contribución de personal uniformado para operaciones de paz de NNUU, de cuyo *juego dialéctico* en cada caso y de acuerdo a la situación histórica concreta, resulta la forma que adopta la política de contribución de cada país. Como los propios autores señalan, la evidencia empírica muestra un nivel de complejidad de casos y situaciones que vuelve imposible – quijotesco, lo califican ellos mismos- intentar generalizaciones de tipo nomotético (ídem: 436).

Así, el *asunto* que ocupa este trabajo no es estrictamente *explicar* por qué Uruguay aporta personal uniformado a las operaciones de paz. Como ya se señaló más arriba, esa

cuestión ha sido respondida genéricamente por los estudios comparativos existentes; Uruguay constituye un caso de país que contribuye motivado por razones institucionales y económicas (Sotomayor 2013, Bellamy y Williams 2012).

En cambio, lo que se pretende a través del estudio es elucidar *los cómo* y por esa vía también comprender de manera más fina *los por qué* de la trayectoria de un caso *sui generis*; como sin duda es el de Uruguay como contribuyente con las operaciones de paz de NNUU.

La performance de Uruguay como contribuyente, medida en términos de cantidad de efectivos militares desplegados en relación al número de habitantes totales y de personal militar movilizado cada año a lo largo del período, configura un *evento* singular que merece ser analizado como tal. Obviamente, el asunto tiene implícita una comparación con el *universo general* de los más de 120 estados contribuyentes de NNUU y en especial con aquellos países con los que Uruguay comparte similitudes históricas, geopolíticas, culturales, etc. Por otra parte, supone una comparación *al interior* del propio caso uruguayo, pues -por ejemplo- durante la guerra fría su contribución con operaciones de paz registró características diferentes a los del periodo que se analiza. También porque la contribución registró cambios relevantes a lo largo de los veintitrés años analizados. Tan significativos que, como se señaló antes, la investigación propone la existencia de varias *políticas* uruguayas de contribución con operaciones de paz.

IV.5 Notas sobre el *process-tracing*; ¿método o estrategia de investigación?

Parece interesante comenzar esta nota citando a Alexander Wendt (1999:82-83).

La importancia primaria del realismo para la teorización causal refiere a los casos en los que no son posibles las generalizaciones del tipo de las leyes (lawlike generalizations), sea por tratarse de eventos únicos o porque la complejidad y el carácter abierto del sistema lo impide. En esos casos un empirista lógico renunciaría a una explicación causal, en cambio el realista no. Para éste último la ciencia refiere de todas formas a la descripción de mecanismos, no a la subsunción de la realidad a regularidades⁵²⁷. El núcleo

⁵²⁷ *Not subsumption under regularities* (en el texto original)

de una descripción de ese tipo es el “process-tracing” que en ciencias sociales requiere, en definitiva, estudios de caso y conocimiento histórico(...)
Desde mi punto de vista, lo que verdaderamente enseña el realismo en el terreno de la explicación causal es a promover un enfoque pragmático, con el criterio metodológico de lo que sea útil para ayudarnos a entender cómo funciona el mundo. Los métodos más apropiados pueden variar de una pregunta a otra. El realismo científico no coincide con aquellas filosofías de la ciencia que postulan que todas las explicaciones deben seguir un mismo modelo; en cambio deja la ciencia a los científicos.

No resulta simple establecer una definición del *process tracing*, una estrategia de investigación⁵²⁸ de larga tradición, proveniente de la psicología, pero que sólo recientemente ha comenzado a ser formalizada⁵²⁹.

Los rasgos del trabajo que lo emparentan con el *process tracing* (Gerring, J. 2007:173-178) tienen que ver con su fuerte énfasis en el análisis de carácter histórico y su vocación por la utilización de variados instrumentos analíticos –cuantitativos y cualitativos- y argumentos; tanto inductivos como deductivos. También por la naturaleza de los fenómenos que se analizan y el enfoque apoyado en la teoría de la *path dependency*.

Andrew Bennet y Jeffrey T. Clark (2015:7) en el capítulo introductorio del libro más reciente dedicado al tema, sintetizan una propuesta de definición del *process tracing* como:

el análisis de evidencias en procesos, secuencias y conyunturas de eventos intra-caso con el fin de desarrollar o testear hipótesis sobre mecanismos causales que pueden explicar causalmente el caso. Dicho de otra manera, el

⁵²⁸ Andrew Bennet y Jeffrey Checkel (2015:5-9) lo califican de método, una caracterización que no parece corresponderse con su propio análisis que permanentemente alude al uso de muy diversos métodos como una característica fuerte del *process tracing*.

⁵²⁹ Aunque John Gerring (2007) dedica un capítulo al *process tracing* en su trabajo sobre Estudios de Caso, la reciente publicación del libro de Bennet y Checkel específicamente concentrada en el tema, como resultado de varios talleres y seminarios entre 2010 y 2012, representa el proyecto más ambicioso hasta el momento. Su propio título –*Process Tracing. De la Metáfora a la Herramienta Analítica*- sugiere no sólo el objetivo de sus autores sino también las dificultades de su emprendimiento.

process tracing, como forma de testear teorías (hipótesis) deductivas, examina las implicaciones causales observables de los mecanismos causales hipotetizados al interior de un caso, para testear su plausibilidad. Por otra parte, utilizado de forma inductiva, para desarrollar hipótesis, el process tracing usa la evidencia intra-caso para testear si una teoría respecto a los mecanismos causales efectivamente explica el caso analizado.

Para decirlo de manera sintética y según los mismo autores (p.7); el process tracing analiza la evidencia intra-caso, acerca de procesos, secuencias y coyunturas, para hacer inferencias – sugerir o testear hipótesis- sobre explicaciones causales referidas al mismo caso. Ya en 2005 Alexander George y A. Bennet⁵³⁰ lo había caracterizado como *el análisis de los pasos intermedios de un proceso con el fin de realizar inferencias – proponer hipótesis- sobre cómo tuvo lugar dicho proceso y si –y cómo- el mismo generó el producto de interés.*

Es importante especificar qué se entiende por *caso*, ya que, como apuntan Bennet y Chekel (2015:8), muchas veces las confusiones, malas interpretaciones y/o debates sobre las conclusiones de los estudios de caso se deben a diferencias en la definición del universo comprendido en ellos. Así, los autores retoman la definición de caso originalmente propuesta por Bennet y George (2005:17): *una instancia entre una clase de eventos*, definiendo que las *clases de eventos* –ejemplos; revoluciones, democracias, economías capitalistas, guerras, etc.- representan construcciones tanto de actores políticos como de científicos sociales que estudian y definen categorías políticas. Esto es; no nos son dadas por la historia sino que son definidas por nuestros conceptos.

Por otra parte, se entiende por *evidencia intra-caso* como aquella evidencia perteneciente al dominio -temporal o espacial- definido como caso. Ella puede incluir un volumen a veces importante de evidencia referida a factores contextuales y/o antecedentes (*background*) que influyen en la forma en que se miden o interpretan las variables dentro de un caso (p.8).

La noción de *observaciones del proceso causal*, propuesta por Brady, H. y Collier, D (2010:12) definidas como “observaciones del contexto, del proceso o mecanismo”, en contraposición con las *observaciones de bases de datos* –data-set observations- definida

⁵³⁰ Citado por Bennet y Checkel 2015:5

como “conjunto de valores correspondientes a determinadas variables de una cierta muestra de casos”, también resulte útil para aclarar no sólo en qué consiste la propia herramienta analítica del process tracing sino la propia descripción del tipo de análisis que ella implica.

Por otra parte, como ya se señaló antes, la investigación se recurre a ejercicios de carácter comparativo, tanto “intra-caso”, de tipo diacrónico, entre diversos *momentos* de la trayectoria histórica de Uruguay, como sincrónico *-cross-case-*, particularmente con los demás países del Cono Sur. Esto en base al principio metodológico del “caso más similar”, en el entendido que los países del Cono Sur -Argentina, Brasil y Chile- comparten con Uruguay ciertas características básicas; trayectorias históricas, elementos culturales y condiciones geopolíticas que habilitan este tipo de ejercicio.

Las comparaciones diacrónicas, por su parte, se apoyan en la observación de las variables que pueden ser consideradas clave para comprender el fenómeno a través de los diferentes períodos que es posible identificar en la trayectoria uruguaya como contribuyente de personal para NNUU. Para ello, se propone una tipología de la evolución experimentada por la unidad de análisis (contribución uruguaya con operaciones de paz).

En resumen. La investigación analizada en el contexto de los estudios sobre operaciones de paz y particularmente de aquellos enfocados en las políticas nacionales de contribución, podría caracterizarse como ideográfica.

Sin embargo, en un segundo nivel de análisis, más particularizado, donde la política uruguaya de contribución con operaciones de paz se ubica como el universo general de eventos y los períodos analizados en la investigación constituyen caso/eventos particulares, ciertas conclusiones de la investigación podrían adquirir el carácter de leyes nomotéticas para Uruguay.

En cuanto a las fuentes utilizadas y por el énfasis cualitativo de la investigación, ella se apoya extensivamente en el análisis de discurso y la interpretación histórica utilizando fuentes primarias (actas legislativas, entrevistas a informantes calificados, etc.) y secundarias (información de prensa, artículos publicados e informes de investigación, etc.).

También se recurre a la utilización de técnicas cuantitativas de análisis, a partir de información primaria sobre presupuesto (Contaduría General de la Nación, Instituto Nacional de Estadísticas, Ministerio de Economía y Finanzas, de Uruguay), personal (Oficina de Servicio Civil y Ministerio de Defensa Nacional, de Uruguay) y de contribución con operaciones de paz (DPKO de NNUU).

CAPITULO V

LA FUNDACIÓN: CAMBOYA, MOZAMBIQUE Y ANGOLA

Este capítulo se dedica al análisis de la primera etapa de la política uruguaya de contribución con operaciones de paz de NNUU en la post-guerra fría. Su objetivo central es presentar una descripción analítica de las características desarrolladas por la contribución con operaciones de paz de NNUU entre 1992 y 1996, para fundamentar las razones que explican su implementación y características.

El argumento básico que se desarrolla es que la participación uruguaya con unidades militares organizadas en operaciones de paz de NNUU fue resultado de la conjunción casual de un evento externo con una particular coyuntura política doméstica, dando lugar a la construcción e institucionalización de una modalidad específica de gestión del *asunto*. Sin embargo, como se desarrollará en el próximo capítulo, más allá de dicho carácter contingente, las características que asumió la contribución con operaciones de paz de Uruguay a partir de 1992, responden en última instancia profundos rasgos estructurales relacionados con su ubicación geopolítica, su historia y la cultura estratégica de sus elites.

La hipótesis que se intenta demostrar aquí es que durante el período 1992-1996 **los militares impulsaron la contribución con operaciones de paz por razones institucionales⁵³¹ y económicas⁵³² y las autoridades políticas electas las autorizaron como forma de obviar decisiones explícitas –y potencialmente conflictivas- de reforma democrática de las fuerzas armadas. Además, en el contexto de los ajustes presupuestales procesados entre 1985 y 1995, las retribuciones de NNUU se**

⁵³¹ Por razones institucionales se entiende un conjunto factores. Los principales son la legitimidad política, el potencial legitimador ante la sociedad y la pertinencia desde el punto de vista profesional.

⁵³² Además de dinero que las FFAA utilizaron más o menos libremente para inversiones en equipamiento, funcionamiento y hasta infraestructura, el pago de NNUU al personal desplegado sirvió para compensar la pérdida general de valor real del salario militar y supuso ahorros, difíciles de cuantificar pero seguramente no despreciables, en entrenamiento y alistamiento del personal.

constituyeron en una fuente *ad hoc* de recursos para las FFAA y sus integrantes, facilitando la reducción del presupuesto de defensa.

La estrategia que se propone es, en primer término, inscribir el asunto en la perspectiva más amplia de la participación uruguaya con operaciones de paz durante los primeros cuarenta años de existencia de NNUU para dar cuenta de las novedades introducidas en la política de contribución con personal uniformado uruguayo para operaciones de paz a partir de 1992.

En segundo lugar, se analizan los debates registrados en el Parlamento en relación a la autorización de salida del país de los primeros contingentes militares para operaciones de paz de NNUU; UNTAC (Camboya) y posteriormente Mozambique (ONUMOZ) y Angola (UNAVEM III).

En tercer lugar, se incorporan al análisis los elementos contextuales; tanto internacionales como domésticos, lo que permite interpretar –dar sentido- a los cambios experimentados por la política uruguaya de contribución con operaciones de paz a partir de 1992. En particular, se explicitan las características y el papel de los actores políticos e institucionales que participaron en dichos procesos.

Finalmente, a modo de conclusión del capítulo, tomando como guía orientadora la tipología de factores motivadores e inhibidores de las políticas nacionales de contribución con operaciones de paz de NNUU propuesta Bellamy y Williams (2013), se identifican las motivaciones que explican dichas decisiones.

V.1 Uruguay De Contribuyente Testimonial a Gran Contribuyente: Novedades de la Post-guerra fría.

En mayo de 1992, por primera vez en el siglo XX, el Parlamento autorizó la salida del país de dos contingentes militares. Un Batallón de Infantería del Ejército, *para integrarse como unidad de apoyo* a la Autoridad Provisional de Naciones Unidas en Camboya (UNTAC), que incluía 850 efectivos, incluyendo oficiales y personal subalterno- con sus correspondientes *medios de comunicaciones, medios de transporte de tropa, tácticos y administrativos, transportes de Ingenieros, equipamiento logístico y*

*material sanitario*⁵³³. El segundo contingente se integró con 59 efectivos de la Armada; 42 de los cuales conformaban un pelotón de fusileros navales y el resto eran *observadores embarcados*⁵³⁴.

La solicitud de venia legislativa que cursó el Poder Ejecutivo⁵³⁵, encabezado entonces por el Presidente, Dr. Luis A. Lacalle, representó una novedad en la ya entonces larga experiencia uruguaya de contribución con operaciones de paz⁵³⁶.

Hasta aquel momento, aunque la presencia de oficiales militares uruguayos en operaciones de paz había sido permanente a partir de 1952, cuando primeros observadores uruguayos se integraron en UNMOGIP (frontera indo-pakistaní), el asunto nunca había ingresado en la agenda política pública. En efecto, por constituir una decisión administrativa del Ministro de Defensa en acuerdo con el Presidente de la República sin participación del Parlamento⁵³⁷, el asunto sólo era conocido en círculos reducidos y nunca había sido considerado un motivo de debates políticos.

Según el Estado Mayor del Ejército uruguayo⁵³⁸, a partir de 1952, mantuvo uno y dos observadores militares –Oficiales del Ejército– en UNMOGIP. Incluso, durante las seis

⁵³³ En el contingente se incluía un pequeño número (no especificado) de efectivos de la Fuerza Aérea Uruguaya. Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, Nº2262, Tomo 668, 06/05/1992 (p.84).

⁵³⁴ Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, Nº2262, Tomo 668, 06/05/1992 (p. 104)

⁵³⁵ Art. 85, inc. 12; *Negar o conceder la salida de fuerzas nacionales fuera de la República, señalando, para este caso, el tiempo de su regreso a ella.*

⁵³⁶ Enseguida se verá que en 1982, durante el régimen autoritario, Uruguay destinó un grupo de transporte e ingenieros del Ejército a la Península del Sinaí. Aunque representó un antecedente para las contribuciones posteriores, por su pequeño volumen y porque su despliegue se benefició del apoyo y encuadre norteamericanos, esta experiencia tuvo características significativamente diferentes a las que Uruguay emprendió posteriormente en el marco de NNUU.

⁵³⁷ El inciso Nº12 del Art.85 de la Constitución establece como competencia de la Asamblea General del Poder Legislativo: *Negar o conceder la salida de fuerzas nacionales fuera de la República, señalando, para este caso, el tiempo de su regreso a ella.* La salida del país de observadores y expertos militares para cumplir tareas en operaciones de paz no está comprendida en la norma..

⁵³⁸ Esteyro, Juan L. 2004 p.124

décadas transcurridas, tres Generales uruguayos fueron designados por el Secretario General de NNUU como Jefes en dicha operación.

Entre tanto, de acuerdo a las estadísticas del DPKO de NNUU en noviembre de 1990, eran nueve los observadores militares uruguayos en UNIIMOG (frontera Irán-Irak) además de uno en UNMOGIP⁵³⁹. Es a partir de entonces que se ubica el inicio de la tendencia a una mayor presencia de oficiales militares uruguayos como observadores en diferentes operaciones de paz de NNUU. Así, a partir de abril de 1991, observadores militares uruguayos también participan en UNIKOM (frontera Irak-Kuwait). A fines de ese mismo año, al desplegarse la primera operación de observación en Camboya (UNAMIC), dos observadores militares uruguayos se incorporan a ella.

Podría afirmarse entonces que desde finales de los años 80', cuando un grupo de observadores militares integraron UNIIMOG (frontera Irán-Irak), las fuerzas armadas uruguayas –específicamente el Ejército- fue reuniendo experiencia y conocimiento sobre las operaciones paz de NNUU, a través de un creciente despliegue de observadores. Así, cuando en agosto de 1992 surgió la posibilidad de enviar la primera unidad militar organizada de volumen en UNTAC (Camboya), es posible inferir que ya, al menos el Ejército, contaba con ciertos niveles de información directa respecto a cómo NNUU manejaba el asunto (Ver Tabla I).

Puede concluirse que, por la vía de los observadores militares que habían participado en diferentes operaciones de paz, existía experiencia y conocimiento del tema.

Hay que señalar, como antecedente del despliegue de unidades organizadas, que el régimen autoritario había aprobado el envío, en marzo de 1982, de un *agrupamiento de transporte* de hasta 75 efectivos del Ejército⁵⁴⁰ para la MFO (Península del Sinaí), creada en 1981 como resultado del Acuerdo de Camp David, entre Egipto e Israel con los auspicios de EEUU. La presencia de personal militar uruguayo en la MFO que, según el Estado Mayor del Ejército uruguayo, fue negociada con una delegación

⁵³⁹ Los registros más antiguos disponibles sobre contribución de los países a operaciones de paz en la página web del DPKO corresponden a noviembre de 1990.

⁵⁴⁰ Decreto-ley Nº15.248 del 10/03/82

norteamericana en Montevideo, se acordó en diciembre de 1981 y se mantiene hasta la actualidad, luego de haber sido reformulada en agosto de 1982⁵⁴¹.

TABLA I
CONTRIBUCIÓN DE PERSONAL DE URUGUAY A NNUU
(NOV.1990-AGO.1992) ⁽¹⁾

		UNTAC	UNMOGIP	UNIKOM	UNIIMOG	ONUSAL	UNAMIC	SUBTOTALES	TOTAL UY	TOTAL NNUU
Nov.90	Observadores		1			9		10	10	10304
mar.91	Observadores		1							9927
abr.91	Observadores		1	8				9	9	
may.91	Observadores		1	8				9	9	
jun.91	Observadores		1	8				9	9	
jul.91	Observadores		1	8				9	9	10807
ago.91	Observadores		1	8				9	9	
set.91	Observadores		1	8				9	9	
oct.91	Observadores		1	8				9	9	10983
nov.91	Observadores		1	8			2	11	11	
dic.91	Observadores		1	8			2	11	11	11333
ene.92	Observadores		1	8			2	11	11	11650
feb.92	Observadores		1	8			2	11	11	
mar.92	Observadores		1	8			2	11	11	
abr.92	Observadores		1	8			2	11		
	Contingentes					1		1	12	26951
ago.92	Observadores		1	7				8		
	Contingentes	936						936	944	43992

Fuente; elaborado por el autor con información del DPKO

⁽¹⁾En las estadísticas del DPKO no existe información anterior a noviembre de 1990 y tampoco para los meses de mayo, junio y julio de 1992.

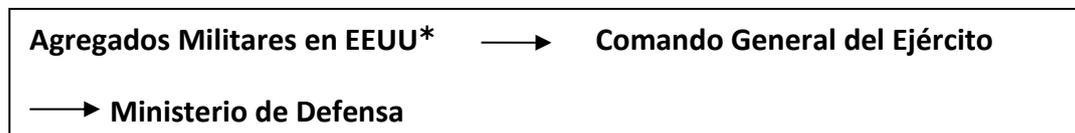
Vista la política de contribución uruguaya previa al primer gran despliegue comenzado en agosto de 1992 en UNTAC, se presenta a continuación cómo se procesó el despliegue de los primeros contingentes de tropas uruguayas a partir de entonces; Camboya (agosto 1992-junio 1993), Mozambique (abril 1993-noviembre 1994) y Angola (abril 1995-enero 1997).

Como conclusión del primer período de contribución uruguaya con operaciones de paz de NNUU, en realidad el más extenso –entre 1952 y agosto de 1992- puede señalarse que su rasgo central fue estar compuesta por observadores militares individuales. Así, tuvo carácter testimonial pues se resumió a un pequeño número de oficiales. Además, el asunto no trascendió el ámbito del Ministerio de Defensa Nacional y no fue considerado y mucho menos debatido en el Parlamento. Ello permite inducir que el *recorrido*

⁵⁴¹ Esteyro, 2004:56

institucional efectivo de las decisiones referidas a esta política durante dicho largo período fue:

FIGURA 1
RECORRIDO INSTITUCIONAL EFECTIVO DE LAS DECISIONES SOBRE OPERACIONES DE PAZ EN EL P. EJECUTIVO



* Recién en 1994 el Decreto n°560 que estableció el Sistema Nacional de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (SINOMAPA) también creó la agregaduría militar en la Representación de Uruguay ante NNUU en Nueva York. Anteriormente, el enlace estaba a cargo de los agregados militares en la Embajada uruguaya ante EEUU.

El virtual desconocimiento de los canales diplomáticos por parte de los agregados militares corresponde perfectamente con la autonomía con la que las instituciones militares manejaron tradicionalmente sus decisiones y en particular sus relaciones internacionales. Los embajadores uruguayos, aunque conociendo la forma en que operaban los agregados militares –formalmente subordinados a su autoridad como representantes del gobierno en el país que estuvieran acreditados- tampoco reclamaban para sí algún tipo de prerrogativas en el asunto, respecto al cual no tenían interés y en el que además consideraban no tener injerencia sustantiva⁵⁴².

Expuesta y caracterizada brevemente la trayectoria de Uruguay como contribuyente de operaciones de paz durante la guerra fría, en la próxima sección se analizará con mayor detalle lo ocurrido a partir de 1992. Parece importante subrayar la evolución de la contribución uruguaya en el tramo final del período recién descrito y dar cuenta también de lo ocurrido con las autorizaciones de nuevas operaciones de paz por parte del Consejo de Seguridad; una *condición de posibilidad* para el cambio de política registrado a principios de los años 90’.

Comenzando con el segundo asunto. A partir de fines de los años 80’ el Consejo de Seguridad comenzó a mostrar una mayor capacidad de incidencia en la resolución de algunos conflictos de larga data (Centroamérica, guerra Irán-Irak, etc.), además de

⁵⁴² Entrevista realizada en 2001 al Dr. Julio Lacarte Muró, Embajador de Uruguay en Argentina, Bolivia, Ecuador, Comunidad Económica Europea, Alemania, Japón y EEUU, etc.

asumir la supervisión del cese al fuego en un conflicto reciente en aquel momento; Irak-Kuwait.

Hay que recordar que pasó una década desde el despliegue de UNIFIL en el Líbano (1978) hasta que el Consejo de Seguridad autorizara UNGOMAP (marzo 1988); una *misión de buenos oficios* en la frontera afgano-pakistaní y enseguida (mayo 1988) UNIIMOG en la frontera Irán-Irak⁵⁴³. El mayor protagonismo del Consejo de Seguridad, puede asociarse a los cambios que comenzaron a verificarse a partir del acceso de Mijail Gorbachev a la Secretaría General del PCUS en la exURSS.

En estas condiciones internacionales que comienzan a mostrar señales de cambio y cuando Uruguay ya procesaba los primeros pasos en la transición democrática, el Ejército uruguayo comenzó a marcar mayor presencia, principalmente en las operaciones de observación del alto el fuego en Medio Oriente; primero en la frontera Irán-Irak y luego de la Operación *Tormenta del Desierto*, frontera Irak-Kuwait. En cambio, la presencia de observadores militares uruguayos en Centroamérica, donde NNUU desplegó ONUCA⁵⁴⁴ y ONUSAL⁵⁴⁵ podría calificarse apenas como fugaz⁵⁴⁶, incluso considerando que posteriormente, en 1997, el Ejército desplegó brevemente un grupo numeroso –una veintena- de observadores en Guatemala (MINUGUA⁵⁴⁷).

Si bien no se cuenta con sustento documental de apoyo, es posible plantear como una hipótesis a explorar que la tendencia que exhibe la contribución uruguaya en operaciones de paz de NNUU, entre finales de los años 80' e inicios de los años 90', a concentrarse en Oriente Medio, tuvo relación con la participación en la MFO (Sinaí)

⁵⁴³ Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf>, acceso 23/12/2015)

⁵⁴⁴ Noviembre de 1989- enero de 1992
(<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf>, acceso 23/12/2015)

⁵⁴⁵ Enero de 1991-abril de 1995
(<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf>, acceso 23/12/2015)

⁵⁴⁶ Como se ve en la Tabla I, la información del DPKO sólo da cuenta de un observador militar uruguayo en El Salvador, ONUSAL, en 1992.

⁵⁴⁷ Enero-mayo 1997 (<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf>, acceso 23/12/2015)

desde 1982. Y ello por dos motivos: cierta *familiaridad* adquirida con la región y también algún tipo de influencia ejercida por EEUU.

La cuestión de la influencia de EEUU en la política de contribución uruguaya con operaciones de paz de NNUU será considerada más adelante con algún detalle.

Es posible concluir que, si bien los gobiernos uruguayos se mantuvieron al margen de los grandes despliegues de tropas bajo mandato de NNUU durante los años de la guerra fría⁵⁴⁸, las fuerzas armadas uruguayas –especialmente el Ejército- mantuvieron permanente presencia en una de las operaciones de paz más claramente enmarcadas en el Capítulo VI de la Carta de NNUU y también en los tradicionales principios de la política exterior uruguaya. También es notable que al finalizar la guerra fría, cuando el Consejo de Seguridad comienza a mostrar mayor capacidad para intervenir en el arreglo de conflictos y el número de operaciones de paz se acrecienta, sin que el patrón seguido por el país durante cuatro décadas, el Ejército uruguayo incrementa el número de observadores militares desplegados en ellas.

V.2 Los Primeros Contingentes Uruguayos en Operaciones de Paz de NNUU. Características y debates.

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

Por responder a los padrones generales de la guerra fría, los tres casos compartieron un rasgo significativo: el abrupto fin de la guerra fría *desactivó* una variable –la confrontación EEUU-URSS- que si bien no los explicaba, al menos contribuía a explicar su permanencia en el tiempo.

⁵⁴⁸ En especial en Medio Oriente y norte de África y el que tuvo lugar luego de la independencia del Congo (Ver el Capítulo I).

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

La participación en UNTAC fue el caso más controversial; su trámite de autorización tuvo algunas oposiciones en el Parlamento y dio lugar a ciertas polémicas públicas,

Los debates parlamentarios respecto al despliegue de contingentes militares uruguayos y las características en estas tres operaciones se examinan a continuación.

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

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

En primer lugar, debe establecerse que la iniciativa de desplegar tropas en Camboya sorprendió al Parlamento e incluso a las autoridades políticas del Poder Ejecutivo. Los legisladores fueron puestos en conocimiento del asunto y se vieron forzados a tomar posición en un plazo muy apretado sobre un tema que además no tenía antecedentes⁵⁴⁹. También para la opinión pública la cuestión fue toda una novedad.

Del análisis de las actas parlamentarias surge que lo inesperado de la propuesta de enviar un contingente de tropas a Camboya así como la urgencia de los plazos para su aprobación, estuvo vinculado al retiro del compromiso del gobierno de Venezuela de contribuir con un contingente militar para UNTAC⁵⁵⁰. El hecho fue consecuencia

⁵⁴⁹ Incluso debe agregarse que las propias características de la operación de paz en Camboya autorizada por el Consejo de Seguridad representaba, en ese momento, una iniciativa con aspectos inéditos.

⁵⁵⁰ Así lo aseguró el diputado del P. Colorado, Guillermo Stirling, en la Cámara de Diputados. Diario de Sesiones, Tomo 668, Acta Nº 2262, 6 de mayo 1992, (p.88) y lo ratificó el Diputado del Frente Amplio, Gonzalo Carámbula (ídem p.90).

directa del fallido alzamiento militar del 3 de febrero de 1992, encabezado por el entonces Tte. Cnel. Hugo Chávez⁵⁵¹.

El pedido de venia al Parlamento uruguayo para el despliegue militar en Camboya, no sólo debió ser tramitado en plazos muy cortos sino que se aprobó sin posibilidades de análisis detenido. Varios legisladores explicitaron su disconformidad también por el inhabitual procedimiento seguido por el Ministerio de Defensa para informar al Parlamento.

El Poder Ejecutivo, encabezado por el Presidente Luis A. Lacalle (P. Nacional), envió dos proyectos de ley simultáneos al Parlamento y con fecha de aprobación perentoria⁵⁵². Uno referido al contingente del Ejército en el que se incluía un pequeño número de integrantes de la Fuerza Aérea y el otro tenía que ver con un contingente de la Armada. Así, el 5 de mayo de 1992 la Cámara de Senadores consideró y aprobó como tema urgente, casi sin discusión y por unanimidad, la autorización de salida de las tropas de la Armada. Por su parte, al día siguiente, 6 de mayo, la Cámara de Diputados trató y aprobó, también en régimen de urgencia, las venias correspondientes a los dos contingentes y el 13 de mayo, se completó el trámite con la aprobación de la autorización para el contingente del Ejército en el Senado.

El proceso conocido⁵⁵³, comenzó con una reunión de carácter extraordinario y reservado, en el Comando del Ejército, a la que fue invitado el Presidente de la Comisión de Defensa de Diputados, Dr. Guillermo Stirling. De ella participaron el Ministro de Defensa Nacional, el Cte. en Jefe del Ejército y unos cuarenta oficiales

⁵⁵¹ Es interesante que el movimiento militar encabezado por Chávez tuvo como uno de sus posibles orígenes la participación en la operación de paz de NNUU en Centroamérica (ONUCA). Ver por ejemplo Romero, C.A. 1997 Venezuela: La Exportación de la Paz por Otros Medios, en Análitica.com (www.analitica.com/edicionesmensuales/venezuela-la-exportacion-de-la-paz-por-otros-medios/. Acceso 13/12/2015)

⁵⁵² Según consta en las Actas de ambas Cámaras, el Ministerio de Defensa informó que las tropas debían partir el 25 de mayo de 1993. Ver por ejemplo: intervención del Senador Walter Santoro (Acta del Senado del 05/05/1993:23). Los proyectos de ley tenían fecha 24 de abril, pero no se conoce cuando ingresaron efectivamente en el Parlamento.

⁵⁵³ Naturalmente, como lo señalaron los oficiales militares y el propio Ministro, existió un proceso de evaluación previo por parte de los Comandos de las Fuerzas Armadas. De él sólo se poseen referencias parciales que surgen de los debates parlamentarios y muy poco de las entrevistas realizadas.

militares. El despliegue proyectado fue definido como *la más importante operación militar uruguaya del siglo XX*⁵⁵⁴.

Como se señaló más arriba (ver Tabla I), la experiencia uruguaya en operaciones de paz era limitada⁵⁵⁵. Como ya se señaló, oficiales militares uruguayos habían comenzado a participar de forma crecientemente numerosa como observadores en algunas operaciones de paz, además de la tradicional UNMOGIP. Particularmente en la frontera Irán-Irak (UNIIMOG)⁵⁵⁶ y en UNIKOM (frontera Irak-Kuwait). Además, al crearse la Misión de Avanzada en Camboya (UNAMIC), como resultado inmediato de los Acuerdos de París, dos observadores militares uruguayos participaron de ella.

Quiere decir que cuando se produce el ofrecimiento de NNUU para desplegar tropas en Camboya, los mandos militares en Uruguay contaban con cierto conocimiento directo de las condiciones del conflicto y sus características. Ello no impidió que el General Fernán Amado⁵⁵⁷, Comandante de Apoyo Logístico del Ejército, viajara a Camboya para sobrevolar la zona de despliegue del contingente uruguayo y entrevistarse con el *Force Commander* de UNTAC. De ello informó posteriormente a la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados⁵⁵⁸, cuando ya el despliegue estaba en desarrollo.

⁵⁵⁴ Tomado de la intervención del Diputado Guillermo Stirling (P. Colorado) según versión taquigráfica de la sesión de la Comisión de Defensa de Diputados del 20 de julio de 1992.

⁵⁵⁵ El antecedente más cercano por sus características era el de la MFO en el Sinaí.

⁵⁵⁶ Según Esteyro (2004:269 y sgtes.) Uruguay desplegó doce observadores en UNIIMOG (frontera Irán-Irak) desde 1988 y hasta febrero de 1991. Las estadísticas del DPKO para ese período sólo proporcionan información del mes de noviembre de 1990 y dan cuenta de nueve oficiales uruguayos en esa operación.

⁵⁵⁷ Posteriormente, en la segunda Presidencia del Dr. Julio M. Sanguinetti, con quien siempre mantuvo estrecha relación, el Gral. Amado fue Cte. en Jefe del Ejército (1998 y 1999). Durante 1992 y hasta agosto de 1993, Amado había sido objeto de una sonada operación de espionaje, ordenada por el Gral. Aguerrondo, Oficial de notoria filiación herrerista, que gozaba de la confianza del entonces Presidente Luis A. Lacalle. Más abajo se volverá sobre el affaire del espionaje entre Generales.

⁵⁵⁸ El Gral Amado, integró la delegación que junto al Ministro de Defensa, Dr. Mariano Brito, informó sobre la situación del contingente en Camboya, según acta taquigráfica de la sesión del 20 de julio 1992 (Repartido N°1077 de 1992).

La composición de las unidades militares organizadas que Uruguay destinó a UNTAC, por un período de 18 meses, presentaron las características que se detallan a continuación.

El despliegue de la Armada en Camboya incluyó a 17 Oficiales y Suboficiales como observadores embarcados y un pelotón de 42 Fusileros Navales⁵⁵⁹.

En el caso del Ejército, el contingente autorizado estuvo compuesto por un batallón de infantería, *compuesto por un Oficial Superior, cinco Jefes, cuarenta Oficiales Subalternos y 804 personal subalterno*⁵⁶⁰. La solicitud también fue por *un plazo máximo de 18 meses, comenzando el 25 de mayo y finalizando en octubre de 1993*⁵⁶¹. En el caso del contingente del Ejército la autorización incluyó no sólo el equipo individual y las armas colectivas orgánicas de las sub-unidades del batallón, sino *los medios de comunicaciones, medios de transporte de tropa, tácticos y administrativos, transportes de Ingenieros, equipamiento logístico y material sanitario*. El mensaje del Poder Ejecutivo al Parlamento, fechado 24 de abril de 1992, especificaba que las tratativas con NNUU para este despliegue de tropas uruguayas en Camboya recién se habían concretado en ese mismo día y sólo diez días después de que el Ministerio de Defensa recibiera la primera información acerca del ofrecimiento de NNUU.⁵⁶²

Del análisis de las actas de las sesiones de ambas cámaras legislativas en las que se trató esta cuestión resultan tres conclusiones principales. En primer lugar, las dos solicitudes que el Poder Ejecutivo envió al Parlamento fueron aprobadas por amplia mayoría. Todas las bancadas legislativas votaron mayoritariamente la autorización del despliegue de tropas en Camboya. Sólo dos legisladores del partido de gobierno (P. Nacional) y tres del Frente Amplio⁵⁶³, adoptaron posiciones disonantes. En segundo lugar, los

⁵⁵⁹ Ley Nº 16.259

⁵⁶⁰ Ley Nº 16.256

⁵⁶¹ Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, Tomo 668, Nº2262, 6 de mayo 1992, p.84.

⁵⁶² Diputado Guillermo Stirling, Acta de Sesiones de la Cámara de Representantes, Tomo 668, Nº2262, 6 de mayo 1992, p.87

⁵⁶³ La bancada del Frente Amplio normalmente vota en bloque. En este caso, reunida de urgencia durante un cuarto intermedio solicitado a la Cámara, resolvió dejar en libertad de acción a sus miembros, tres de los cuales se opusieron al despliegue de tropas en UNTAC.

argumentos que esgrimieron esos cinco legisladores, aunque con matices y énfasis diferentes, fueron similares y siempre asociados a la tradicional postura de política exterior uruguaya, apegada al principio de no intervención y al derecho internacional, con énfasis en la necesidad de mantener al país alejado de los conflictos mundiales en los que no tuviera intereses específicos comprometidos.

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

Vale la pena poner de relieve dos cuestiones centrales, que sin embargo sólo fueron mencionadas de manera tangencial en los debates. Por una parte, la alusión a que el despliegue de militares en Camboya obedecía en realidad a motivaciones económicas⁵⁶⁴ y por otra la mención hecha por un diputado del P. Nacional respecto a que un atentado dinamitero ocurrido en esos días tenía vínculos con la decisión en debate⁵⁶⁵.

Más allá del resultado de la votación, en los debates de la Cámara de Representantes se explicitó el malestar de varios legisladores por la urgencia con que se tramitó el asunto y por la dificultad para procesar seriamente su análisis. La falta de posibilidades para discutir seriamente y en profundidad las cuestiones vinculadas a la defensa nacional fue un argumento también manejado.

En las secciones que siguen se presenta una revisión de los debates parlamentarios acerca del despliegue de los primeros contingentes en Camboya, para luego analizar las características principales de la realidad en cuyo marco el gobierno uruguayo inició las primeras experiencias de contribución con unidades militares organizadas en las operaciones de paz de NNUU. De forma mucho más breve se dará cuenta de la tramitación de las autorizaciones para los despliegues en Mozambique y Angola.

⁵⁶⁴ Ver más abajo intervención del Senador Pablo Millor.

⁵⁶⁵ Ver intervención del Diputado Aldorio Silvera.

El sentido de dicho ejercicio analítico se justifica pues la decisión de desplegar tropas en UNTAC constituyó el punto de partida de la política que se investiga en este trabajo. En efecto, en los hechos, los patrones de conducta exhibidos por los diferentes actores involucrados en este proceso –militares, Ministerio de Defensa, legisladores- en general se mantuvieron relativamente estables frente a los sucesivos despliegues militares en operaciones de paz posteriores.

El período durante el cual se registraron los primeros despliegues, que coincide con el gobierno del Presidente Luis A. Lacalle (1990-1995), puede definirse como una *coyuntura crítica* en el proceso de la política uruguaya de contribución con operaciones de paz de NNUU. En esos años se produjo una confluencia de fenómenos cuyo análisis permite no sólo comprender aquellas decisiones sino sus diversos impactos; legados que, en muchos casos como se verá, resultaron perdurables.

Conviene explicitar otro rasgo importante de las decisiones adoptadas sobre el tema en este período; la virtual ausencia del Ministerio de Relaciones Exteriores en las decisiones.

3.1 Los Debates Legislativos Sobre Camboya, Mozambique y Angola

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

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

V.2.1 Camboya: el primer y más polémico despliegue de los años 90'

En la sesión del Senado del 5 de mayo de 1992, en la que se consideró la autorización de salida del contingente de la Armada, la única intervención que registra el Acta es la del Senador Pablo Millor (P. Colorado) quien, además de haber sido Consejero de Estado designado por el régimen autoritario⁵⁶⁶, mantenía notorias relaciones con buena

⁵⁶⁶ Ver

<http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/otrosdocumentos/parlamentariosuruguayos.pdf>
(p.22)

parte de la Oficialidad militar. El Senador Millor dejó constancia de lo que calificó como su *apoyo crítico* a la autorización solicitada por el Poder Ejecutivo. Las aprehensiones que expresó el Senador fueron dos. Por una parte, afirmó: *...no entiendo el porqué de esa premura de NNUU -que me parece bien- de asegurar la paz en Camboya, al tiempo que (...) permiten (...) que se masacren cristianos en Croacia, en otras regiones de Yugoslavia y en diversos lugares del mundo.* A lo que agregó: *¡Ojalá no tengamos que lamentar ninguna pérdida de nuestros soldados, que se encontrarán en medio de una selva donde combaten tres o cuatro ejércitos por una causa difícil de entender...* La segunda cuestión que planteó Millor fue *(...) esperamos que este despliegue (...) no esté motivado, pura y exclusivamente, por los apremios económicos a los cuales el Estado y nosotros mismos sometemos a nuestras Fuerzas Armadas o también deseo que ese carácter voluntario que se intuye⁵⁶⁷ (...) no sea también la manifestación de una situación económica desesperante de nuestras Fuerzas Armadas que le lleva a buscar el sustento en lugares muy distantes de su Patria, ya que con lo que aquí perciben no logran sobrevivir. Entonces, van a defender una tierra que no conocen, a enquistarse en una causa que no comprenden totalmente...*⁵⁶⁸.

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

El primer orador, Diputado Rocha Imaz (P. Nacional), adelantó su decisión de votar negativamente la solicitud del Poder Ejecutivo. Su postura se apoyó en la defensa del principio de no intervención, tan caro para las tradiciones de su partido, al que se refirió de manera explícita, citando en varias oportunidades a Luis A. de Herrera. Incluso recordó: *en muchas oportunidades solicité que fueran retiradas las fuerzas del Sinaí para que nuestros muchachos que estaban en el exterior volvieran al solar nativo, calificando la presencia de la MFO como algo peligroso que está casi rozando el intervencionismo⁵⁶⁹.* Además de poner en duda que las partes en conflicto en Camboya

⁵⁶⁷ La referencia es a que en Uruguay el criterio adoptado desde el inicio ha sido que el personal militar se inscribe voluntariamente y es seleccionado en función de sus méritos. Así, las unidades militares son creadas *ad hoc* y no se despliegan batallones orgánicos completos.

⁵⁶⁸ Diario de Sesiones, Cámara de Senadores, Acta Nº 174, Tomo 348, 5 de mayo 1992 (p.23)

⁵⁶⁹ Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, Tomo 668, Nº2262, 6 de mayo 1992, p.84.

hubieran solicitado la participación de Uruguay, puso en entredicho su carácter de fuerza de paz y planteó el riesgo de que las tropas uruguayas se vieran involucradas en los conflictos internos de Camboya. *Las Fuerzas Armadas tienen cometidos específicos dentro de nuestro país; nada tienen que hacer fuera de él*, agregó Rocha Imaz (ídem p.86). Y explicitó un concepto que conviene citar por expresar una idea difusa pero extendida en sectores de la opinión pública. *Este es un país de paz y de promisión. Si estamos hablando de reducir los efectivos de las Fuerzas Armadas, pregunto: ¿prepararlas para qué? Con lo que tenemos acá alcanza y sobra; no vamos a intervenir en ningún conflicto bélico. Nuestro escudo –como decía Herrera- es el de las patrias débiles: su propio ser. No podemos defenderlo de otra manera que con nuestro derecho y nada más* (ídem p.85).

Un segundo diputado del P. Nacional; Aldorio Silveira, apoyado en conceptos similares también manifestó su oposición al envío de tropas a Camboya. Pero agregó un dato interesante: *cuando el otro día explotó una carga de dinamita o gelinita bajo un puente (...) un comando autodenominado “Lavalleja” expresó que no va a permitir que la oligarquía blanca siga adelante ni que los soldados continúen muriendo en Camboya, declaración que sorprendió a todos porque no conocíamos esta problemática (...)*⁵⁷⁰ *También leí en la prensa (...) que dos altos oficiales uruguayos murieron en Camboya en un accidente automovilístico. Y pregunto: ¿quién autorizó a esos dos oficiales uruguayos a trasladarse a esa zona y qué tan accidentalmente murieron?*⁵⁷¹.

El presidente de la Comisión de Defensa, Diputado Guillermo Stirling (Partido Colorado), luego que un diputado del Partido por el Gobierno del Pueblo⁵⁷² pusiera en cuestión el procedimiento seguido por el Poder Ejecutivo para informar al Poder

⁵⁷⁰ El Diputado aludía a una serie de ocho atentados dinamiteros que nunca fueron aclarados y cuyos responsables (notoriamente oficiales militares), auto-denominados *Guardia de Artigas* y en alguna ocasión *Comando Lavalleja*, incluso secuestraron un conocido periodista para divulgar su pensamiento (en la siguiente sección se explicitan con más detalle estos acontecimientos).

⁵⁷¹ Ya se mencionó que Uruguay había enviado dos observadores militares a Camboya como parte de una misión de avanzada de NNUU, desplegada enseguida de los Acuerdos de París y el cese al fuego. Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, Tomo 668, Nº2262, 6 de mayo 1992, pp.101-102

⁵⁷² Carlos Bertacchi (p.86-87)

Legislativo sobre el envío de tropas a Camboya, realizó una exposición justificando su concurrencia al Comando del Ejército para ser informado de los detalles del proyectado despliegue de tropas en Camboya⁵⁷³. Otros legisladores también cuestionaron el procedimiento seguido por el Ministerio, reclamando que la información debía brindarse a la Comisión de Defensa en la sede del Poder Legislativo, su lugar de reunión formal.

El procedimiento seguido, aseguró Stirling respondió a la urgencia, la excepcionalidad del asunto y también a su importancia. Detalló pormenores del trámite de la oferta de NNUU, precisó que fue invitado por el Ministro de Defensa, quien participó de la reunión, junto al Cte. en Jefe del Ejército y cuarenta Oficiales militares. En ella, durante una hora y media – precisó- le fueron proporcionados los detalles de la operación proyectada. El Diputado Stirling también informó que el costo del operativo militar uruguayo, se ubicaba entre 18 y 20 millones de dólares y que NNUU se haría cargo del gasto. Nada explicitó acerca de la gestión de tales erogaciones ni de las retribuciones de NNUU. Tampoco fue interrogado al respecto por ningún legislador.

Posteriormente, el Diputado Gonzalo Carámbula (Frente Amplio)⁵⁷⁴ -quien explicitó haber sido informado por el Subsecretario de Defensa y un oficial militar con quienes se entrevistó en el Ministerio de Defensa-, discriminó dicha cifra; 17 millones para el pago del personal y dos millones de dólares para el traslado del equipamiento y los materiales para el batallón⁵⁷⁵. Además dio cuenta del criterio utilizado por NNUU para reembolsar al país por el desgaste del equipamiento.

El Diputado Carámbula, también manifestó su disconformidad con el procedimiento seguido por el Ministerio, con las dificultades para contar con la información necesaria y por lo que calificó de *sistemática omisión* de la discusión sobre los temas relacionados

⁵⁷³ Entrevistado para este trabajo en noviembre de 2015, el Dr. Stirling no dudó en señalar que *en aquella época* dichos asuntos –en referencia a todas las cuestiones relacionadas con las fuerzas armadas- *se discutían de manera muy superficial*.

⁵⁷⁴ Integrante de la Comisión de Defensa de la Cámara (Idem pp.88-93)

⁵⁷⁵ Para ello se realizaron vuelos de los C-130 de transporte de la Fuerza Aérea. Un dato anecdótico que descubre la falta experiencia en tales operaciones. Se tuvieron dificultades a la llegada en Camboya para descargar el material de transporte, cuyos neumáticos habían sido desinflados, pues no se había previsto que al arribar no habría bombas de aire disponibles con facilidad.

con las fuerzas armadas⁵⁷⁶. La misma preocupación fue expresada por los Diputados Hugo Cores (Frente Amplio), Fernando Pita (Frente Amplio), que se sumaron a la argumentación inicial de Carlos Bertacchi (Partido por el Gobierno del Pueblo).

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

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

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

Debe agregarse que el único antecedente de despliegue militar uruguayo significativo fuera de fronteras –ni muy glorioso ni legitimado políticamente- había sido el de la

⁵⁷⁶ Según consta en el Acta, durante la sesión de la Cámara, la bancada de legisladores del Frente Amplio solicitó un cuarto intermedio a los efectos de ser informada y discutir el tema en consideración pues el mismo fue incluido en el orden del día como asunto urgente y no había sido informado previamente (p.83)

Guerra del Paraguay en 1865. Así, destinar tropas a regiones tan remotas para contribuir a pacificar un conflicto en el cual el país no tenía interés particular, aparecía como un desafío mayor, aumentado por la tradición de guardar distancia de los grandes enfrentamientos mundiales. *Prudente ajenidad* que además de principio de la política exterior ha sido tradicionalmente considerado un pilar para la salvaguarda de la independencia nacional⁵⁷⁷.

Ciertamente, la operación de paz de Camboya aparecía legitimada por una resolución del Consejo de Seguridad de NNUU y contaba como antecedente y basamento a los acuerdos alcanzados por las partes en conflicto en París -noviembre de 1991- pero también es cierto que la UNTAC constituía en aquel momento una novedad en la política de NNUU.

V.2.2 El envío de tropas a Mozambique

En marzo de 1993, mientras la operación de paz en Camboya aún no se había replegado, Uruguay decidió prácticamente duplicar el volumen de sus tropas en operaciones de paz de NNUU⁵⁷⁸, aprobando el despliegue de otro contingente para ONUMOZ en Mozambique, casi tan numeroso como el que aún participaba en la UNTAC, pero dotado de mayores medios y equipamiento. En efecto, la dotación de efectivos militares asignados a MONUZ (Mozambique) fue de 44 Oficiales y 776 efectivos del personal subalterno. El equipo mayor con el que Uruguay se comprometía a desplegar el batallón de infantería consistía básicamente de blindados y camiones.

Es necesario señalar que el Mensaje que acompañó la solicitud de Poder Ejecutivo fue, en este caso, mucho más extenso y detallado que el enviado en ocasión del despliegue en Camboya. Se transcribían casi textualmente largos fragmentos del Programa de Acción de NNUU para Mozambique, derivado del Acuerdo General de Paz firmado por

⁵⁷⁷ Incluso así quedó establecido en la Ley Nº 18.650 Marco de Defensa Nacional (febrero de 2010) que, en su Art. 3 establece explícitamente *la acción diplomática como primer instrumento de solución de conflictos*, luego de proclamar que la defensa nacional *debe respetar, especialmente los principios de autodeterminación de los pueblos, preservación de la paz, de no intervención en los asuntos internos de otras Naciones, de solución pacífica de las controversias y de cooperación entre los Estados.*

⁵⁷⁸ Ver Cuadro I más arriba

las partes en conflicto, donde se describían sus cinco componentes, para luego señalar cuál era la *apreciación de situación*⁵⁷⁹ en aquel país.

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

También en este caso, como había ocurrido con Camboya, principalmente los legisladores del Frente Amplio, enfatizaron en los problemas formales del Proyecto de Ley enviado por el Poder Ejecutivo al Legislativo. Finalmente, volvió a presentarse el escenario del Senado aprobando la venia como asunto urgente sin informe ni discusión, dejando el debate más detenido a los Diputados. En este caso, se registró una novedad; la iniciativa fue analizada en la Comisión de Defensa con presencia del Ministro de Defensa.

En efecto, el Ministro de Defensa Nacional, Dr. Mariano Brito, concurrió a brindar información a la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Representantes. Lo hizo acompañado por varios asesores, entre ellos el Jefe del Estado Mayor del Ejército, Gral. Yamandú Sequeira y el Gral. Fernán Amado, Cte. del Servicio de Apoyo Administrativo del Ejército. La visita del Ministro al Parlamento, el día antes de la sesión de la Cámara que aprobara el envío de tropas, incluyó dos temas: brindar información sobre el envío de tropas uruguayas a Mozambique y complementariamente dar cuenta de la evolución de la situación en Camboya y de las tropas uruguayas en ese lugar⁵⁸⁰.

En las actas de dicha sesión de la Comisión de Defensa se deben registrar algunos elementos importantes.

En primer lugar, el Diputado Hugo Cores (Frente Amplio), sin que nadie rectificara sus dichos, recordó que el Cte. en Jefe del Ejército, Tte. Gral. Rebollo, había afirmado en el

⁵⁷⁹ El concepto es propio de los análisis de estado mayor.

⁵⁸⁰ Carpeta Nº 2520 de la Comisión de Defensa Nacional, Cámara de Representantes, 22/03/1993

mes de octubre de 1992 que *el aspecto económico era el factor más importante que inclinaba al país a acometer esta empresa*⁵⁸¹.

Por otra parte, tanto el Ministro como el Jefe del Estado Mayor del Ejército confirmaron, en respuesta a una pregunta del Diputado Hugo Cores, que según la legislación vigente, el Estado uruguayo debe pagar una *bonificación del cien por cien de la retribución normal del funcionario militar (...) que será de cargo de Rentas Generales y no de NNUU*⁵⁸².

Por su parte, el Ministro realizó una precisión de importancia desde el punto de vista de esta investigación. En efecto, al referirse al tipo de personal involucrado en la solicitud de autorización para salir del país y a las razones que explicaban la firma de otros dos Ministros (Relaciones Exteriores e Interior) en el proyecto de ley enviado al Parlamento, el Dr. Brito estableció que el Ministerio Defensa es (...) *quien promueve la cuestión en cuyo ámbito de competencias se desenvuelve (...)*, para precisar a enseguida que también firmó el proyecto el (...) *Ministro de Relaciones porque evidentemente está comprendida su competencia, pero concurrente; en la cuestión sustancial, de fondo, la competencia originaria es del Ministerio de Defensa*⁵⁸³.

La definición del Dr. Mariano Brito, un reconocido jurista especializado en derecho público, parece particularmente relevante pues ella sitúa con precisión cómo definía el gobierno en aquel momento el papel de los diferentes Ministerios en relación a la participación de contingentes militares en operaciones de paz de NNUU. Conviene enfatizarlo: el asunto era encuadrado como de carácter militar, correspondía a la órbita del Ministerio de Defensa y al Ministerio de Relaciones Exteriores se le adjudicaba un papel secundario o auxiliar.

Conviene señalar al respecto que, en el acta de la sesión de la Cámara de Representantes, el Diputado Rodríguez Camusso (Frente Amplio), aparece reclamando que los envíos de tropas a operaciones de paz deberían *en lo sucesivo (...) ser*

⁵⁸¹ Idem p.3

⁵⁸² Idem p.8

⁵⁸³ Idem p.5

*examinados por la Comisión de Defensa Nacional conjuntamente con la de Asuntos Internacionales*⁵⁸⁴

Como ya se adelantó, la Cámara de Representantes en su sesión del 23 de marzo de 1993, dedicó varias horas de debate al tema del despliegue de tropas en Mozambique. En realidad, la mayor parte de la discusión estuvo centrada en los problemas formales y de trámite del Proyecto de Ley enviado por el Poder Ejecutivo al Parlamento. Cuestionamientos que podrían ser caracterizados como *chicanas políticas*, dirigidas a entorpecer el trámite parlamentario y a forzar a la bancada oficialista a introducir cambios de forma en la iniciativa.

En efecto, tres aspectos del pedido de venia del Poder Ejecutivo fueron objeto de cuestionamientos por los legisladores.

Por una parte estuvo la cuestión de la exigüidad de los plazos en los que los parlamentarios se vieron obligados a tratar el asunto. En este caso, una parte de la responsabilidad recayó en el propio Poder Legislativo ya que el Proyecto de Ley tenía fecha 2 de marzo de 1993 y establecía fecha de salida del país de las tropas para el 10 de abril. El Senado lo trató en régimen de urgencia el 16 de marzo y recién el 22 de ese mes el asunto fue considerado en la Comisión respectiva de la Cámara de Diputados para finalmente ser resuelto por el Cuerpo al día siguiente. Sin embargo, como hicieron notar algunos legisladores⁵⁸⁵, ya en octubre de 1992 la prensa había dado cuenta de que en una conferencia el Gral. Bertim había mencionado la posibilidad del despliegue en Mozambique, ratificada por el Cte. en Jefe del Ejército y luego al propio Ministro de Defensa, quien en enero de 1993 anunció la participación uruguaya en ONUMOSZ, señalando incluso el mes de abril como fecha del despliegue.

En segundo término, el texto enviado por el Poder Ejecutivo no fijaba un plazo determinado para el regreso de las tropas, lo cual –hicieron notar los legisladores de la oposición– contravenía el numeral 12 del Art.85 de la Constitución⁵⁸⁶. En efecto el

⁵⁸⁴ Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, Tomo 667, sesión del 23/03/1993

⁵⁸⁵ Particularmente Hugo Cores (ver Acta de la Comisión de Defensa de Diputados del 22/03/1993, p.2)

⁵⁸⁶ Al enumerar las potestades de la Asamblea General del Poder Legislativo, se establece: *Negar o conceder la salida de fuerzas nacionales fuera de la República, señalando, para este caso, el tiempo de su regreso a ella.*

Proyecto de Ley señalaba que el plazo de estadía fuera del país de las tropas sería *por el período que dure dicha misión*. Los diputados oficialistas - también los del P. Colorado- fundamentaron dicha redacción señalando que, en su informe a la Comisión de Defensa, el Ministro había establecido que el regreso sería en seis meses y si era necesario –cosa más que probable, dado el mandato del Consejo de Seguridad- se rotaría el personal..

El tercer problema formal, cuya existencia había admitido el propio Ministro en la Comisión de Defensa, era que no se especificaba explícitamente que el personal cuya salida se autorizaba pertenecía a las fuerzas armadas.

Aunque la bancada del Frente Amplio propuso un texto sustitutivo que enmendaba ambos problemas, el mismo fue rechazado por la mayoría del Cuerpo que consideró innecesario realizar esas correcciones que además, al alargar el trámite legislativo⁵⁸⁷, ponían en riesgo el cumplimiento del plazo establecido.

Así, la contribución con personal militar a operación de paz de Mozambique (ONUMOZ) resultó aprobada con sólo tres votos contrarios; nuevamente el diputado del Partido Nacional Rocha Imaz y los dos diputados del Frente Amplio; Hugo Cores y Helios Sarthou. Los tres ya se habían opuesto anteriormente al envío de tropas a Camboya. En todos los casos los votos negativos se basaron en consideraciones vinculadas al respeto al principio de no intervención y al alto riesgo de que los efectivos militares quedaran involucrados en acciones bélicas en las que Uruguay no debía intervenir.

En resumen, la decisión de contribuir con tropas en ONUMOZ tuvo características muy similares a las del caso de Camboya. De su trámite conviene retener la definición del Ministro de Defensa acerca de la *titularidad* de su Cartera en relación al tema de las contribuciones con tropas para NNUU y también la afirmación del Cte. en Jefe del Ejército respecto a la importancia de las retribuciones económicas como fundamento de la contribución.

V.2.3 El despliegue del contingente del Ejército en Angola

Con el antecedente de los despliegues militares en las operaciones de Paz en Camboya y Mozambique, en diciembre de 1994, el gobierno de Dr. Lacalle envió al Parlamento el

⁵⁸⁷ Si los diputados modificaban el texto, el proyecto debía volver al Senado para su aprobación definitiva.

pedido de autorización para un tercer despliegue, esta vez de unos ochocientos efectivos del Ejército, con destino a UNAVEM III⁵⁸⁸, denominada de “verificación” en la República de Angola. Esta operación que contó con un total de algo más de siete mil efectivos, se comenzó a instalar en febrero de 1995, cumpliendo con los acuerdos del Protocolo de Lusaka, firmado en noviembre de 1994.

El trámite que siguió la aprobación legislativa de la participación en UNAVEM III también tuvo peculiaridades y fue especialmente accidentado. En efecto, el pedido original de venia legislativa fue firmado por el Presidente Lacalle en diciembre de 1994 cuando transcurría el período de transición; entre las elecciones generales celebradas en noviembre y la asunción del Dr. Julio M. Sanguinetti, por segunda vez como Presidente, el 1º de marzo de 1995. Según el relato del Diputado José Bayardi en la sesión del 7 de marzo⁵⁸⁹, el proyecto original había ingresado a la Cámara de Senadores el 15 de diciembre de 1994. Sin embargo, el Senado no levantó su receso veraniego y la Comisión Permanente del Poder Legislativo tampoco sesionó para considerarlo. Así, con fecha 20 de febrero, apenas instalada la nueva legislatura⁵⁹⁰, el mismo proyecto de ley, aunque con otra exposición de motivos –algo más breve- y siempre con la firma del presidente Luis A. Lacalle, ingresó nuevamente al Senado.

Sin embargo, según el Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores⁵⁹¹, al ser considerado en régimen excepcional y de urgencia el 2 de marzo, el texto del Poder Ejecutivo terminó siendo modificado pues en él se establecía el 23 de febrero como fecha de salida del país del contingente -51 Oficiales militares y 749 soldados y clases

⁵⁸⁸ UNAVEM I, una misión de observación, había supervisado el repliegue de las tropas cubanas entre enero de 1989 y mayo de 1991. UNAVEM II, entre mayo de 1991 y febrero de 1995 fue creada para supervisar el cumplimiento de los acuerdos entre el gobierno del MPLA y la UNITA y la celebración de elecciones. Esta segunda operación sufrió graves problemas y debió reducirse a una mínima expresión debido a los rebrotes de violencia entre las partes hasta que finalmente se logró la firma del Protocolo de Lusaka que dio lugar a UNAVEM III (<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/Unavem2/UnavemIIB.htm>. Acceso 02/01/2016)

⁵⁸⁹ Ver Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes del 7 de de marzo, Tomo 696, N°2469-2477 (p.119)

⁵⁹⁰ Las legislaturas se inauguran en Uruguay el 15 de febrero de cada año y con la renovación quinquenal del Parlamento todos los proyectos de ley en trámite se archivan.

⁵⁹¹ N°3 Tomo 366, 2/03/1995

(sin especificar a qué Fuerza pertenecían). Los Senadores acordaron dar una nueva redacción al proyecto de ley en la que se omitió la fecha de salida del contingente y sólo mencionaba que podría permanecer en Angola *por el período que durara dicha Misión*⁵⁹².

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

De tal forma, el 7 de marzo, el proyecto aprobado en el Senado fue considerado también en régimen de urgencia por la Cámara de Diputados donde el debate fue más extenso y su aprobación contó con 90 votos favorables en 92 legisladores presentes. Sólo un legislador del Frente Amplio explicitó las razones de su voto contrario, precisando que debido a la imposibilidad de estudiar en profundidad el asunto, su bancada había decidido dar libertad de acción a sus integrantes. Todos los diputados de ese partido que intervinieron en la discusión plantearon discrepancias de forma con el proyecto de ley y ciertos reparos respecto a las condiciones de seguridad en las que el contingente debería cumplir sus tareas, pues la disposición de UNITA a cumplir con los Acuerdos de Lusaka no ofrecía las garantías necesarias⁵⁹³. En todos los casos, los diputados del Frente Amplio también señalaron la necesidad de debatir con profundidad la temática de la participación de efectivos militares del país en operaciones de paz de NNUU.

En resumen, pueden identificarse varias regularidades en los procesos de aprobación de los despliegues de tropas uruguayas en operaciones de paz durante el período 1992-1995. Una etapa que, como se verá más abajo, podría caracterizarse como de experimentación, no sólo para el caso uruguayo en particular –que es lo que interesa desde el punto de vista de este trabajo- sino también para NNUU.

⁵⁹² Una vez más, la redacción bordeaba la inconstitucionalidad pues no establecía con precisión *el tiempo de regreso* (Art.85, numeral 12) del contingente. Luego, en la Cámara de Diputados, el asunto volvería a generar controversia. Incluso, el Diputado Abelenda (p.121) recordó que el Presidente de la Cámara en ocasión del debate respecto a la autorización de salida de las tropas para ONUMOZ había admitido el error y se había comprometido, en nombre del Ministro, a que ello sería evitado en lo sucesivo.

⁵⁹³ En particular, el por entonces novel Diputado José Mujica realizó una extensa exposición en la que llamó la atención acerca de que algunos jefes militares de UNITA negaban validez a los acuerdos firmados por los negociadores de esa misma facción.

En primer lugar, destaca el escaso margen de tiempo que dispuso el Parlamento para analizar cada uno de los despliegues que autorizó. No es sencillo establecer las verdaderas razones de este fenómeno. La reserva con la que estos temas se tramitan en el ámbito del Ministerio de Defensa vuelve muy opaco el asunto. Sólo es posible sugerir hipótesis plausibles en base al *modus operandi* de las diversas instituciones involucradas en la cadena de decisiones; desde la autorización de una operación de paz en el Consejo de Seguridad hasta el ingreso de la solicitud del Poder del Ejecutivo al Parlamento uruguayo y su consideración en ambas Cámaras Legislativas.

En tal sentido, el inicio de la *cadena de decisiones* se encuentra en las Oficinas de NNUU en Nueva York. En particular, durante el período inicial de contribución uruguayo con tropas, las operaciones de paz se gestionaban desde el Departamento de Asuntos Políticos de NNUU y las tareas de enlace con NNUU eran cumplidas por los agregados militares destacados en la Embajada uruguayo con sede en Washington.

Ya al final de su mandato, el Presidente Luis A. Lacalle, en diciembre de 1994, emitió un decreto creando el Sistema Nacional de Apoyo a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (SINOMAPA)⁵⁹⁴ y en dicho marco estableció la designación de un *oficial de enlace* para desempeñarse como *agregado militar adjunto ante NNUU* en Nueva York.

Como en todas las fuerzas armadas del mundo, la cultura institucional de las fuerzas armadas uruguayas incluye la estricta y minuciosa planificación previa de cualquier operación militar, lo que implica el desarrollo de actividades de inteligencia que informen de las condiciones en que ellas tendrán lugar.

Quiere decir que es posible conjeturar que en los tres casos considerados –Camboya, Mozambique y Angola- los Comandos Generales del Ejército y la Armada (en Camboya) manejaron la posibilidad de desplegar unidades organizadas en dichas operaciones con alguna antelación. Además, el Ejército, contaba con información directa sobre el funcionamiento y las características de las operaciones de paz, desde principios de los años 50' cuando comenzó a destacar observadores en operaciones de paz de NNUU. Incluso dicha contribución se había ido intensificando y diversificado a partir de fines de los 80' como se mostró más arriba en la Tabla I.

⁵⁹⁴ Luego se analizará con más detalle el Decreto 560/994 del 21/12/1994.

Parece claro que el problema de la exigüidad de los plazos con que el Parlamento debió considerar las solicitudes de autorización para la salida de las tropas del país se originó en el Ministerio de Defensa. Desde el punto de vista jurídico-formal la responsabilidad política de lo que ocurre en la esfera del Ministerio de Defensa es del Ministro pues los Ctes. en Jefe de las FFAA están sometidos a su jerarquía⁵⁹⁵.

El autor de este trabajo ha seguido en forma sistemática estas cuestiones y analizado las actas de las Comisiones de Defensa del Parlamento y de las sesiones de las dos Cámaras Legislativas durante las últimas dos décadas, lo que le permite afirmar que la queja de los parlamentarios por lo exiguo de los plazos en los que se ven obligados a estudiarlas ha sido casi una regla en el trámite de los pedidos de venia legislativa, no sólo para operaciones de paz sino también en el caso de las maniobras con fuerzas de otros países.

Es más, este no es un fenómeno exclusivo de Uruguay. En Argentina, por ejemplo, frente a dicho problema -también endémico-, el Congreso votó una ley obligando al Ministerio de Defensa a presentar el programa de maniobras que las fuerzas armadas proyectan realizar anualmente con pares de otros países⁵⁹⁶. Algo que no debería plantear dificultades pues estas actividades se planifican con mucha anticipación.

Ciertamente, el caso de las operaciones de paz de NNUU presenta características algo diferentes a las de las maniobras militares combinadas; los plazos entre la decisión del Consejo de Seguridad y el despliegue de las tropas en terreno son menores. Sin embargo, es muy excepcional que el despliegue de una operación de paz ocurra reamente de manera repentina e imprevista. Ello resulta de un proceso previo, de muchos meses, durante el cual los organismos de NNUU analizan la posibilidad, negocian con los diversos actores involucrados en el conflicto y sondan la disposición

⁵⁹⁵ Más allá de que el Mando Superior de las FFAA resida en el Presidente de la República actuando con el Ministro, a los efectos prácticos, el Ministro está en la cadena de mando militar y los Ctes. en Jefe de las FFAA le deben obediencia.

⁵⁹⁶ Ley Nº25.880 aprobada el 31 de marzo de 2004 por el Congreso Argentino e incluye también el ingreso de fuerzas extranjeras. Sin embargo, el Ministerio de Defensa incumplió casi sistemáticamente esta norma por la resistencia de las fuerzas armadas (comunicación personal de Luis Tibiletti, asesor del Congreso argentino en asuntos de defensa durante varias décadas). Debe considerarse que en un anexo de la ley, el Congreso también estableció una lista muy detallada de asuntos que debe contener cada solicitud de ingreso de fuerzas extranjeras o salida de fuerzas nacionales del territorio argentino

de los potenciales países contribuyentes de personal y también estudian los aspectos logísticos y de financiamiento.

La exigüidad de los plazos con los que el Parlamento aprobó los despliegues de tropas en Camboya, Mozambique y Angola, aparece más bien como uno de los elementos que tornan opaca la problemática de la defensa nacional y las relaciones civiles militares en Uruguay⁵⁹⁷.

Debe ubicarse como una expresión del escaso interés y conocimiento civil/político sobre dichos asuntos, expresados en la escasa profundidad que caracteriza en general a los debates parlamentarios referidos al tema. A ello, también contribuyen las fuerzas armadas. Como cualquier burocracia pública –más aun si además es una corporación profesional- los militares prefieren que el escrutinio parlamentario de sus actividades no vaya más allá de lo formalmente necesario, algo a lo que por otra parte tampoco están habituadas.

La segunda regularidad que muestra el trámite de las tres autorizaciones concedidas por el Parlamento para los despliegues de contingentes en operaciones de paz de NNUU refiere a los contenidos y la estrategia seguida por los parlamentarios. Al respecto; la Cámara de Senadores optó –en los hechos- por *delegar* el análisis de las contribuciones del país con operaciones de paz en la cámara de Diputados; aprobó sin mayores trámites las solicitudes del Poder Ejecutivo.

En el marco de dicha división de tareas, mientras los aspectos sustantivos respecto a los despliegues de tropas en operaciones de paz (competencias de los diferentes Ministerios y características del despliegue, problemas y dificultades esperadas para el cumplimiento de la misión, plazos de la operación y sus consecuencias económicas, etc.) generalmente se ventilaron en la Comisión de Defensa, los debates en el pleno de la Cámara tendieron a concentrarse en problemas formales de los proyectos de ley.

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

⁵⁹⁷ Que podría extenderse al conjunto de Sudamérica y relacionarse con su condición de región con bajos niveles de conflictividad inter-estatal.

Los *vicios formales* en los proyectos de ley del Poder Ejecutivo resultan un asunto intrigante ya que los dos Ministros de Defensa del período de gobierno de Presidente Lacalle, el Dr. Mariano Brito y el Dr. Daniel H. Martins, fueron juristas reconocidos académica y profesionalmente, ambos especializados en derecho administrativo público. Puede apuntarse que, como se detalló más arriba, las *desprolijidades* legales más claras estuvieron referidas a la indefinición en las fechas y/o plazos de los despliegues y que ello otorgaba mayor latitud de acción a las autoridades militares⁵⁹⁸.

Finalmente, hay que señalar el peso de las razones económicas en las decisiones de contribuir con tropas para operaciones de paz. Ello aparece en la actas del Parlamento, aunque la argumentación del gobierno estuvo más concentrada en las razones normativas –adhesión a NNUU y a los principios de la convivencia pacífica internacional-, junto a razones funcionales de las FFAA; posibilidad de operar en teatros de conflicto real. Sin embargo, el aspecto que nunca se ventiló –lo cual obliga a pensar que ello fue aceptado como natural por todos los partidos políticos- fue la forma de gestión y el destino de los pagos de NNUU referidos a desgaste de equipo y otros servicios.

Aunque no aparece explícitamente en las actas de los debates en Parlamento, siempre limitados por la urgencia y superficiales en su contenido⁵⁹⁹, la necesidad de asignar nuevas misiones que contribuyeran a encauzar a unas fuerzas armadas que vivían con dificultades su retorno a las tareas profesionales en el nuevo contexto democrático, parece haber sido también un objetivo del gobierno al promover la contribución con operaciones de paz de NNUU⁶⁰⁰.

En el apartado que sigue se explicita el contexto político en el que Uruguay emprendió su política de contribución con operaciones de paz y en particular aquellos eventos que

⁵⁹⁸ El Dr. Lacalle, él mismo abogado de profesión y único protagonista central de las decisiones que se analizan actualmente con vida, no aportó ninguna información que permita aclarar el punto (entrevista del 23/11/2015).

⁵⁹⁹ El Dr. Guillermo Stirling, importante dirigente del Foro Batllista y presidente de la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados cuando se aprobó el despliegue en Camboya, admitió la gran superficialidad con que estos asuntos se debatieron (entrevista realizada en su domicilio de Montevideo el 10/11/2015).

⁶⁰⁰ Así lo fundamentó al autor el ex Presidente Lacalle (Entrevista realizada el 23/11/2015 en la Casa del Partido Nacional)

revelan la conflictiva realidad que atravesaron las relaciones civiles militares durante los años en que se aprobaron los despliegues de contingentes en Camboya, Mozambique y Angola.

V.2.3.a La conflictiva situación en las fuerzas armadas y su impacto sobre las decisiones respecto a contribución con operaciones de paz

Es imprescindible introducir algunos elementos contextuales referidos a las relaciones civiles militares que permiten deducir la compleja situación que atravesaba la oficialidad de las fuerzas armadas uruguayas mientras se verificaban los primeros grandes despliegues de tropas en operaciones de paz, particularmente en el Ejército, así como algunos otros fenómenos de la realidad política en aquellos años.

Es interesante señalar que la responsabilidad política del inicio de la política uruguaya de contribución con operaciones de paz de NNUU así como la iniciativa respecto a los tres primeros grandes despliegues de tropas en operaciones de paz de NNUU, correspondieron al gobierno del Presidente Luis A. Lacalle. El cuarto gran despliegue (MONUC, República Democrática del Congo), se produjo recién en 2001, periodo del Presidente Jorge Batlle. Quiere decir que en los años de la segunda presidencia del Dr. Julio María Sanguinetti, luego del retorno, en 1996, de las tropas destinadas a Angola, la contribución uruguaya con NNUU volvió transitoriamente a su condición de *testimonial*; compuesta solamente de observadores militares⁶⁰¹.

Un repaso de ciertos eventos ocurridos durante el período de gobierno del Presidente Lacalle permiten comprender con mayor claridad la complejidad de las relaciones civiles militares durante dichos años -1992 a1995- coincidiendo con los primeros envíos de contingentes militares uruguayos para operaciones de paz de NNUU.

Una ubicación de la problemática de las relaciones civiles militares vivida por el único Presidente del Partido Nacional del siglo XX⁶⁰² (1991-1995), hay que hacer referencia

⁶⁰¹ Luego se volverá sobre este asunto.

⁶⁰² Para encontrar un Presidente electo perteneciente al P. Nacional hay que remontarse a Bernardo P. Berro, quien gobernó entre 1860 y 1864. Durante el siglo XX, si bien existieron dos administraciones del P. Nacional -1959-1963 y 1963-1967- durante el Poder Ejecutivo de la época era colegiado (Consejo Nacional de Gobierno) con un Presidente rotativo anualmente.

al primer gobierno post-autoritarismo, encabezado por el Presidente Julio M. Sanguinetti (1985-1990).

En dicho período –el primero de la transición democrática- se vivieron situaciones complejas en relación con las fuerzas armadas en su proceso de retorno a las tareas profesionales. Sin embargo la conflictividad de esos primeros años se concentró en la la cuestión del tratamiento que se daría a la sistemática violación de los derechos humanos que se produjo durante el período autoritario.

La crisis más grave en ese sentido⁶⁰³ -que motivó la primera *fórmula de solución* al asunto- fue consecuencia de la actitud del Cte. en Jefe del Ejército, Tte. Gral. Alfredo Medina, al anunciar públicamente su decisión de no dar curso a la citación para que varios Oficiales militares concurrieran a declarar como acusados ante la Justicia. La delicada situación institucional planteada por la amenaza de desacato del Cte. en Jefe del Ejército fue *resuelta* con la aprobación de la Ley N° 15.848 de la Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado (diciembre de 1986)⁶⁰⁴. En efecto, la forma en que se aplicó la ley durante casi dos décadas -hasta 2005- evitó que prosperaran las demandas penales contra oficiales de las fuerzas de seguridad del estado e incluso contra jefes políticos del régimen autoritario⁶⁰⁵.

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

De tal forma, puede afirmarse con un buen grado de certeza que durante el período de gobierno del Presidente Sanguinetti (1985-1990) –más allá de registrarse tensiones con las fuerzas armadas por razones presupuestales⁶⁰⁶- el principal foco de conflicto en la

⁶⁰³ Las demás, comparativamente menores, fueron generalmente manifestaciones de disconformidad con la situación presupuestal y salarial.

⁶⁰⁴ Sólo un pequeño número de legisladores del Partido Nacional y un diputado del Partido Colorado, junto a la bancada del Frente Amplio, se opusieron a la Ley de Caducidad. La mayoría de los parlamentarios nacionalistas, incluso los seguidores de Wilson Ferreira Aldunate, además del Partido Colorado, hicieron posible su aprobación.

⁶⁰⁵ La ley entregaba la llave de toda posibilidad de investigación al Poder Ejecutivo. El Presidente Sanguinetti ratificó su convicción de que se trataba de un “punto final,” a través de la forma en que implementó la norma (ver Caetano, G. 2005:21-23)

⁶⁰⁶ A los temas del presupuesto de defensa nacional se dedica más abajo un análisis particular

esfera de las relaciones civiles militares fue lo que se conoció como *intentos de revisión* respecto del período autoritario. Este asunto unificó a la oficialidad de las fuerzas armadas en la defensa corporativa de sus integrantes cuestionados e incluso en lo que se interpretó como la defensa institucional de las propias fuerzas armadas.

Por otra parte, la actitud política general del Presidente Sanguinetti en relación a la gestión de las fuerzas armadas tuvo dos facetas. Por una parte, en el plano presupuestal –una esfera sin duda estratégica-, el primer gobierno post-autoritario instauró una política presupuestal restrictiva del gasto en el Ministerio de Defensa que se mantuvo incluso más allá de las rotaciones de partidos en el gobierno hasta 2010/2011. En cambio, en el plano político-administrativo, la primera gestión del Dr. Sanguinetti se puede definir como de *prudente prescindencia*. En efecto, durante el período se evitaron las decisiones que limitaran la autonomía de la corporación militar en la gestión de *sus asuntos institucionales*.

La forma que el Presidente manejó la titularidad del Ministerio de Defensa Nacional ilustra la cuestión. En efecto, en primera instancia, entre 1985 y 1987, el delicado cargo fue confiado al principal referente de la minúscula Unión Cívica⁶⁰⁷, Dr. Juan V. Chiarino; personalidad respetable pero sin ningún peso político real⁶⁰⁸. En cambio, en los tres últimos años del período la titularidad del Ministerio de Defensa fue confiada al Tte. Gral. Hugo Medina; el Cte. en Jefe del Ejército que había negociado la salida democrática y permaneció en dicho cargo hasta ser nombrado Ministro.

Ambas personalidades resultaron altamente funcionales al complejo juego de poder instalado entre militares y gobierno electo, aunque por razones perfectamente contrapuestas. En efecto, primero un anciano abogado de orientación conservadora, sin peso político ni voluntad de imponerlo y luego un poderoso General de gran prestigio entre sus pares, actor clave de las negociaciones que habilitaron la salida democrática y

⁶⁰⁷ La Unión Cívica, partido católico conservador de vieja tradición en Uruguay que en los años 60' dio origen al Partido Demócrata Cristiano. De hecho, fue regenerado durante el proceso que condujo a la salida democrática y participó del Pacto del Club Naval donde se negociaron los términos de la transición entre los partidos políticos y los militares. Posteriormente volvió a extinguirse.

⁶⁰⁸ La característica de su gestión quedó marcada por la frase que el Dr. Chiarino utilizó reiteradamente y devino célebre: *no tengo conocimiento...*

que se mantuvo al frente del Ejército en el tramo último del período autoritario y durante los dos primeros años de la restauración democrática.

Así, las relaciones civiles militares durante la primera Presidencia del Dr. Sanguinetti (1985-1990), transcurrieron en un complejo y delicado equilibrio entre las jerarquías militares y las autoridades de gobierno electas, como directa consecuencia del carácter pactado de la transición. Ellas podrían caracterizarse como de paulatino proceso de restauración de la modalidad tradicional de relaciones civiles militares vigente hasta que comenzó el ascenso autoritario que culminó con la ruptura institucional de junio de 1973. Sin embargo, hay que anotar dos cuestiones particulares y significativas de los primeros cinco años post-dictadura.

En primer lugar, la ya señalada *prudente prescindencia*, muy especialmente en lo referido al estratégico asunto de los ascensos y destinos en la máxima jerarquía militar. Esto es, en la conducción de las fuerzas armadas. El mecanismo al que apeló el gobierno del Dr. Sanguinetti fue respetar el *orden de las derechas*; histórica reivindicación corporativa consolidada durante el período autoritario y justificada en el respeto a los *méritos profesionales*⁶⁰⁹. En los hechos, ello implicó abdicar de la potestad del Presidente de la República a quien la Constitución⁶¹⁰, asigna la potestad de designar a los Ctes. en Jefe de las FFAA y también, con venia previa del Senado, los ascensos al grado de Oficial General.

El respeto a la continuidad en la aplicación de orden de derechas no sólo satisfacía a la corporación militar y particularmente a sus máximas jerarquías, sino que para el Partido Colorado -en particular para el Presidente Sanguinetti- representaba cierta garantía de continuidad de la cúpula militar con la que había negociado la salida de la dictadura, manteniendo niveles de interlocución más o menos fluida con los mandos militares.

⁶⁰⁹ Por su carácter formalmente *neutro*, el criterio de *las derechas* permitió evitar conflictos internos en las FFAA durante la dictadura. El *orden de derechas* se funda en la antigüedad y junto a los *méritos profesionales*, constituyen los dos pilares básicos de la carrera profesional militar. Ambos fueron establecidos en la ley 10.050 Orgánica Militar de 1941 y los recogió la Ley Orgánica de las FFAA de 1974. En una institución altamente jerarquizada el *orden de derechas* como criterio para los ascensos de grado en las máximas jerarquías tiende a minimizar la posibilidad de transformaciones significativas.

⁶¹⁰ Art. 168, inc.2º y 11º.

La segunda particularidad, tiene relación con la convicción pragmática del Dr. Sanguinetti –inspirado en la entonces reciente transición española post-franquista- respecto a la conveniencia política de evitar la revisión de los crímenes cometidos durante el período autoritario. Una visión *consecuencialista* acerca de la estrategia de restauración de las formas de convivencia política pacífica en la sociedad uruguaya⁶¹¹.

En definitiva, el Presidente Sanguinetti administró con habilidad y pragmatismo el capital político acumulado en el período final de la dictadura -desde el plebiscito constitucional de 1980 hasta las elecciones de 1984- y en especial los vínculos que fue cultivando con la cúpula militar. También supo manejar a su favor esa variable en sus difíciles relaciones con las organizaciones sociales. En efecto, la activa movilización social había jugado un papel significativo en la fase final del régimen autoritario y principalmente los sindicatos ejercieron una permanente presión sobre el gobierno del presidente Sanguinetti para recuperar derechos y condiciones de vida –salarios fundamentalmente- perdidos durante la dictadura.

Si bien algunos de dichos reclamos fueron atendidos, la *amenaza militar* representó objetivamente un freno para las exigencias de los movimientos sociales y de la oposición política de izquierda, particularmente en lo referido a la persecución de los responsables de la represión del período autoritario⁶¹².

No es posible profundizar en estos dos rasgos que marcaron el período de la presidencia del Dr. Sanguinetti y condicionaron el desarrollo posterior de la transición uruguaya. Sólo interesa dejar asentado que las relaciones civiles militares en dicho quinquenio se desarrollaron en un *tono* general de tensa cooperación. Sus características más importantes y duraderas fueron tres: la reducción del presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional⁶¹³, la restauración de la *reserva de dominio militar*⁶¹⁴ y un *arreglo* -

⁶¹¹ Este punto de vista ha sido defendido innumerables veces por el Dr. Sanguinetti en entrevistas de prensa y en los libros que publicó para fundamentar su interpretación de la historia reciente.

⁶¹² Hay que precisar que de todos modos, tempranamente el gobierno otorgó una amnistía de hecho general para los presos y perseguidos, así como posteriormente ciertas reparaciones laborales a los funcionarios públicos destituidos por razones políticas.

⁶¹³ La reducción de presupuesto constituye una variable muy significativa para este trabajo y se produjo gradual pero sostenidamente hasta 2010.

podría calificarse como *política de justicia transicional a la uruguaya*⁶¹⁵- que contempló la exigencia militar de no someter a juicio a los responsables de delitos de *lesa Humanidad*.

La inauguración del segundo período de gobierno democrático y la asunción de un Presidente de la República electo perteneciente al Partido Nacional -algo que no ocurría desde mediados del siglo XIX⁶¹⁶- introdujo un cambio en la forma de gestión de las relaciones civiles militares. Ello explica en buena medida los conflictos que tuvo el Presidente Luis A. Lacalle, no sólo con una parte de las jerarquías militares, sino también con su antecesor en la Presidencia de la República. Las consecuencias de esta situación se reflejaron en la forma de actos graves de indisciplina militar y también policial, además de duros enfrentamientos al interior de la cúpula de las fuerzas armadas.

Así, durante el gobierno del Presidente Luis A. Lacalle (1990-1995) el Uruguay experimentó un enrarecido clima al interior de los servicios de seguridad del Estado⁶¹⁷. En dicho marco se aprobó el envío de tropas a Camboya y luego también a Mozambique y Angola.

⁶¹⁴ Valenzuela 1992:57-103. Ciertamente, la autonomía militar, fenómeno tradicional en Uruguay, asumió rasgos más acentuados en el quinquenio 1985-1990.

⁶¹⁵ El concepto de política de justicia transicional es una intuición del autor, inspirada por la tesis de doctorado de Valentina Curto (2015), que estudia la política uruguaya de reparación de las víctimas del terrorismo de estado a partir del año 2000. En efecto, si el concepto de justicia transicional refiere a las soluciones extra-judiciales implementadas en sociedades bajo condiciones de post-conflicto, la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, aprobada en 1986, es justamente eso; una solución política *ad hoc* negociada por el Parlamento para implementar una vía extra-judicial de tratamiento de las consecuencias del terrorismo de estado. Está implícito que no tratar

⁶¹⁶ Entre 1959 y 1967, hubieron dos gobiernos electos del Partido Nacional, pero ellos coincidieron con el período durante el cual el Poder Ejecutivo tuvo carácter colegiado.

⁶¹⁷ En la policía la cuestión se expresó como reclamos de mejora salarial y en las fuerzas armadas a través de diversos problemas en la cadena de mando. La situación en esos años tuvo similitudes con lo ocurrido cuando el P. Nacional ganó las elecciones nacionales por primera vez en siglo XX y promovió lo que se denominó el *blanqueo* de las jerarquías militares, predominantemente coloradas.

Para ubicar esta problemática es necesario recordar que en el plano político ese período de gobierno tuvo como uno de sus rasgos centrales la falta de una coalición de apoyo mayoritaria y más o menos estable en el Parlamento.

Dicha dificultad, aunque ciertamente vinculada a las convicciones liberales del Presidente en lo económico, se gestó por las condiciones en que tuvo lugar el triunfo electoral del Dr. Lacalle; líder del sector herrerista, minoritario dentro de su Partido desde la segunda mitad de la década de los años 60'. Su ascunción como Presidente de la República en marzo de 1990, fue en buena medida, resultado de la prematura muerte – en 1988- de Wilson Ferreira Aldunate, dirigente indiscutido de la fracción mayoritaria del Partido Nacional⁶¹⁸.

El triunfo electoral del Dr. Lacalle, muy ajustado⁶¹⁹, que nadie vaticinaba un par de años antes, se fundó en una vigorosa campaña política que le permitió alcanzar el liderazgo de su Partido y fue facilitado por las divisiones del Partido Colorado, desgastado por cinco años de gobierno en el marco de la profunda crisis económica y social que había dejado el régimen autoritario al retirarse en 1985. Por su parte, el Frente Amplio había sufrido una escisión importante⁶²⁰ poco antes del inicio de la campaña electoral para las elecciones de 1989.

En dicho escenario⁶²¹, el Presidente electo no logró conformar alianzas sólidas que otorgaran respaldo legislativo duradero a su gobierno⁶²². Dicho inestable y efímero

⁶¹⁸ Claramente enfrentada al herrerismo que encabezó Lacalle.

⁶¹⁹ Ver <http://www.corteelectoral.gub.uy/gxpsites/page.aspx?3,26,294,O,S,O>, (acceso 02/11/2015)

⁶²⁰ El Partido por el Gobierno del Pueblo compareció como cuarto partido en esas elecciones.

⁶²¹ El Partido Nacional obtuvo 37,2% del total de votos, el Partido Colorado 29%, el Frente Amplio 20,3% y el PGP 8,6%. Debe considerarse además que el sector del Presidente Lacalle dentro del Partido Nacional, sólo obtuvo 58% de los votos y que en el Partido Colorado sus dos grandes fracciones obtuvieron cada una el 50% de los votos.

⁶²² Luego de arduas negociaciones el Presidente Lacalle logró establecer lo que se llamó una *alianza nacional* junto al Partido Colorado, en cuyo interior convivían fracciones con serias diferencias. Por una parte, el grupo del Dr. Jorge Batlle, de orientación liberal, favorable al Consenso de Washington y por otra parte, Sanguinetti y el sector del pachequismo con enfoques más estatistas. La *alianza nacional* se quebró tempranamente en 1991 por el desgajamiento del sanguinettismo, al que siguió luego el sector de Jorge Batlle. En marzo de 1993 con la salida de la coalición de algunos sectores del propio Partido Nacional, el lacallismo

sustento político fue el escenario en el cual se produjeron los desencuentros entre el Dr. Lacalle y el Partido Colorado, principalmente con el Dr. Sanguinetti, en relación al manejo de las fuerzas armadas.

Como señala acertadamente Narcís Serra (2008:63-65), con base en la experiencia de la transición española⁶²³, la reforma democrática de las fuerzas armadas luego de períodos autoritarios, difícilmente logre éxitos en ausencia de sólidos acuerdos políticos y de una sociedad civil que los respalde.

En realidad, la Presidencia del Dr. Lacalle no promovió una reforma democrática de las fuerzas armadas sino que buscó contar con Oficiales Generales y Comandantes en Jefe de las tres FFAA de su confianza. Su política hacia las fuerzas armadas se orientó en dos direcciones principales: controlar la cúpula militar, designando y promoviendo Oficiales Generales más o menos afines y en segundo lugar, ya avanzada su administración y con éxito muy relativo, racionalizar organizativamente a las FFAA. Esta orientación se plasmó en una Directiva Presidencial⁶²⁴ cuyo objetivo central estaba dirigido a modernizar el Ejército⁶²⁵.

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

Sólo en un sentido las novedosas decisiones adoptadas por el Dr. Lacalle en relación a los ascensos, designaciones y destinos en la cúpula militar podrían interpretarse como

quedó aislado en el Parlamento, con el único apoyo de los legisladores del pachequismo (Caetano, G. 2005:24-25)

⁶²³ Serra une su trayectoria académica y la experiencia de haber sido Ministro de Defensa entre 1982, luego del intento de golpe del 23-F, hasta 1991.

⁶²⁴Curiosamente, fue la única vez que se utilizó esta *figura normativa*, al menos en la historia reciente del Uruguay.

⁶²⁵ El Tte. Gral. Daniel García-un Teniente de Artigas de filiación colorada-, designado Cte. en Jefe del Ejército, luego de que Lacalle destituyera al Tte.Gral. Rebollo, aplicó algunas de las medidas incluidas en la Directiva Presidencial que fueron, posteriormente revertidas durante la segunda Presidencia de Julio M. Sanguinetti, período en el cual la cúpula militar fue *limpiada* de Tenientes de Artigas y/o herreristas.

una iniciativa democratizadora⁶²⁶. En efecto, como él mismo lo enfatizó al ser entrevistado⁶²⁷, el abandono del *orden de derechas* –rompiendo con el criterio instalado en la dictadura y mantenido por el Presidente Sanguinetti- expresó su voluntad de afirmar la autoridad presidencial sobre las fuerzas armadas⁶²⁸. Sin embargo, no puede ocultarse que dicha afirmación de la autoridad presidencial condujo en los hechos a la promoción de Oficiales afines partidariamente al gobierno⁶²⁹ rompiendo la clara mayoría de Oficiales Generales de simpatías coloradas que encontró al asumir el cargo.

Las iniciativas dirigidas a adecuar/reducción del presupuesto militar agravaron el descontento, junto al fuerte malestar provocado por la no aplicación del Art. 67 de la Constitución⁶³⁰ a las jubilaciones militares.

A los efectos de la claridad en la exposición y visto que, entre 1990 y 1995, la realidad de las relaciones civiles militares en Uruguay fue particularmente compleja, dando lugar a hechos de gravedad en muchos casos inédita, es necesario examinar el punto con cierto detalle.

En primer término se presenta un análisis de la forma que adquirió en dichos años un elemento estructural, tanto por sus niveles de generalidad espacial y temporal que exceden largamente el ámbito doméstico y también los cinco años de la administración

⁶²⁶ La promoción de Oficiales Superiores y/o la designación de Ctes. en Jefe cercanos al Presidente no significó que ellos no hubieran tenido afinidades y/o hubieran sido protagonistas activos en ella. En realidad, toda la plana mayor de las FFAA lo había sido.

⁶²⁷ La entrevista al Dr. Lacalle tuvo lugar el 23/11/2015 en la sede del Directorio del Partido Nacional.

⁶²⁸ Curiosamente, el Dr. Lacalle ha sido el único dirigente uruguayo contemporáneo de primera línea que se auto-definió como Comandante de las Fuerzas Armadas; una categoría ausente de la normativa uruguaya en cuya Constitución el *Mando Superior* de las Fuerzas Armadas se asigna al Poder Ejecutivo; el Presidente de la República actuando en Consejo de Ministros o con el Ministro respectivo (Art. 168)

⁶²⁹ El ascenso al grado de Oficial General lo decide el Poder Ejecutivo, con venia del Senado. El criterio establecido es el de *selección*, basado en antigüedad y méritos. Desde 1941 hasta que la dictadura lo eliminó en 1974, uno de los Generales debía haber ascendido al grado por el mecanismo del concurso.

⁶³⁰ Introducido en la Constitución como resultado del plebiscito celebrado en noviembre de 1989, el Art. 67 establece que el monto de las jubilaciones y pensiones se ajustará de acuerdo a la variación del Índice Medio de Salarios y se acompasará a los ajustes de los salarios públicos.

Lacalle: la *perplejidad estratégica* en la que cayó la corporación militar uruguaya como resultado tanto del fin de la guerra fría como por la creciente evidencia de que la nueva realidad democrática doméstica se tornaba irreversible. La conjunción de ambos fenómenos y de los procesos asociados a ellos enfrentó a las fuerzas armadas uruguayas a la necesidad de transformaciones sustantivas en los aspectos doctrinarios, en su propio funcionamiento institucional, en su relación con la sociedad e incluso en sus vínculos internacionales⁶³¹. Este último aspecto incluye a la cooperación con las fuerzas armadas de EEUU que por su significación recibe atención particular más abajo. Conviene precisar también que dicha necesidad de cambios sustantivos, aunque eclosionó en el gobierno del Presidente Lacalle, se mantuvo como problema central subyacente para las instituciones militares a lo largo de todo el período que se analiza y representa un componente esencial de las hipótesis y los argumentos de la investigación.

En segundo término se realiza una descripción resumida de sus dos componentes coyunturales básicos: reclamaciones presupuestales, particularmente las relacionadas con los ingresos personales de los militares –las más “sonoras” relacionadas a las retribuciones del personal retirado- y fricciones y descontentos generados por ascensos, designaciones y destinos en las máximas jerarquías militares. También se hace referencia a lo que podría definirse como epifenómenos resultantes, en la forma de severas manifestaciones de indisciplina que, en algún caso, llegó a los límites de generar una crisis institucional.

El cambio de escenario estratégico, con su consecuencia expresada como *perplejidad estratégica* de la oficialidad militar, provocó naturalmente un profundo sentimiento de incertidumbre⁶³² acerca del futuro institucional y hasta personal en los integrantes de las fuerzas armadas.

⁶³¹ Este es un aspecto poco conocido y percibido en los ámbitos civiles. Por sus propios cometidos las instituciones militares en todo el mundo desarrollan una intensa política de relaciones internacionales. Aunque básicamente enfocadas a intercambios de todo tipo con fuerzas armadas extranjeras –información, formación, entrenamiento y hasta sociabilidad - ellas incluyen el permanente estudio y análisis de los fenómenos asociados a la seguridad internacional.

⁶³² No es posible profundizar el significado de la incertidumbre para los profesionales militares. Sólo se dirá que la vida institucional y el desarrollo de la carrera profesional en las fuerzas armadas poseen un alto grado de previsibilidad por estar fuertemente reglados. Por otra parte, los militares son formados en la idea de estar al servicio de dos entidades trascendentes

V.3 La *perplejidad estratégica* de las FFAA uruguayas.

Como buena parte de las fuerzas armadas del mundo, en Uruguay los militares sufrieron el shock del abrupto e imprevisto fin que tuvo la guerra fría.

El impacto de la desaparición del enemigo comunista se potenció por otros dos fenómenos previos cuyas consecuencias tuvieron efectos concurrentes. El primero fue la suspensión de la cooperación militar norteamericana ocurrida en la segunda mitad de la década de los años 70⁶³³. El segundo, fue la pérdida de vigencia de las hipótesis de conflicto más tradicionales de las FFAA uruguayas, comenzar a desactivarse en los 80' la tradicional rivalidad entre Brasil y Argentina por el liderazgo sudamericano⁶³⁴. En dicho marco, la vuelta a las tareas profesionales y el abandono de su misión de tutela del estado y la sociedad ante la amenaza del enemigo interno comunista -según la doctrina de la seguridad nacional-, dejó a los militares en la virtual *orfandad doctrinaria*. Dicho vacío, en ausencia de directivas explícitas por parte de las autoridades políticas, se tradujo en un lento proceso de abandono, incompleto y/o parcial⁶³⁵, de las hipótesis de conflicto que habían orientado históricamente a las FFAA⁶³⁶.

a las que se asignan características casi inmutables; la Nación/la Patria y la propia institución. Además, la forma acrítica en que se imparte la formación militar y se inculcan sus aspectos doctrinarios, tienden a conformar un pensamiento conservador.

⁶³³ En 1976 el Congreso de EEUU aprobó la llamada Enmienda Koch que prohibió la cooperación militar con regímenes que violaran los DDHH. Entre sus consecuencias estuvo que las FFAA uruguayas debieran comenzar a elaborar manuales de doctrina, en lugar de utilizar traducciones de manuales militares norteamericanos como había sido tradicional.

⁶³⁴ Este proceso comenzó con los acuerdos Alfonsín-Sarney (Foz de Iguazú, noviembre de 1985) que incluyeron el sensible punto de la cooperación nuclear y luego (junio de 1986) la firma del PICE (Programa de Integración Económica) que desembocó luego en el MERCOSUR. En la geopolítica regional el territorio del Uruguay siempre ha sido considerado la llave para el control de la estratégica Cuenca del Plata. De todas formas, conviene precisar que aun hoy, más allá de los avances en el Consejo de Defensa Suramericano (Unasur), los acuerdos de cooperación bilateral y las definiciones de Documento de Política de Defensa Nacional (Decreto 154/2014), en la doctrina de las FFAA uruguayas la hipótesis de conflicto con los países vecinos no ha desaparecido.

⁶³⁵ No existió un proceso completo y ordenado de revisión y planificación estratégica de la defensa militar del país. Cada una de las tres FFAA realizaron ajustes doctrinarios parciales o ciertas reformas de racionalización y modernización de sus organizaciones, etc.

⁶³⁶ Como dato anecdótico; en los cursos de Maestría en Estrategia Nacional del Centro de Altos Estudios Nacionales, dependiente del Ministerio de Defensa Nacional, la central sindical (PIT-

En tal sentido, puede citarse un ejemplo que grafica lo planteado. Recién en 1999, último año de la segunda Presidencia del Dr. Julio M. Sanguinetti, se produjo un hecho de alto valor simbólico en dicho proceso de deshielo y lento *reacomodamiento doctrinario*: el Ministro de Defensa Nacional, Juan L. Storace, dio el aval para que, con su presencia, se celebrara la reunión solicitada por el entonces candidato presidencial del Frente Amplio, Dr. Tabaré Vázquez, con los tres Ctes. en Jefe de las FFAA⁶³⁷.

V.4 Las consecuencias del ajuste presupuestal en el Ministerio de Defensa.

En este asunto hay que señalar dos aspectos; un primer gran *rubro de problemas* tiene que ver con cuestiones presupuestales, particularmente salariales, que fue naturalmente el que provocó los mayores conflictos. El segundo, más difuso aunque significativo, es el de los descontentos profesionales generados por la falta de recursos para el funcionamiento y las inversiones. Hay que señalar que nunca en la historia del Uruguay contemporáneo las fuerzas armadas habían contado con un presupuesto y unos salarios como los del período 1972-1985. Tampoco el volumen de personal del Ministerio alcanzó los niveles registrados hacia el final de la dictadura.

En 1984 el número de funcionarios fue de 40.637, en 1986 los cargos ocupados descendieron en 4.617 y luego la Ley N° 16.170 (Arts.89 y sgtes) eliminó 6.400 cargos vacantes de personal subalterno. De esta forma, hacia 1992 el personal del Ministerio de Defensa rondaba los 32.000 funcionarios (González Guyer, J. coord. 2008:32).

En el plano salarial, durante el período 1990-1995 el personal militar –en actividad y en retiro- tuvo motivos para reclamaciones pecuniarias. El salario militar, como en general el poder de compra de las remuneraciones en toda la administración pública, sufrieron

CNT) aparecía caracterizada como un enemigo (comunicación personal de un cursante que pidió conservar el anonimato).

⁶³⁷ Durante la campaña política para las elecciones generales de 1999 y ante la posibilidad de que el Dr. Vázquez pudiera resultar ganador, el Gral. Victor M. Licandro, presidente de la Comisión Especial de Defensa (CEDN) del Frente Amplio y asesor del Dr. Vázquez en esos temas, le sugirió que solicitara dicha reunión al Ministro de Defensa. El Gral. Licandro manejaba que las FFAA uruguayas aun definían al Frente Amplio como *enemigo* y una reunión formal de tales características podría contribuir para modificar aquella trasnochada definición (información compartida reservadamente por el Gral. Licandro con algunos integrantes de la CEDN entre los cuales estaba el autor de este trabajo).

los efectos del enérgico ajuste fiscal⁶³⁸ decidido por el Dr. Lacalle⁶³⁹ como mecanismo para atenuar el déficit presupuestal que generaba la reforma jubilatoria votada en el plebiscito de noviembre de 1989, modificando el sistema de ajuste de las jubilaciones y pensiones, a través un artículo en el texto de la Constitución⁶⁴⁰.

Por otra parte, la decisión de no aplicar dicha norma constitucional a los retiros y pensiones militares, generó un importante movimiento de retirados militares alrededor del recurso de anti-constitucionalidad promovido ante la Suprema Corte de Justicia por un oficial retirado del Ejército. Finalmente, el máximo órgano de justicia dictaminó favorablemente sobre el reclamo⁶⁴¹ y el gobierno debió enviar un proyecto de ley al Parlamento incluyendo a las jubilaciones militares en el sistema general⁶⁴².

Un buen indicador de los niveles de disconformidad, lo constituyó la verdadera *avalancha* de pedidos de pase voluntario a situación de retiro que tuvo lugar a fines del año 1991.

La Tabla 2 es particularmente reveladora. Por una parte, da cuenta del desquicio de la *pirámide jerárquica* de las fuerzas armadas en cuya cúspide (Coroneles de Ejército y Fuerza Aérea y Capitanes de Navío en la Armada) se acumulaban los Oficiales. El fenómeno fue consecuencia de dos modificaciones introducidas en los años 50' en el

⁶³⁸ Cinco días después de asumir la Presidencia, Lacalle envió un drástico proyecto de ley de ajuste fiscal que resultó aprobado en el Parlamento (Ley N°16.107).

⁶³⁹ En realidad, aunque de manera menos drástica, durante el primer gobierno del Presidente Sanguinetti, el presupuesto y el salario real militar ya había sido reducido por obra de la inflación (ver próxima nota al pie).

⁶⁴⁰ Hay que señalar que el nivel general de los salarios, particularmente en el Estado, fue duramente golpeado por la inflación. Al finalizar la dictadura la inflación acumulada de los últimos doce meses rondaba el 68%, 1985 cerró en 83% y si bien se moderó algo entre 1986-1988, en 1990 trepó a 129% (cerca del récord histórico de junio de 1968, cuando llegó casi a 183%). Posteriormente, entre 1991 y el fin del período del Presidente Lacalle en marzo de 1995, se moderó para situarse en el 45% anual (INE <http://www.ine.gub.uy/web/guest/precios-y-salarios>. Acceso 29/12/2015).

⁶⁴¹ Ver Búsqueda 15/10/1992 (pp.3-7)

⁶⁴² Ver Búsqueda 22/10/1992 (p.4)

sistema de ascensos de la Ley Orgánica Militar de 1941⁶⁴³ y que fueron incorporados a la Ley Orgánica de las FFAA de 1974.

TABLA II
SOLICITUDES DE PASAJE VOLUNTARIO A SITUACIÓN DE RETIRO DE OFICIALES
SUPERIORES
DICIEMBRE DE 1991

	Nº de Solicitudes	Nº Total de Oficiales Superiores
Ejército Nacional	144	276
Armada Nacional	34	111
Fuerza Aérea Uruguaya	31	73

Fuente: elaborado por el autor con base en información publicada en Semanario Búsqueda del 09/01/1992

En unas fuerzas armadas cuyo número total en aquel momento rondaba los 35 mil efectivos, la mayor parte de los Oficiales Superiores se encontraban *fuera de cuadro*, formalmente destinados a los Comandos Generales pero sin tareas efectivas. Ello, aunque aseguraba ciertos ingresos, junto a los privilegios asociados a la jerarquía, da cuenta de una carrera profesional que culminaba de manera frustrante para buena parte de la oficialidad militar y representaba una causa difusa pero extendida de disconformidad.

Las causas circunstanciales que explicaron el masivo pasaje voluntario a situación de retiro que la Tabla 2 grafica fueron principalmente dos. Por una parte, las normas de incentivo jubilario incluidas en la Rendición de Cuentas aprobada en 1991; la compensación de dieciocho sueldos y un monto de haber de retiro equivalente al del grado superior⁶⁴⁴. De tal forma, el ingreso percibido por un Oficial pasó a ser mayor en situación retiro que si permanecía en actividad⁶⁴⁵. No es difícil de comprender que si bien la norma redujo el número de Oficiales en actividad y por tanto el presupuesto del

⁶⁴³ Estas dos normas del sistema de ascensos fueron conocidas como *del tercio y del tiempo doble*.

⁶⁴⁴ Ver Búsqueda 03/01/1992 (p.3).

⁶⁴⁵ El único incentivo para permanecer en actividad luego de algunos años del ascenso a Cnel. .lo representa la expectativa real de acceder al grado de Oficial General, una jerarquía a la que llegan generalmente aquellos que gozan de alguna confianza política por parte del Presidente/gobierno de turno.

Ministerio de Defensa, se incrementó el monto que Rentas General debía transferir a la Caja de Jubilaciones y Pensiones Militares para atender a sus beneficiarios.

La cuestión del salario y de las jubilaciones militares fueron las motivaciones circunstanciales de sonadas y masivas asambleas del Centro Militar⁶⁴⁶, una de las que incluso aprobó una declaración estableciendo la *pérdida de confianza en el Ministro de Defensa* y solicitando su relevo.

El deterioro del valor real del presupuesto asignado al Ministerio de Defensa Nacional como consecuencia de su congelación en condiciones de alta inflación, afectó el funcionamiento y mantenimiento del equipamiento militar. Lógicamente, el contraste de esta situación con la realidad presupuestal vivida por las fuerzas armadas durante el período autoritario fue muy marcado⁶⁴⁷.

La Tabla III muestra la evolución del gasto en Defensa en relación al presupuesto y al producto bruto interno. Conviene precisar que la única serie de datos confiables y disponibles de una forma que permita el análisis de la evolución del presupuesto de defensa en los años que se analizan, es la que elaboró la Contaduría General de la Nación en 2007. Lo que en ese estudio se define como *servicios de defensa* no incluye el gasto del Servicio de Retiros y Pensiones Militares ni las nada despreciables transferencias que Rentas Generales realiza para enjugar el crónico déficit de dicho servicio, tampoco el gasto dedicado a los institutos de formación militar (se considera en servicios educativos).

Una mirada al período de los dos primeros gobiernos posteriores al régimen autoritario muestra que el gasto en defensa, medido en relación con el gasto presupuestal total y con el PBI, sufrió reducciones sustantivas. Más aún si se lo compara con 1974 ó 1982 e incluso con 1985, cuando Uruguay recupera la democracia.

Conviene observar la evolución del monto del presupuesto y por ello se incluye la Tabla IV que muestra gráficamente la evolución del gasto en pesos constantes de 2005, tanto del presupuesto como en defensa.

⁶⁴⁶ Ver Búsqueda 08/10/1992 (p.16) y 15/10/1992 (pp.3-7)

⁶⁴⁷ Se dedicará una sección al análisis general del presupuesto de defensa nacional durante los años post-dictadura.

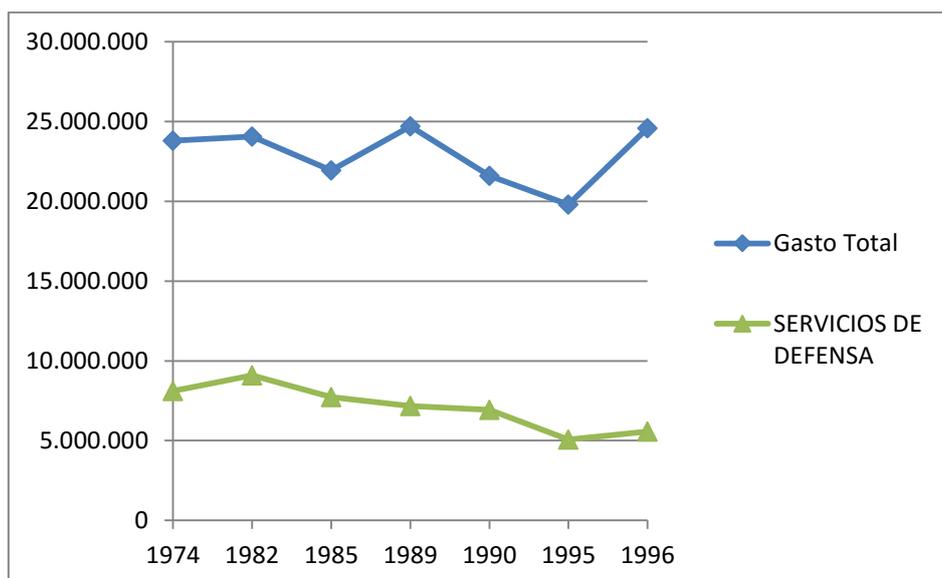
TABLA III
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO Y DEL GASTO EN DEFENSA (1974-1996)
(AÑOS SELECCIONADO)
(Pesos Constantes de 2005, %PBI y % del Gasto del Gobierno Central)

	1974	1982	1985	1989	1990	1995	1996
GASTO PÚBLICO TOTAL							
Pesos Ctes. de 2005	23.799.162	24.064.708	21.937.109	24.708.667	21.601.571	19.799.491	24.588.729
% PBI	19,25	27,63	20,10	19,99	16,73	17,66	20,27
SERVICIOS DE DEFENSA							
Pesos Ctes. de 2005	8.104.580	9.094.950	7.739.126	7.176.395	6.936.011	5.069.009	5.559.394
% PBI	2,77	2,99	2,47	1,95	1,93	1,35	1,44
% Gasto Total	14,0	11,0	12,0	10,0	12,0	8,0	7,0

Fuente: elaborado por el autor en base a Contaduría General de Nacional 2007 Distribución del Gasto Presupuestal 1974-2005, Montevideo

El gasto público total del período considerado, medido a valores constantes, aunque de punta a punta del período, incluso crece algo, registra una caída significativa entre 1990 y 1995.

TABLA IV
EVOLUCIÓN COMPARADA DEL GASTO PRESUPUESTAL Y DE DEFENSA
(1974-1996)
AÑOS SELECCIONADOS
(en pesos constantes de 2005)



Fuente: elaborado por el autor con datos de la CGN

En cambio, los servicios de defensa que habían crecido entre 1974 y 1982, cayeron sostenidamente a partir de entonces para apenas recuperarse en 1996. La asociación de tales fluctuaciones con los avatares políticos que vivió el país en el período, es obvia. Así como también lo es que el comportamiento político de los militares y sus relaciones con los gobiernos y los partidos tuvo como telón de fondo el descontento generado por los recortes presupuestales. Los apartados que siguen se detienen en las principales manifestaciones de descontento militar durante el gobierno del Presidente Lacalle.

V.5 Los enfrentamientos políticos por el control de la cúpula militar y sus consecuencias.

El abandono del criterio de *las derechas* para definir ascensos y designar Ctes. en Jefe de las Fuerzas Armadas por parte del Presidente Luis A. Lacalle fue motivo de disconformidad en buena parte de la oficialidad militar y generó rechazo del Partido Colorado que incluso lo cuestionó públicamente.

Si bien, en lo inmediato, la promoción de Oficiales Superiores y la designación de Ctes. en Jefe sólo afecta en forma directa a un pequeño número de Oficiales, su repercusión debe vincularse a los arraigados sentimientos corporativos entre la oficialidad militar y a la incertidumbre que introduce respecto a las perspectivas de su carrera profesional. Por otra parte, es evidente que instala el incentivo de cultivar vínculos con dirigentes y/o partidos políticos como estrategia para lograr el objetivo que cualquier oficial militar aspira: llegar a Oficial General y si es posible a Cte. en Jefe de su Fuerza.

El asunto ya fue mencionado más arriba, pero es interesante agregar que la significación del respeto al mérito profesional y la antigüedad en el grado como criterio de promoción en la carrera profesional se vincula a la historia del proceso de ascenso al poder de las instituciones militares. En efecto, el apego al mérito profesional se acentuó como una consecuencia de fenómenos registrados en las fuerzas armadas durante el denominado *segundo batllismo* (1947-1957).

Particularmente en la primera mitad de la década de los años 50', las promociones y los destinos militares fueron manejados con un nivel de injerencia político-partidaria particularmente fuerte y además desembozada por parte de un grupo de poder que se

conoció internamente como *La Patota* y cuyo centro se encontraba en la Casa Militar de la Presidencia de la República⁶⁴⁸.

Estos fenómenos estuvieron asociados a la inquietud militar que rodeó la asunción del colegiado de mayoría blanca en 1959⁶⁴⁹ y deben ser vinculados a lo que en las propias fuerzas armadas fue bautizado como *política de blanqueo de las fuerzas armadas*, instalada desde el propio momento de la ceremonia de traspaso de mando. En efecto, el 1º de marzo de aquel año, el gobierno que asumía relevó a importantes jerarcas del Ejército - el Inspector General del Ejército y el Jefe de la Región Militar N°1 - durante el desfile militar de ese día. La fulminante decisión mostró hasta qué punto desconfiaba de la lealtad institucional de ciertos integrantes de la más alta jerarquía militar.

El Gral. Seregni ha referido en diversos libros y entrevistas a esos hechos. Pero, parecen particularmente reveladores los eventos relatados por el Gral. Licandro⁶⁵⁰.

“...antes del 1º de marzo hubo una reunión del Inspector General del Ejército con todos los Comandantes de Unidades de la Región Militar N°1. Fue una cena en(...)la ‘Casa Saz’ ubicada en el predio de Cno. Maldonado de la Escuela de Armas y Servicios. Esa noche yo estuve de guardia en la sede del Comando de la R.M.N°1, porque como Teniente Coronel, Jefe de los Servicios Divisionarios, por orden del Insp. Gral. del Ejército, debía cumplir eso de Jefe de Servicio”⁶⁵¹.

Al día siguiente, por orden directa del Gral. Felippone, el entonces Tte.Cnel. Licandro debió realizar averiguaciones para establecer porqué el Tte.Cnel. Garate, Jefe del Reg. de Caballería N°6 no había sido citado a la mencionada cena. De esa manera pudo

⁶⁴⁸ Opiniones recogidas en una entrevista al General Seregni (23/08/2002) y también de un documento entregado por el Gral. Víctor M. Licandro a la Comisión Especial de Defensa del Frente Amplio; “Centro Militar, Elecciones del año 1956” (abril de 1996), referido al proceso vivido dentro del Ejército en la post-dictadura de Terra.

⁶⁴⁹ El Gral. Seregni testimonió en más de una ocasión respecto a los relevos en la cúpula del Ejército aquel día y también lo hizo el Gral. Licandro (Centro Militar, op.cit.)

⁶⁵⁰ Licandro, V.M. (abril 1996) Centro Militar....

⁶⁵¹ Aquí Licandro recuerda que dicha designación motivó que utilizara el recurso “queja” ante el Ministro pues la función de Jefe de Servicio era habitualmente asignada a algún oficial de menor jerarquía o incluso a un Sargento, por lo que su designación fue interpretada por él como “voluntad de menosprecio o mortificación”.

acceder a la información de que la cena en la “Casa Saz” había tenido lugar y también le quedó claro que, siendo Jefe de Servicio, le había sido ocultada la citación a los Jefes de Unidad de la Región Militar. Por otra parte, asegura Licandro, el Tte.Cnel. Garate no había querido participar de aquella cena pues en ella se consideró si se entregaba o no el gobierno al Partido Nacional.

Así, no es extraño que la política de asignación de destinos y de ascensos que desarrolló la mayoría blanca del Consejo Nacional de Gobierno a partir de 1959 haya estado claramente dirigida a ubicar Oficiales militares de su confianza en puestos de mando clave. Dado que la inmensa mayoría de la Oficialidad Superior tenía vínculos con el Partido Colorado, aquel objetivo sólo pudo alcanzarse promoviendo Coroneles afines, aunque ellos no estuvieran ubicados en los primeros lugares del *orden de derechas*. Por otra parte, también se promovió Oficiales Generales a Cte. en Jefe y/o se les confió los destinos clave con igual criterio.

Objetivamente, más allá de las motivaciones de los gobiernos, el acceso al grado de Oficial General ha sido tradicionalmente visto por la oficialidad militar no sólo como reservado a un pequeño número de ellos⁶⁵² sino teñido de un fuerte componente político.

En tal sentido, es interesante señalar que durante el régimen autoritario, el acceso al Generalato se manejó según el criterio del *orden de derechas*, consecuencia de que las fuerzas armadas manejaron su actuación en clave corporativa. En efecto, de tal forma se evitaban las pujas de poder internas que hubieran debilitado a la institución como pilar del régimen. Por lo tanto, en el *sentido común*, al menos de una parte de la oficialidad, predomina la idea de que aquel fue el único momento en la historia uruguaya en el cual se respetó la *profesionalidad* en la carrera militar.

Establecidas estas precisiones, surge claro que, mirada en perspectiva histórica, la política que impuso el Dr. Lacalle para las designaciones y promociones en las altas jerarquías militares resultó, *mutatis mutandi*, una reedición de lo ocurrido partir de

⁶⁵² Como se vio antes; la promoción hasta el grado de Oficial Superior (Cnel. o C/N) fue casi *universalizado* con las modificaciones introducidas en las normas de ascenso durante los años 50', En realidad, el único grado militar que ha mantenido un límite en la cantidad de *plazas* es el de Oficial General, aunque Ley Orgánica de las FFAA en 1974 haya aumentado su número.

1959. También la motivación, al igual que entonces, fue que en la cúpula militar la adhesión al Partido Colorado era ampliamente mayoritaria.

El malestar generado por las designaciones de Ctes. en Jefe, comenzó a incubarse tempranamente, apenas iniciado el gobierno, con el polémico nombramiento del V/A James Coates a la cabeza de la Armada Nacional⁶⁵³. Con el Ejército el Presidente Lacalle optó por una mayor cautela. El relevo por razones reglamentarias del Cte. en Jefe se produjo sin sobresaltos a principios de 1990; el Tte. Gral. Carlos Berois fue sucedido por el Guillermo De Navas.

En diciembre de 1990, los ascensos reglamentarios a General en el Ejército, del 1º de febrero de 1991, resultaron de una negociación con el Partido Colorado⁶⁵⁴; fueron ascendidos tres Coroneles de filiación blanca (Yelton Bagnasco, Néstor Bertrin y Mario Aguerrondo) y dos colorados (Raul Mermot y Julio Ruggiero)⁶⁵⁵.

Pero, en febrero de 1992, cuando el Presidente Lacalle impuso como Cte. en Jefe del Ejército al Gral. Juan M. Rebollo⁶⁵⁶ –quien revistaba en cuarto lugar en el *orden de derechas* entre los Generales - el conflicto se hizo público. No sólo con el ex Presidente Julio M. Sanguinetti⁶⁵⁷, sino con buena parte de la cúpula del Ejército⁶⁵⁸, siempre afiliada a la tesis de que los ascensos debían regirse por criterios *profesionales*.

⁶⁵³ James Coates, Capitán de Navío de estrecha confianza del Presidente, ascendió a Contraalmirante e inmediatamente fue designado Cte. en Jefe. Así, al ser designado Cte. en Jefe de la Armada era el Oficial de menor antigüedad en su jerarquía. La designación, una potestad innegable del Presidente de la República, tuvo una inocultable motivación político-partidaria, hirió intereses y tradiciones corporativas y fue adoptada contra la opinión del Presidente saliente, rompiendo la práctica habitual de consultas entre líderes políticos para este tipo de decisiones.

⁶⁵⁴ Según aseguró el Dr. Lacalle al autor, para las negociaciones por temas de ascensos militares, el Partido Colorado había designado como interlocutor a Jorge Pacheco Areco.

⁶⁵⁵ Ver Búsqueda 10/12/1992 (p.14).

⁶⁵⁶ Oficial de tradición blanca. Su padre, Modesto Rebollo, fue designado Inspector General del Ejército al asumir el primer colegiado de mayoría blanca en 1959 y en 1961 fue Ministro de Defensa Nacional.

⁶⁵⁷ Búsqueda 06/02/1992 (p.10 y p.12)

⁶⁵⁸ Ver entrevista al Ministro de Defensa, Dr. Mariano Brito en Semanario Búsqueda 30/01/1992 (p.10). Allí fundamenta el criterio del Presidente para designación de Ctes. en Jefe de las FFAA, además de exponer la estrategia para reducir el número de efectivos de las

Los disensos y los malestares volvieron a expresarse en 1993 cuando se decidieron los ascensos de los Cneles. Manuel Fernández (herrerista) y Oscar Pereira (pachequista)⁶⁵⁹. El semanario *Búsqueda* (28/01/1993, p.6) citó un duro editorial del diario *El Día* que señalaba que entre los 32 Coroneles en condiciones de ser ascendidos en el Ejército, el Cnel. Pereira se encontraba en el lugar 14º del *orden de derechas* y el Cnel. Fernández se ubicaba en el puesto 31º.

En relación con el manejo de los ascensos y designaciones en la cúpula militar, el Dr. Lacalle estableció⁶⁶⁰: (...) *le tengo afecto al tema militar(...)* y *actué como Cte. en Jefe de las FFAA; ejercí y eché y sancioné cuando correspondió(...)*.

Aunque aseguró querer evitar nuevos problemas con el Dr. Sanguinetti, el Dr. Lacalle dio su interpretación acerca de las razones de aquellos conflictos: *Yo me “metí en dos nidos del batllismo”⁶⁶¹; la colectividad judía y las FFAA. Y eso nunca les gustó. Ya como Senador me empecé a “meter” en las unidades militares; iba, iba...Al punto que un día el Gral. Medina, Cte. en Jefe del Ejército, me llama para decirme: “Senador, no es conveniente que Ud. siga...” Ahí me di cuenta(...)* Y yo creo que Sanguinetti asumió eso y quedó “prisionero” de las luchas internas del Ejército..., cuando el Presidente en realidad está por encima de esos conflictos. Yo siempre me sentí por encima. A mi me identificaron con los Tenientes de Artigas⁶⁶², porque era “gente del palo nuestro”⁶⁶³ y yo busqué las coincidencias... De todas maneras, para los ascensos mi criterio era:

fuerzas armadas, a través de la Ley de Presupuesto (eliminación de vacantes) y Rendición de Cuentas de 1990 (retiros incentivados).

⁶⁵⁹ El Foro Batllista finalmente votó los ascensos. En cambio, los Senadores del Frente Amplio se opusieron a los ascensos de Pereira y Fernández por sus antecedentes durante la dictadura. Ver *Búsqueda* 30/12/1992 (p.14), 14/01/1993 (p.9) y 04/02/1993(p.4)

⁶⁶⁰ Entrevista del 23/11/2015

⁶⁶¹ “Batllismo” fue el término utilizado por Lacalle, aunque “sanguinettismo” sería el más ajustado (agradezco la precisión al Dr. Gerardo Caetano)

⁶⁶² Logia militar de pensamiento nacionalista, que jugó un papel importante en el proceso del golpe de estado en 1973 y durante la dictadura. Perdió influencia a partir de la segunda presidencia del Dr. Sanguinetti. Aunque hubieron oficiales de filiación colorada en esta logia (como el Gral. Daniel García, designado Cte. en Jefe del Ejército por el Dr. Lacalle en 1993), en general la integran oficiales blancos y particularmente herreristas .

⁶⁶³ Del Partido Nacional y herreristas.

blancos y colorados u oficiales de gran excelencia. Como necesitaba la venia (del Parlamento, N.deR.) y la referencia que me habían dado en el Partido Colorado para el tema militar era Jorge Pacheco Areco⁶⁶⁴, yo le pedía dos nombres. Nunca uno. Después yo elegía uno. Así fue que elegimos Generales de la confianza del Partido Colorado y del Partido Nacional...y otros que no sé. Pero mantuve al Partido Colorado “asociado” porque yo sabía de su importancia...

La problemática de los ascensos y destinos en la cúpula militar deben relacionarse también con otros fenómenos; los más espectaculares acaecidos en la esfera de las relaciones civiles militares durante el gobierno del Dr. Lacalle.

V.5.1 La actitud del Ejército ante la huelga policial.

La problemática situación en los cuerpos armados emergió en toda su crudeza en noviembre de 1992, cuando estalló una inédita huelga policial por reclamos salariales que dejó sin servicios de seguridad a buena parte del territorio nacional durante algunos días. En esas circunstancias, las fuerzas armadas – muy especialmente el Ejército – acataron apenas formalmente la orden de patrullar las calles impartida por el Poder Ejecutivo. Sin negarse a cumplir la orden de desalojar a los huelguistas que habían acampado a unos pocos centenares de metros de la sede de la Presidencia de la República, los Generales disuadieron al Presidente, señalando que un operativo de desalojo podría provocar varias decenas de muertos⁶⁶⁵.

Otros hechos de enorme gravedad ocurrieron durante el agitado período de gobierno del Dr. Lacalle; una serie de atentados dinamiteros, el operativo de ocultamiento, luego secuestro y asesinato del agente de la DINA chilena, Eugenio Berríos, con directa participación de la inteligencia del Ejército uruguayo y el espionaje telefónico a un General y al Cte. en Jefe del Ejército por parte del Servicio de Información de Defensa. Conviene describir brevemente dichos eventos y sus repercusiones.

⁶⁶⁴ Presidente de la República entre 1967 y 1971, período de ascenso autoritario. Posteriormente fue embajador, incluso durante la dictadura, a la que apoyó.

⁶⁶⁵ Incluso, cuando el Consejo de Ministros discutía la grave situación generada por la huelga policial y la dubitativa posición adoptada por las fuerzas armadas, se produjo un corte total de energía eléctrica en la sede del Edificio Libertad que obligó al Presidente y sus Ministros a bajar siete pisos por escalera y sin luz (Búsqueda 26/11/1992 pp.6-7).

2.1 La ola de atentados dinamiteros

De manera más o menos simultánea con la huelga policial, entre 1991 y fines de 1992, se produjeron seis atentados dinamiteros nunca aclarados, casi todos ellos de menor cuantía pero de muy alto impacto propagandístico⁶⁶⁶. Obviamente, ellos expresaron la disconformidad de grupos de oficiales militares con la situación que vivían las fuerzas armadas, evidenciando serios problemas de indisciplina. Parece significativo que los atentados no hayan sido aclarados por los servicios de inteligencia militar o policial pese a que sus autores tuvieron amplia cobertura de prensa y hasta sostuvieron una entrevista con el periodista Alfonso Lessa (El Observador) quien, de hecho se convirtió en su vocero público.

V.5.2 Actividades irregulares de los servicios de inteligencia militar.

Dos operaciones secretas irregulares tuvieron lugar en el período y de manera simultánea, aunque fueron *filtradas* a la prensa en momentos diferentes⁶⁶⁷: el secuestro y asesinato de Eugenio Berríos y el episodio del espionaje telefónico.

Ambos hechos, aunque de naturaleza diferente, volvieron evidente que las Fuerzas Armadas operaban fuera del control del gobierno.

El denominado *affaire Berríos* hizo crisis al ser *filtrado* a la prensa en junio de 1993⁶⁶⁸. La revelación de que el químico chileno había ingresado clandestinamente al país y luego había sido secuestrado, como parte de un operativo conducido por Oficiales del servicio de contrainteligencia del Ejército en coordinación con la inteligencia del

⁶⁶⁶ El único con consecuencias materiales importante había ocurrido un año antes, en enero de 1991, afectando el vehículo del Diputado Hugo Cores (FA). Los demás; entre ellos los realizados contra el estudio del Dr. Sanguinetti (Búsqueda 30/04/92, contratapa), la casa de veraneo del C/A Coates (29/10/92) y un puente en el Depto. de Lavalleja (01/05/92) y un segundo contra el Diputado Cores (24/09/1992), cuyo domicilio fue baleado, sólo provocaron daños muy menores (Búsqueda, 30/04/92 Contratapa y 24/09/92 p.11)

⁶⁶⁷ Es imposible obviar que la filtración a la prensa de este tipo de asuntos de naturaleza secreta también posee finalidades políticas y casi siempre obedecen a luchas de poder entre facciones al interior de los aparatos armados.

⁶⁶⁸ Eugenio Berríos, químico, vinculado a la DINA chilena fue trasladado clandestinamente a Uruguay para evitar su comparecencia judicial, acusado del asesinato de Orlando Letelier, canciller del gobierno de Salvador Allende. Ver <http://www.voltairenet.org/article138238.html> y <http://ciperchile.cl/wp-content/uploads/asi-actuo-la-red-que-secuestro-y-asesino-a-eugenio-berrios.pdf> (acceso 27/10/2015)

Ejército chileno, provocó una seria crisis política pero escasas consecuencias concretas⁶⁶⁹. Aunque unos dos años después, en enero de 1995, el cuerpo de Berríos, asesinado con dos tiros en la cabeza, apareció semi-enterrado en una playa, la Justicia uruguaya terminó archivando el asunto sin que fueran procesados los dos oficiales de inteligencia militar, notoriamente encargados del operativo⁶⁷⁰. Finalmente, la Justicia chilena logró reunir las pruebas necesarias para condenarlos⁶⁷¹.

El segundo escándalo vinculado a los servicios de inteligencia militar y muy asociado a la compleja situación interna que vivía el Ejército en 1992, también se conoció por una filtración a la prensa algunos meses después; en agosto de 1993. El episodio bautizado periódicamente como el *espionaje entre Generales del Ejército*, transcurrió entre 1992 y agosto de 1993. Hay que recordar que el espionaje también incluyó la intervención ilegal de los teléfonos del Cte. en Jefe del Ejército, tuvo directa relación con los atentados dinamiteros y mientras transcurría la estadía clandestina, posterior secuestro y asesinato de Berríos.

El caso de espionaje entre Generales provocó una tensa interpelación al Ministro de Defensa⁶⁷², Dr. Mariano Brito, promovida por el Senador Walter Cigliutti, dirigente del sector liderado por el Dr. Julio M. Sanguinetti. El Dr. Mariano Brito renunció a su cargo poco después de la interpelación.

En el transcurso de una extensa sesión del Senado, el Ministro dio cuenta del informe elaborado por el Cte. en Jefe del Ejército, Juan M. Rebollo, según el cual el Gral.

⁶⁶⁹ Aunque el Presidente Lacalle regresó antes de lo previsto de su visita a Londres y la cuestión fue tratada en una dramática sesión secreta del Senado, las únicas consecuencias concretas fueron la destitución del Jefe de Policía del Depto. de Canelones y el relevo del Jefe del Servicio de Información de Defensa, Gral. Aguerrondo. Los Generales del Ejército comunicaron corporativamente al Presidente a su regreso de Londres que sólo aceptarían que la justicia militar investigara el asunto. Finalmente, el gobierno declaró que se trataba de un *asunto chileno* y lo dio por liquidado.

⁶⁷⁰ Una evidencia indirecta de la responsabilidad institucional del Ejército fue el apoyo le prestó a ambos durante su extradición y procesamiento en Chile.

⁶⁷¹ Ver también ver <http://www.teledoce.com/programas/codigo-pai%C2%ADs/el-caso-berrios-un-documental-de-codigo-pais/> (acceso 21/10/2015)

⁶⁷² Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, Tomo 356, Nº 269, 17 y 18/08/1993

Aguerrondo⁶⁷³ había admitido su responsabilidad en el espionaje. Aguerrondo aseguró haber recibido versiones de que en esas oficinas, pertenecientes al Comando de Apoyo Administrativo cuyo jefe era el Gral. Fernán Amado⁶⁷⁴, se realizaban reuniones de *grupos subversivos*, en alusión a los ocho atentados dinamiteros ocurridos en 1992. En el curso de la interpelación también se conoció que los teléfonos del despacho y de la casa del propio Cte. en Jefe del Ejército, también estaban intervenidos. El Ministro admitió desconocer quién había ordenado las escuchas clandestinas al Cte. en Jefe y con qué motivo. También informó al Senado que había sancionado al Gral. Aguerrondo con 15 días de arresto a rigor. Hay que recordar que el Gral. Aguerrondo se había responsabilizado de las actividades de los oficiales de contrainteligencia en junio de 1993 cuando la presencia de Eugenio Berríos en Uruguay fue hecha pública.

V.6 La política exterior durante el gobierno del Presidente Lacalle y EEUU; las operaciones de paz al inicio de la post-guerra fría y sus programas de financiamiento.

Para completar el análisis de este período, conviene hacer mención a algunas cuestiones de carácter internacional. Recordar, aunque sólo brevemente, los rasgos principales de la política exterior del gobierno del Presidente Lacalle, en particular sus relaciones con EEUU donde se vivían momento de profunda redefinición una vez finalizada la guerra fría.

En efecto, el inicio de la administración blanca coincidió con la caída del muro de Berlín y en su transcurso el Presidente de EEUU, George W.H. Bush (1989-1993), proclamó el advenimiento del Nuevo Orden Mundial, ordenó la Operación Tormenta del Desierto y EEUU lideró la intervención de la OTAN en la exYugoeslavia.

La agenda de EEUU hacia América Latina tuvo un énfasis marcadamente económico y liberalizador; en junio de 1990 el Presidente Bush lanzó su Iniciativa para las Américas,

⁶⁷³ Curiosamente, el Gral. Aguerrondo continuaba en su cargo de Director de los Servicios de Información de Defensa, a pesar de su responsabilidad en el affaire Berríos, conocido públicamente en junio de 1993.

⁶⁷⁴ Como ya se señaló más arriba, durante su segunda presidencia (1995-2000) Julio M. Sanguinetti designó al Gral Amado como Cte. en Jefe del Ejército (1998-1999).

cuyos tres ejes fueron la liberalización del comercio, la promoción de las inversiones y la reducción de la deuda.

Culminando un proceso de acercamiento entre Argentina y Brasil, al cual ya el gobierno del Presidente Sanguinetti se había aproximado, concertando el Acuerdo de la Alborada en 1988⁶⁷⁵, Uruguay participa de la creación del MERCOSUR en 1991 e inmediatamente firma con EEUU el Tratado 4+1 del Jardín de las Rosas en ese mismo año. También en 1991 los Cancilleres de OEA, reunidos en Chile aprueban el “Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano”, primer paso hacia la revitalización de OEA, profundamente deslegitimada por su papel durante la guerra fría. En dicho marco, el Consejo Permanente de OEA aprobó en 1992 la creación de la Comisión de Seguridad Hemisférica, un organismo que jugaría un rol importante en la redefinición de los temas de seguridad y defensa.

Es interesante recordar, por otra parte, que en el período 1990-1994⁶⁷⁶ el Parlamento uruguayo autorizó un total de catorce maniobras militares con tropas norteamericanas.

Ya hacia el fin de su mandato, el Dr. Lacalle participó de la Primera Cumbre de Presidentes de las Américas (Miami, 1994), donde el aun flamante Presidente Bill Clinton lanzó el proyecto de una zona de libre comercio hemisférica (ALCA), que debía completar el NAFTA acordado en 1992 entre EEUU, Canadá y México. Posteriormente, en 1995 se celebró en Williamburgh la primera Cumbre de Ministros de Defensa de las Américas.

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

⁶⁷⁵ Camilo López 2016 Partidos Políticos y Política Exterior en Uruguay (1985-2015). Tesis de Doctorado (p.186)

⁶⁷⁶ El autor revisó este asunto en un anexo de su Tesis de Maestría defendida en 2002.

Por otra parte, Argentina y también Chile integraron UNTAC (Camboya) donde Uruguay tuvo su primera experiencia de contribución con unidades militares organizadas. En tal sentido es interesante señalar que por esos años, los Estados Mayores de Argentina y Brasil iniciaron un proceso de intercambio a través de una sucesión de Simposios a los que Uruguay terminó integrándose como miembro pleno en 1991⁶⁷⁷.

Vinculado a estos procesos de intercambio entre instituciones militares hay que hacer referencia a EEUU, con quien los militares uruguayos, así como los del resto de la región, han mantenido estrechas y muy largas relaciones.

Ya se hizo mención a ciertos fenómenos asociados al fin de la guerra fría y a las transformaciones que fue operando la política de EEUU hacia la región. También se dio cuenta de las numerosas maniobras de entrenamiento militar de las fuerzas uruguayas con sus pares norteamericanos. Sin embargo, es necesario precisar qué sucedía por entonces con la política de contribución con operaciones de paz de EEUU.

En primer lugar, debe establecerse que las primeras referencias que ha logrado obtener el autor de este trabajo acerca del involucramiento activo del Pentágono en la promoción de la contribución de fuerzas militares de países de la región con operaciones de paz de NNUU datan de 1995. En efecto, en un documento del Consejo Permanente de OEA (OEA CP/doc.2634/95) se referencia la realización una Reunión de Planificación del Ejercicio “Fuerza de Paz 95”, en Argentina (01 al al 04/05/1995), con efectivos de ese país y de EEUU para el ejercicio simulado que se concretó en agosto del mismo año en la Escuela Superior de Guerra del Ejército argentino (Buenos Aires), con participación también de oficiales de Brasil, Paraguay y Uruguay. El 21/05 al

⁶⁷⁷ Iniciados en Buenos Aires en abril de 1987, Uruguay se integra como observador recién el Tercero celebrado nuevamente en Buenos Aires en abril de 1989. En junio de 1991 Uruguay organiza el V Simposio de Estudios Estratégicos de Estados Mayores Conjuntos, donde Paraguay participa como observador y Chile aparece con ese estatus en el VI Simposio (agosto 1992) de Buenos Aires. En junio de 1993 la denominación se modifica con la celebración del I Simposio de Ejércitos del MERCOSUR nuevamente en Buenos Aires, donde Uruguay expone sobre operaciones de paz. Su ponencia fue “Relaciones de los Ejércitos de la Región con la ONU, Fuerzas Militares de Carácter Internacional para el Mantenimiento de la Paz” y estuvo a cargo del Gral. Sequeira. El VII Simposio se celebró en Brasilia con la participación plena de los cuatro países (González Guyer, J. 2002 Anexo Documental, Tesis de Maestría, FCS, Udelar, Montevideo).

30/05/95, tuvo lugar la Conferencia de Operaciones Militares de Paz del Hemisferio Occidental celebrada en EEUU. Es así que, en su discurso de cierre de la Cumbre de Williamsburg, I Reunión de Ministros de Defensa de las Américas (24 al 26/07/1995), su anfitrión -el Secretario de Defensa de EEUU, William J. Perry-, propuso seis puntos de consenso supuestamente alcanzados. El sexto de ellos fue *promover una mayor cooperación en defensa para apoyar la participación voluntaria de operaciones de paz de NNUU y cooperar en el combate contra narco-terrorismo desde un rol de apoyo*⁶⁷⁸.

De esta serie de eventos es posible deducir que las fuerzas militares norteamericanas comenzaron a incorporar algo tardíamente la cuestión de las operaciones de paz de NNUU a sus actividades de intercambio y cooperación internacional. Ello parece reflejar, por una parte, las dificultades que experimentó EEUU para reencauzar su cooperación militar con una subregión que perdió mucha de su tradicional significación estratégica una vez desaparecido el *enemigo comunista*. Y ello en el marco más general del complejo proceso de reubicar el papel de NNUU e incluso de la OTAN, en su estrategia para un mundo que había cambiado profundamente.

Sería imposible profundizar en dicho análisis. Pero si *para muestra vale un botón* conviene repasar los debates durante los primeros años de la década de los 90' cuando, con el voto favorable de EEUU, NNUU comienza a desplegar más operaciones de paz y de una creciente complejidad y volumen.

En Washington la relación de EEUU con las operaciones de paz de NNUU se configuró en forma de áspero debate, con el telón de fondo de ciertos fracasos, como el sufrido por sus militares en Somalía⁶⁷⁹ y en un segundo plano, también qué posición adoptar respecto otros tres problemas; el financiamiento a NNUU, al notable incremento del número de operaciones de paz y a su costo. Pero particularmente dos eran las grandes cuestiones que mayor preocupación y polémica generaron en aquel momento. ¿Cómo y en qué circunstancias las operaciones de paz de NNUU servían a los intereses de seguridad nacional de EEUU y por lo tanto merecían su apoyo? Además, ¿debían

⁶⁷⁸ Textualmente; *to promote greater defense cooperation in support of voluntary participation in UN-sanctioned peace-keeping operations, and to cooperate in a supportive role in the fight against narcoterrorism.*

⁶⁷⁹ En octubre de 1993 murieron 18 *rangers* y 84 resultaron heridos, provocando la retirada de las tropas norteamericanas de Somalía, donde operaban junto a la ONUSOM.

participar las fuerzas militares de EEUU en operaciones de paz bajo comando de NNUU? Y en caso de hacerlo, ¿en qué circunstancias y cuáles condiciones?

Un buen indicador de esta problemática y su relevancia, además del número de políticos y académicos de primer nivel que salieron a la palestra pública a través de medios como el Washington Post y el New York Times⁶⁸⁰, fueron los documentos presidenciales que se sucedieron en esos años. En efecto, ya en 1992 el Presidente George H.W. Bush emitió una NSD⁶⁸¹ sobre operaciones de paz y asistencia humanitaria que nunca fue desclasificada, aunque algunos de sus contenidos fueron conocidos. Principalmente porque ellos fueron la base para la muy polémica PRD-13⁶⁸² que distribuyó Bill Clinton en 1993 como documento secreto; desclasificado posteriormente. Finalmente, después de catorce meses de fuertes luchas entre diferentes agencias y departamentos dentro del gobierno, rodeadas de polémicas públicas, en 1994 Clinton aprobó la PDD-25⁶⁸³ en 1994.

En efecto, conviene recordar que, en los primeros años luego de la implosión de la URSS, EEUU intentó a través del concepto de *nuevas amenazas*, dar continuidad al sistema militar interamericano construido en la guerra fría, con el TIAR, la OEA y la Junta Interamericana de Defensa como herramientas. Sin embargo, el multi-facético concepto resultaba difuso y poco convincente para las fuerzas armadas del Cono Sur que salían de la traumática experiencia vivida en su activa participación durante los regímenes burocrático-autoritarios. Muy especialmente porque involucrarse activamente en el combate al narco-tráfico y al narco-terrorismo que EEUU promovía dentro del

⁶⁸⁰ Ejemplos de ello se encuentran en <http://fas.org/irp/offdocs/pdd13.htm> (acceso 10/11/2015)

⁶⁸¹ National Security Directive (NSD) se denominaron en la Presidencia de George H. W. Bush los documentos sobre lineamientos de políticas en asuntos de seguridad nacional.

⁶⁸² Ver <https://fas.org/irp/offdocs/prd/prd-13.pdf> Las Presidential Review Decisions (PRD) fueron utilizadas por la administración Clinton para ordenar a las diversas agencias y departamentos del gobierno la revisión y el debate de algún asunto específico y tomaron el lugar de las National Security Review (NSR) Ver <https://fas.org/irp/offdocs/pdd/pdd-1.pdf> (acceso 05/03/2016)

⁶⁸³ Durante la Presidencia Clinton las directivas presidenciales sobre seguridad nacional fueron designadas como Presidential Directive Decisions. El texto de a PDD-25 está disponible en <http://fas.org/irp/offdocs/pdd/pdd-25.pdf> (Acceso 10/11/2015)

*combo de las nuevas amenazas*⁶⁸⁴ amenazaba con regresarlas a su papel de fuerza de represión interna, perpetuando su *des-profesionalización*. Aun estaba demasiado fresca la deshonrosa lección de Argentina cuando debió enfrentar una guerra convencional.

Pero también puede vincularse a un tema particularmente urticante para los militares de buena parte de América del Sur; ¿EEUU pretendía reconvertir a todas las FFAA de la región en Guardias Nacionales, al estilo de las que había creado en varios de los países que había invadido en la región del Caribe y América Central?⁶⁸⁵.

Puede concluirse que si bien, al menos en 1995, las actividades de cooperación militar norteamericanas comenzaron a dedicar atención al apoyo a las capacidades de las fuerzas armadas de la región para participar en operaciones de paz de NNUU, recién en el año fiscal 1998, EEUU formalizó un programa de financiamiento específico – Enhanced International Peacekeeping Capabilities Program (EIPC)⁶⁸⁶- que funcionó hasta 2004, cuando quedó subsumido en el GOIP -Global Peace Operations Initiative- creado para contribuir con el Plan de Acción de apoyo a las operaciones de paz acordado en la Cumbre del G-8 celebrada en Sea Island (2004)⁶⁸⁷.

⁶⁸⁴ Aunque en 1993 el presidente Clinton aprobó la PDD-14 con directivas sobre política anti-drogas en el hemisferio occidental (ver <https://fas.org/irp/offdocs/pdd/pdd-14.pdf>, acceso 15/03/2016), que intentó modificar el enfoque del asunto, el Departamento de Estado nunca logró someter efectivamente al Comando Sur a sus directivas. Una lucha el Departamento de Estado y el de Defensa, expresada localmente como Embajadores de EEUU vs Jefes de los Comandos Unificados (CINCs), en este caso el Comando Sur.

⁶⁸⁵ Parece muy ilustrativo que la única National Security Decision referida al Hemisferio Occidental durante la Administración de George H.W. Bush –NSD 18 (21/08/89)- estuvo dirigida a orientar la *Campaña anti-insurgente y anti-narcóticos en Sud América*. En realidad está referido a los países andinos (ver <https://bush41library.tamu.edu/files/nsd/nsd18.pdf> acceso 10/03/2016). El proyecto del Brookings Institute, registra otras nueve NSD referidas a países específicos, todos ellos de Centroamérica; siete sobre Panamá y dos referidas a Nicaragua. El total el estudio identificó y clasificó temáticamente un total de 75 PNSD durante dicha presidencia (ver http://www.brookings.edu/~media/Projects/nsc/Bush_NSDs.PDF, acceso 10/03/2016).

⁶⁸⁶ Los fondos para el EIPC provinieron en realidad del tradicional FMF (Foreign Military Assistance program).

⁶⁸⁷ Ver la versión el gobierno de EEUU sobre el punto en <http://www.state.gov/t/pm/ppa/gpoi/c20197.htm> (acceso 15/10/2015)

El EIPC sólo contempló financiamiento a unas pocas fuerzas armadas en toda América Latina: Argentina, Bolivia, Chile, El Salvador, Paraguay y Uruguay⁶⁸⁸. En realidad, el antecedente más significativo del GOIP estuvo focalizado en África: African Crisis Response Initiative (ACRI), que sucedió al African Contingency Operations Training and Assistance (ACOTA) Program, que incluyó diez países.

Siempre según la misma fuente, entre 1997 y 2005, EEUU invirtió 152 millones de dólares en apoyo a actividad de enseñanza y al entrenamiento de instructores sobre operaciones de paz en los 31 países seleccionados en todo el mundo. Ello permite concluir que el volumen del trabajo de promoción realizado con cada uno de los países beneficiarios, fue relativamente limitado⁶⁸⁹.

Quiere decir que no parece aventurado concluir que la influencia de EEUU no puede considerarse como un factor de significativo en la decisión uruguaya de contribuir con unidades militares organizadas para las operaciones de paz de NNUU al terminar la guerra fría.

Más bien por el contrario, todo indica que fue el involucramiento en ese tipo de misiones asumido en la región, principalmente por Argentina y Uruguay –en menor medida Bolivia, Chile y Paraguay-, lo que motivó a seleccionar estos países cuando dichos programas se incorporaron a los planes de financiamiento militar de EEUU a países extranjeros (FMF). Hay que recordar que los programas de de asistencia militar a fuerzas militares extranjeras que desarrolla EEUU obedecen a un objetivo muy claro: promover sus propios intereses de seguridad nacional e incluyen una dimensión clave en esa misma lógica; cultivar las relaciones con las fuerzas militares con las que se vinculan.

La PDD-25 aprobada por Bill Clinton en 1994, único documento de ese tipo emitido desde entonces por los siguientes presidentes norteamericanos, no definió de forma explícita ninguna línea de trabajo referida a la promoción de la participación de otros

⁶⁸⁸ EL EIPC incluyó un total de 31 países de todos los continentes, en su mayoría africanos y asiáticos.

⁶⁸⁹ Información que el autor archivó hace ya al menos una década y media atrás, tomada del Programa Just the Facts (WOLA) y que no pudo ser encontrada en la web, indica que la cooperación que las FFAA uruguayas recibieron a través del EIPC se concentró en el año 2000, no alcanzó los 5 mil dólares y se invirtió en el entrenamiento de seis militares o policías.

países en operaciones de paz de NNUU, aunque no descartó que las organizaciones regionales pudieran encarar este tipo de iniciativa. Sí fue enfático en la necesidad de reducir el aporte económico de EEUU y en consecuencia la postura del PDD-25 puede definirse como conservadora y crítica respecto al crecimiento y desarrollo de las operaciones de paz de NNUU. Obviamente, debe recordarse lo del párrafo anterior; enfoque de la PDD-25 está basado en la tradicional interpretación oficial norteamericana de la seguridad nacional de EEUU y por tanto *mira* al mundo desde ese lugar y con ese prisma. Busca definir los lineamientos políticos para orientar las decisiones de las múltiples instituciones vinculadas a la seguridad nacional frente a las características que adquirirían las operaciones de paz de NNUU luego del fin de la guerra fría; sus nuevas modalidades y la ampliación en la ambición de sus objetivos, el incremento de su número así como del volumen de personal requerido para cada una de ellas, con la consecuencia de un notable aumento en el presupuesto de NNUU.⁶⁹⁰. Además, la administración Clinton había definido un importante recorte del deficitario presupuesto federal, particularmente del sobredimensionado gasto en defensa, heredado de las administraciones de los Presidentes Reagan y Bush.

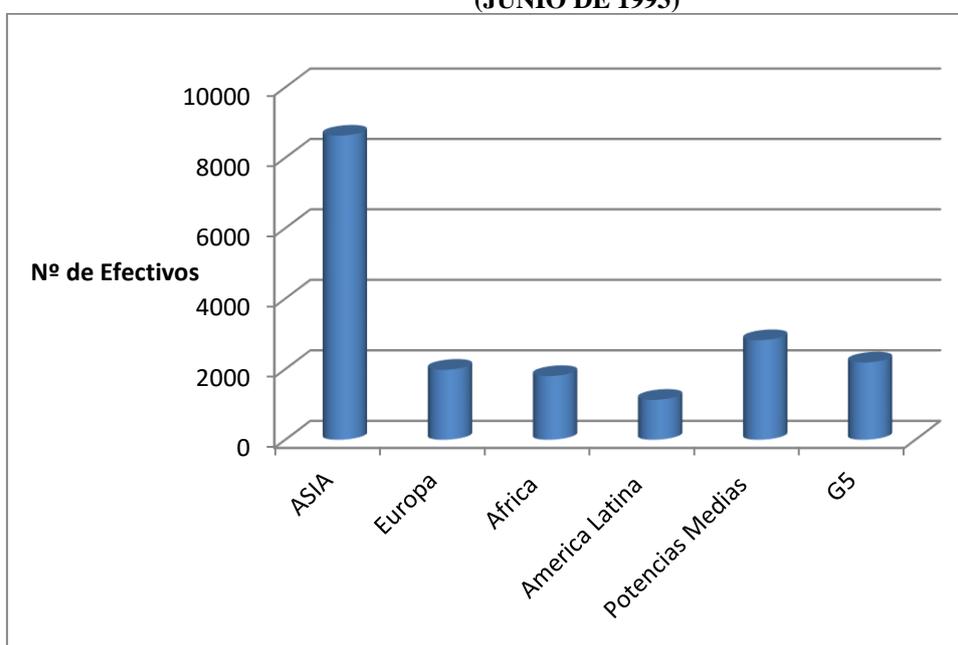
Todo conduce a concluir que recién cuando EEUU y sus aliados de OTAN, luego de los atentados de setiembre de 2001, comenzaron a desarrollar las grandes *operaciones de estabilización* con las célebres *coalitions of the willings* del Presidente George W. Bush, en ciertos casos más o menos asociadas a NNUU, pero siempre implementadas bajo comando de EEUU o la OTAN⁶⁹¹, se concretó la actual *división de tareas* en la esfera de las intervenciones militares multilaterales; los países del Sur Global suministran las tropas para NNUU y los del Norte proveen el financiamiento y destinan sus tropas

⁶⁹⁰ Son muy ilustrativas al respecto las Actas de la audiencia celebrada para considerarlo que se denominó “Operaciones de Paz de NNUU: la eficacia del marco legal”, en el Subcomité de Legislación y Seguridad Nacional del Comité de Funcionamiento Gubernamental (Government Operation en el original) el 03/03/1994). Allí se manejó –citando la revista *Jane Defense Weekly* de febrero de 1994- que el presupuesto de NNUU para operaciones de paz se había triplicado en 1992, que en 1993 había más que duplicado el de 1992, alcanzando una cifra de 3, 600 millones de dólares. equivalente al gasto total de NNUU en este rubro desde 1986. Ver <https://ia802702.us.archive.org/8/items/unitednationspea00unit/unitednationspea00unit.pdf> p.4).

⁶⁹¹ La Unión Europea desarrolló sus capacidades de despliegue de fuerzas y muy especialmente Francia en África subsahariana, implementaron también este tipo de operaciones, que al apoyar operaciones de NNUU y/o de la Unión Africana, se denominaron híbridas.

militares a las operaciones bajo comando de OTAN y/o la UE. La tendencia se inició desde que en 1992 el Consejo de Seguridad de NNUU autorizó UNTAC en Camboya. En tal sentido es interesante ver como (Tabla V) ya en 1993, el grueso de la contribución con tropas comenzaba a provenir de los contribuyentes no tradicionales, en lugar de las potencias medias. El G5 por su parte, tuvo un aporte relativamente importante, pero explicado por los intereses de Francia como vieja potencia colonial, que destinó casi 1.500 efectivos y China, por sus intereses regionales, que envió unos 480 efectivos a UNTAC.

TABLA V
PAÍSES CONTRIBUYENTES DE UNTAC
(JUNIO DE 1993)



Referencias. Asia: Bangladesh, China, India, Indonesia, Malasia, Pakistán, Filipinas y Tailandia. **Europa:** Bulgaria, Hungría, Irlanda, Italia y Polonia. **África:** Camerún, Egipto, Ghana, Jordania, Marruecos, Nigeria, Argelia y Túnez. **América Latina:** Chile, Colombia y Uruguay. **Potencias Medias:** Austria, Bélgica, Canadá, Alemania, Japón, Holanda, N. Zelanda, Noruega y Suecia. **G5:** EEUU, Francia, Gran Bretaña, China y Rusia.

Fuente: elaborado por el autor con datos de DPKO, NNUU

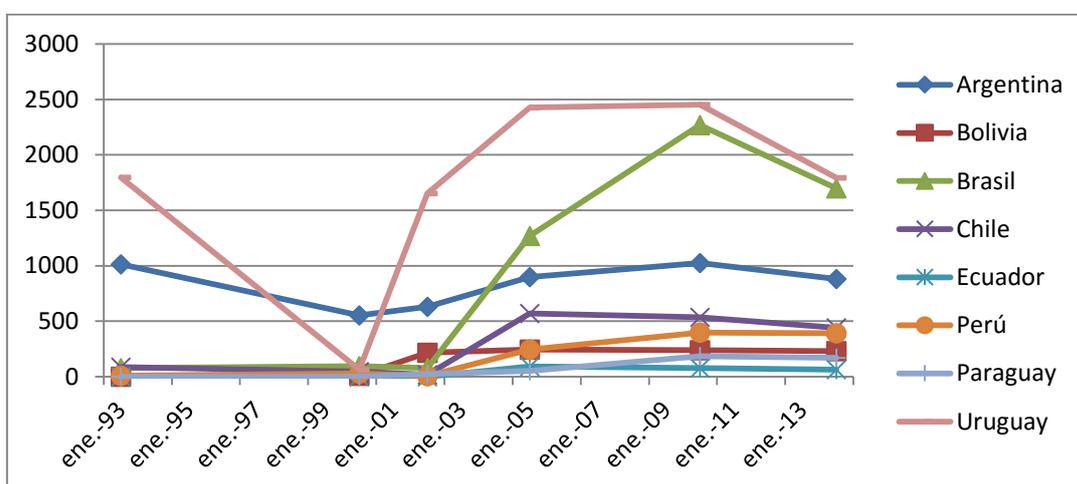
Antes de las conclusiones de cierre del capítulo se incluyen algunas observaciones en clave comparativa acerca de la respuesta a las nuevas operaciones de paz autorizadas por el Consejo de Seguridad en los inicios de años 90' por parte de tres países del Cono Sur que iniciaban su transición democrática luego de vivir experiencias autoritarias con ciertos rasgos similares.

V.7 Breve Ejercicio Comparativo: Argentina, Chile y Uruguay como contribuyentes de operaciones de paz de NNUU

En primer lugar parece interesante comenzar con un panorama general comparado y de largo plazo del comportamiento mostrado por los países de la región ante las operaciones de paz de NNUU.

TABLA VI
CONTRIBUCIÓN SUDAMERICANA PARA OPERACIONES DE PAZ DE NNUU
1993-2014
(AÑOS SELECCIONADOS)

	jun-99	dic-00	dic-02	dic-05	dic-10	dic-14	Total Efectivos FFAA	Relación OP/FFAA (2014)
Argentina	1014	552	631	897	1024	881	77066	0.01
Bolivia	0	9	216	244	238	229	34078	0.007
Brasil	79	95	77	1270	2267	1697	333973	0.005
Chile	86	47	17	570	536	441	59031	0.007
Ecuador	0	0	0	93	79	64	40242	0.006
Perú	8	28	5	245	396	392	78296	0.005
Paraguay	0	0	22	52	184	171	14284	0.012
Uruguay	1797	62	1651	2428	2453	1793	22563	0.08



Fuente: elaborado por el autor en base a datos de DPKO/NNUU y Resdal, Anuario 2014⁶⁹²

⁶⁹²http://www.resdal.org/assets/ad_2014_cap_07_las-fuerzas-armadas.pdf (acceso 10/12/2015)

De la Tabla VI surge con claridad que los países de América del Sur se incorporaron como contribuyentes significativos de personal militar de NNUU a impulsos de Minustah⁶⁹³. En efecto, a partir de 2004 con diferentes ritmos e intensidades los países de América del Sur registraron un incremento sensible en sus niveles de contribución con tropas para operaciones de paz de NNUU, sustentado básicamente en el compromiso regional asumido, con el liderazgo de Brasil, en la operación de estabilización en Haití.

Con anterioridad, sólo Argentina y Uruguay habían destinado un número significativo de efectivos militares a este tipo de misiones. Chile, por su parte, aunque de manera muy *dosificada* y selectiva se había incorporado como país contribuyente de NNUU.

Sin embargo, parece interesante observar con algún detalle mayor lo ocurrido entre 1992 y 1997 en relación con operaciones de paz de NNUU en dichos tres países, que comparten muchos rasgos históricos y características de carácter cultural, además de haber vivido regímenes autoritarios similares en los años 70' y 80'. El período es significativo porque la cooperación militar de EEUU no incluía aun el apoyo o la promoción a este tipo de misiones militares.

Se señaló más arriba que recién en 1998 el Congreso de EEUU aprobó el primer programa de financiamiento militar dirigido a promover que países del Sur Global contribuyeran con tropas para operaciones de paz de NNUU. Ello no quiere decir que las misiones de cooperación militar de EEUU en los países de la región no hayan apoyado de alguna forma la participación de las FFAA en operaciones de paz. Pero no se trató de una política sistemática que permita considerar a la política de EEUU como una variable explicativa relevante. Por el contrario, los esfuerzos norteamericanos parecen haber estado dirigidos en otros sentidos.

Las explicaciones deben buscarse en el plano doméstico y se postula que ellas se relacionan con tres fenómenos muy interrelacionados: la realidad presupuestal de las fuerzas armadas, su prestigio y legitimidad social y la pertinencia o credibilidad de su doctrina que, además, deban analizarse en el marco de la forma en que se produjo el fin del autoritarismo en cada uno de los tres países.

⁶⁹³ Esta es una de las evidencias que resultan del reciente libro; *South America & and Peace Operations, Coming of Age*, Kenkel, K. M. 2013.

En el caso de Argentina, su temprano involucramiento en operaciones de paz fue una de las expresiones de su política exterior dirigida a superar el desprestigio generado por el régimen burocrático autoritario (1976-1983) que estuvo asociado al enfoque que imprimió el presidente Saúl Menem a dicha política, uno de sus rasgos salientes lo constituyó su orientación de política exterior que se conoció como de *relaciones carnales* con EEUU y condujo a la Argentina a ser el único país de la región reconocido como *aliado estratégico* de OTAN. No casualmente, entre 1992 y 1998, militares argentinos estuvieron presentes en diversas operaciones de paz NNUU en los Balcanes en estrecha colaboración con OTAN (Diamint, R. 2013:136-139). Particularmente importante fue su participación en UNPROFOR y UNCRO (Croacia) y luego en Chipre, la frontera Irak-Kuwait y Timor del Este.

Ciertamente, para los militares argentinos estas experiencias tuvieron importante significación luego de la profunda crisis institucional sufrida como consecuencia de su escasamente gloriosa actuación, tanto en los años de la *guerra sucia* como en la desastrosa Guerra de las Malvinas.

Un breve ejercicio comparativo de la contribución con personal militar para NNUU de Argentina, Chile y Uruguay, tres países de la región que en los primeros años de la década de los 90' iniciaban su transición a la democracia luego de vivir experiencias de regímenes burocrático-autoritarios, conduce a algunas conclusiones interesantes (ver Tabla VII). Además muestra que el cambio en las características de las operaciones de paz de NNUU al finalizar la guerra fría, aunque puso a este tipo de misiones en la agenda de las FFAA de la región, dio lugar a comportamientos diferenciales en cada uno de ellos.

Para continuar con Argentina, es significativo que si bien sus militares asumieron las operaciones de paz por los motivos ya expuestos, el rol de Ministerio de Relaciones Exteriores en las decisiones fue comparativamente más importante que en Uruguay. Este rasgo debe vincularse a la capacidad de incidencia política relativamente baja de sus militares. En efecto, según la célebre tipología propuesta por Guillermo O'Donnell, la transición argentina fue la única que tuvo lugar *por colapso* del régimen.

TABLA VII
EVOLUCIÓN COMPARADA DE LA CONTRIBUCIÓN CON OPERACIONES DE PAZ DE
NNUU
ARGENTINA, CHILE Y URUGUAY
(1992-1996)

	ene-92	dic-92	jul-93	jul-94	jul-95	jul-96
Argentina	69	974	1021	1385	1057	624
Chile	58	86	86	26	6	6
Uruguay	11	949	1799	938	927	855

Fuente: elaborado por el autor en base a información del DPKO de NNUU

En cambio, Chile plantea una realidad claramente diferente. Pese a compartir con Uruguay el carácter de pactado de su transición democrática, el *éxito* político, económico e ideológico logrado por la dictadura chilena contrasta notablemente con el caso uruguayo.

En efecto, si bien los militares uruguayos lograron conservar ciertas prerrogativas importantes, el período autoritario terminó en el marco de una grave crisis económica, con un sistema de partidos y un movimiento social que –pese a la represión sufrida– emergieron re-legitimados de la dictadura. En cambio las FFAA sufrieron una seria pérdida de prestigio y legitimidad social como consecuencia de ella⁶⁹⁴. Ello permitió, por ejemplo, que en Uruguay –como ya se vio más arriba– el presupuesto militar sufriera recortes significativos en la transición. En cambio, la continuidad de la llamada *Ley del Cobre*, entre otras razones, explica que los militares chilenos conservaran la posibilidad de manejar un presupuesto cuyo volumen supera largamente los estándares regionales y que les permitió dotarse de sistemas de armas relativamente avanzados. La base social de apoyo que mantuvieron las FFAA chilenas, con expresión electoral y pública notoria, les garantizó mantener su tradicionalmente privilegiado lugar en la sociedad.

Así, ante la creciente demanda de personal generada por las nuevas operaciones de paz de NNUU, la *fortaleza financiera* institucional y los mejores niveles salariales que gozaban los militares chilenos, los ubicó en situación diferente a la de sus colegas de

⁶⁹⁴ Las expresiones de este contraste, principalmente en el plano de las relaciones civil militares, fueron analizadas por el autor en un artículo publicado en una compilación editada por Ernesto López (2007)

Uruguay y Argentina⁶⁹⁵. En efecto, la postura de las FFAA chilenas ha sido de cierta reserva y sus motivaciones para contribuir con operaciones de paz de NNUU pueden vincularse con el interés de ejercitar sus unidades y equipos en teatros reales de conflicto o también de inter-operar con fuerzas militares de OTAN. En tal sentido, es llamativo el Instructivo del Presidente de la República sobre la política nacional para la participación del Estado chileno en operaciones de paz emitido como Decreto SSG N° 94 y publicado el 06/11/1996. El mismo, al menos desde el punto formal, establece un procedimiento que otorga singular peso al Ministerio de RREE en el proceso de decisión sobre el asunto⁶⁹⁶. También son interesantes en el mismo sentido las definiciones contenidas en el Libro de la Defensa Nacional publicado en 1997⁶⁹⁷. Allí se describen las contribuciones chilenas con personal militar para las operaciones de paz de NNUU hasta aquel momento

En síntesis hasta 1997, la contribución chilena apenas había superado el nivel de testimonial y Su aporte más sustantivo –y también la más franca participación del Ejército chileno- comienza posteriormente con la participación en la fuerza de intervención bajo liderazgo de EEUU e integrada también por Francia y Canadá, que desembarcó en Haití y puso fin a la Presidencia de Jean Bertrand Aristide, embarcándolo con destino a República Centroafricana en un avión de la US Airforce.

Aquella decisión tan audaz como excepcional⁶⁹⁸, se ubicó en los márgenes tanto de las definiciones generales de política exterior chilena como de los lineamientos de política

⁶⁹⁵ Podrían agregarse también, por ejemplo, que los diferendos limítrofes, principalmente con sus vecinos del norte, también contribuían a su relativo *bienestar institucional* y a la auto-estima profesional de sus integrantes en la medida que justificaban hipótesis de conflicto más o menos creíbles o al menos la necesidad de contar con capacidades militares de disuasión respecto a sus vecinos.

⁶⁹⁶ De cualquier forma, queda claro en el texto que *Chile no autorizará el empleo de fuerzas chilenas para la búsqueda y/o captura de delincuentes, beligerantes o criminales de guerra, misiones de control del orden público posteriores al cese de hostilidades o misiones de supervisión del respeto a los derechos humanos que se den dentro de operaciones de mantenimiento de la paz* Libro de la Defensa Nacional 1997 (p.40).

⁶⁹⁷ Ver pp. 36-45 en http://www.ssffaa.cl/pdf_documentacion/libro_defensa/1997/LIBRO-DE-LA-DEFENSA-NACIONAL_1997.pdf (acceso 15/03/2016)

⁶⁹⁸ Interpretada generalmente como una forma de recomponer sus relaciones con EEUU luego del voto contrario de Chile en el Consejo de Seguridad a la intervención en Irak que

referidos en particular a operaciones de paz que habían sido establecidas en 1997. En efecto, el Decreto SSG N°94 se encuadraba en las tradiciones latinoamericanas de no intervención, de defensa del derecho internacional y promoción de la resolución pacífica de los conflictos internacionales. Sin embargo, la secuencia temporal del desembarco de dicha *coalition of the willings* y la decisión del Consejo de Seguridad⁶⁹⁹ autorizándola por un período de tres meses bajo la denominación de *Multinational Interim Force* y la salida del Presidente Aristide de Haití, da cuenta de que NNUU en los hechos legitimó un *fait accompli* que los cuatro países ya habían acordado e implementado⁷⁰⁰.

Volviendo a las Tabla V y en base a la información del Libro Blanco de la Defensa Nacional de 1997. Chile tuvo su primera contribución significativa con el despliegue en UNIKOM (frontera Irak-Kuwait en 1991) de un grupo de helicópteros de la Fuerza Aérea, compuesto por seis aeronaves y cincuenta especialistas, entre Oficiales y personal, que estuvieron destacados en la frontera entre Kuwait e Iraq por el lapso de casi dos años. Luego, en UNTAC, Chile destinó un contingente de la Armada compuesto por diversos especialistas, entre otros, infantes de marina, médicos, buzos tácticos y tele-comunicadores, completando un total de 60 personas. Finalmente, en 1996 un grupo de helicópteros, con 41 efectivos entre oficiales y personal, participó a la misión de las NNUU para verificar en Iraq el cumplimiento de las normas sobre producción de armas nucleares, químicas y biológicas⁷⁰¹.

En resumen, aun si una vez finalizada la guerra fría, los tres países –Argentina, Chile y Uruguay- comenzaron tempranamente a incorporarse a las operaciones de paz de NNUU y modificaron sus *patrones tradicionales* de contribución –testimonial con observadores militares por parte de Chile y Uruguay y no-contribución en el caso

desembocó en la invasión decidida en 2003 por el George W. Bush y que terminó con el régimen de Sadam Hussein.

⁶⁹⁹ Ver <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/254/10/PDF/N0425410.pdf?OpenElement> (Acceso 13/11/2015)

⁷⁰⁰ El propio comunicado de prensa de NNUU lo admite entre líneas. Ver http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=9926#.Vv127_nhDcc (acceso 13/10/2015)

⁷⁰¹ Ver Libro de la DEfensa Nacional de Chile en http://www.ssffaa.cl/pdf_documentacion/libro_defensa/1997/LIBRO-DE-LA-DEFENSA-NACIONAL_1997.pdf, pp.44-45 (acceso 12/11/2015)

argentino- los rasgos de sus aportes resultaron diferentes y se explican en buena medida por las características de sus relaciones civil militares. Ello no podría calificarse de sorprendente;

Parece posible entonces, una vez planteados los principales elementos que permiten definir y explicar lo que se ha caracterizado como el período fundacional de la contribución uruguaya con operaciones de paz es posible resumir los contenidos de lo expuesto.

V.8 Algunas Conclusiones sobre el “período fundacional” (1992-1994)

El período 1992-1994, durante el cual se procesó la construcción de lo que podría caracterizarse como el diseño básico del formato adoptado por la contribución uruguaya con las operaciones de paz de NNUU en la post-guerra fría, coincidió con uno de sus momentos de mayor conflictividad en la esfera de las relaciones civiles militares durante la transición democrática. Ella se explica por la confluencia de tres grandes procesos de carácter estructural⁷⁰² a los que se sumaron algunos fenómenos de tipo más coyuntural.

Por una parte, en el plano internacional la implosión de la URSS y el Pacto de Varsovia, en el ámbito regional el proceso de desactivación de la rivalidad argentino-brasileña y a nivel doméstico la restauración de las instituciones democráticas. Por otra parte, ya a partir de 1976, las fuerzas armadas uruguayas habían comenzado a sufrir el impacto de la enmienda Koch⁷⁰³, aprobada por el Congreso norteamericano, aunque el verdadero cambio en las relaciones con EEUU se había registrado en el ámbito político-diplomático⁷⁰⁴. De todas formas, una vez restaurada la democracia y durante el segundo

⁷⁰² No se incluye la siempre compleja realidad de las fuerzas armadas uruguayas que, en última instancia, deriva de razones geopolíticas y resulta de la cultura estratégica predominante en la sociedad uruguaya contemporánea. Ello ha sido considerado más arriba.

⁷⁰³ Por su importancia, el asunto de la cooperación militar de EEUU se analiza particularmente. Aquí sólo interesa precisar que aunque la decisión del Congreso impactó en la transferencia de equipos y redujo la asistencia militar, los intercambios militares continuaron.

⁷⁰⁴ Los programas de cooperación militar de EEUU son muy diversos, opacos y hasta difícilmente controlables por el Congreso. El Departamento de Defensa y los militares desarrollan su propia política internacional no siempre alineada –y a veces parcialmente contradictoria- con la del Departamento de Estado.

gobierno de la transición, se registraba un activo intercambio entre las FFAA de Uruguay y EEUU. Ello no quiere decir que el vínculo no hubiera sufrido las consecuencias del viraje impreso por James Carter a la política exterior norteamericana.

Sea como fuere, las hipótesis de conflicto que habían orientado la actividad de las fuerzas armadas uruguayas y legitimado social y políticamente su existencia, fueron puestas en cuestión en pocos años. La constelación de procesos convergentes que pusieron en cuestión la doctrina militar uruguaya explica la profundidad de la *crisis de identidad* que afectó a la oficialidad las fuerzas armadas. Aunque existencia institucional de las fuerzas armadas nunca fue puesta seria y formalmente en cuestión, su razón de ser en términos más instrumentales perdió legitimidad. La erosión del prestigio de las instituciones militares como consecuencia de la dictadura, no puede minimizarse como variable que profundizó su aislamiento social y político.

Entre los procesos de carácter más coyuntural, desde el punto de vista del análisis de la contribución con operaciones de paz, el más significativo, fue el recorte del presupuesto del Ministerio de Defensa. En el próximo capítulo este tema y su asociación con la participación de contingentes militares en operaciones de paz de NNUU se analiza de manera más comprensiva.

Aquí sólo se señalará que las carencias de tipo funcional-operativo, la creciente obsolescencia del equipamiento y la pérdida de poder adquisitivo del salario alcanzaron niveles significativos, no muy alejados de los mínimos que se registraron particularmente en el quinquenio 2005-2010. En efecto, la evolución del gasto ejecutado por el Ministerio de Defensa desde el fin del período autoritario registra su caída más sustancial en la primera década -1985-1994-, con su reducción más drástica ubicada en el quinquenio 1990-1994. Luego, en la década siguiente, si bien la tendencia a la baja se mantiene, su ritmo se atenúa.

El ajuste presupuestal implementado por el Presidente Sanguinetti, no tuvo la radicalidad del realizado por el gobierno de Lacalle. Ello puede vincularse a la diversa realidad que enfrentaron al comienzo de sus respectivos mandatos⁷⁰⁵, tanto desde el

⁷⁰⁵ En Uruguay los ciclos presupuestales son quinquenales y la ley de Presupuesto se elabora en el primer año de cada administración.

punto de vista económico como político⁷⁰⁶, pero sugestivamente también se corresponde con sus diferentes *estilos de gobierno*; el primero gradualista y pragmático y el segundo más afecto a las soluciones radicales.

Lacalle, además de mantener virtualmente congelado el gasto de defensa en condiciones de muy alta inflación, impuso –como se refirió más arriba- un recorte en el número de efectivos militares a través de la no provisión de vacantes y la aprobación de un sistema de retiros incentivados que se tradujo en el pasaje voluntario a situación de retiro de varios cientos de oficiales superiores.

El muy inestable respaldo parlamentario con el que debió manejarse el gobierno del Dr. Lacalle durante casi toda su administración⁷⁰⁷ fue caldo de cultivo ideal para las manifestaciones indisciplina militar que, por otra parte, se vieron alentadas por la activa oposición del sector del Partido Colorado dirigido por el ex Presidente Sanguinetti a la política gubernamental de *blanqueo* de las jerarquías militares.

Así, envió de un importante contingente de tropas a UNTAC en Camboya -e inmediatamente a Mozambique y luego a Angola-, *apareció* de manera casi providencial como una opción, con ciertos riesgos, pero muy tentadora tanto para el gobierno como para las FFAA uruguayas. Mantener entre 800 y 900 efectivos principalmente del Ejército, desplegados fuera del país, cumpliendo una misión exigente, pertinente y legítima desde el punto de vista profesional⁷⁰⁸ y que, desde el

⁷⁰⁶ Lacalle se encontró con una inflación descontrolada y la perspectiva de un incremento sustantivo del gasto público como consecuencia de la reforma del sistema de ajuste de las jubilaciones. En lo relativo a las Fuerzas Armadas, ya habían transcurrido cinco años del fin de la dictadura y la cuestión de los juicios a los militares se había resuelto con la ratificación de la Ley de Caducidad en el referéndum de 1989.

⁷⁰⁷ El primer año, único durante el cual contó con respaldo parlamentario, fue cuando se adoptaron las medidas de ajuste fiscal más fuertes.

⁷⁰⁸ Esto vale no sólo para el personal desplegado en el exterior sino también para el que debía cumplir las tareas de planificación y apoyo logístico desde el país. Inclusive la Fuerza Aérea que, aun sin participar directamente con unidades militares en las propias operaciones de paz, se encargó del traslado del personal y del equipo, lo cual además redundó en horas de vuelo de sus cargueros Hércules C-130 y el pago correspondiente de NNUU por el servicio. De acuerdo a información proporcionada por el Comando General de la FAU: entre octubre y noviembre de 1992; 96,3 horas de vuelo para UNTAC. En agosto de 1994; 71 horas para ONUMOZ. Luego entre 2003 y 2007, un total de 363 horas de vuelo de transporte al servicio de UNMEE (Eritrea).

punto de vista institucional representaba la posibilidad para las FFAA de obtener réditos económicos y político-institucionales, fue una opción perfectamente funcional, no sólo para las jerarquías militares sino también para el gobierno.

De todo lo expuesto en este capítulo parece posible establecer que el cambio de la política uruguaya de contribución con operaciones de paz de NNUU a partir de 1992, fue consecuencia de un evento casual –la urgente necesidad de NNUU de sustituir al contingente prometido por Venezuela para UNTAC- con un momento crítico del proceso de retorno de los militares uruguayos a sus tareas profesionales.

El ex Presidente Lacalle⁷⁰⁹ resumió las tres razones por las que su gobierno adoptó esta nueva política: *El Uruguay tiene una larga tradición de colaboración con NNUU(...)* *Durante nuestro gobierno entendimos que era muy importante para las fuerzas armadas que eso se acentuara. Por tres razones. La primera; ser soldado –militar con vocación- en un país pacífico, tiene un cierto contenido de contrasentido, porque el profesional se prepara para ciertos episodios que por suerte no ocurren, pero que desde el punto vista profesional debe ser de alguna manera frustrante. Por esa razón, siempre sentimos que la Antártida, como misión de las Fuerzas Armadas- la presencia, la exploración, las investigaciones- era muy importante en ese sentido y por supuesto, mucho más próximas a una actividad bélica; las misiones de paz de NNUU. Entonces, la primera razón; profesional. Segunda razón; equipamiento, que se renueva de una manera bastante económica para el país. El inciso (presupuestal N.deR.) de defensa siempre para el país, en todos los gobiernos, lamentablemente, es el primero al que uno le quita cosas, a veces injustamente. Creo que poder comprar equipamiento con el dinero de NNUU, permitía mejorar cierto tipo de equipamiento. En tercer lugar –y no menor- los beneficios que reciben soldados y oficiales por el hecho de estar allí...*

El resultado general de la operación de paz de UNTAC fue exitoso y también lo fue en particular para los militares uruguayos, cuyo desempeño resultó además bien valorado por NNUU. Así, cuando UNTAC no había completado su repliegue total, ya NNUU se lanzaba a una nueva operación en Mozambique e inmediatamente a una tercera en Angola.

⁷⁰⁹ Entrevista del 23/11/2015. Al ser entrevistado, el Dr. Lacalle no conocía las hipótesis manejadas por el autor ni su enfoque general del tema.

En ese contexto, no es extraño que dentro del Ejército uruguayo se generara rápidamente una demanda⁷¹⁰ por la participación en este tipo de misiones, mientras coincidentemente la buena valoración de NNUU respecto al desempeño de las tropas uruguayas en Camboya, facilitó que Uruguay fuera convocado para participar en Mozambique y Angola.

Aquí es imprescindible introducir un evento de particular importancia a pesar de que en su momento pasó casi desapercibido. No sólo porque se trató de un Decreto de Presidente que no requirió aprobación parlamentaria, sino por el momento de su aprobación; tres días antes de Nochebuena y en pleno período de transición entre dos gobiernos. En el efecto, siendo ya Presidente de la República saliente, además de firmar el proyecto de ley solicitando venia parlamentaria para el envío del contingente del Ejército a la operación de paz en Angola (UNAVEM III)⁷¹¹, el Dr. Lacalle emitió el decreto de creación del Sistema Nacional de Apoyo a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (SINOMAPA) con fecha 21 de diciembre de 1994⁷¹².

El momento en el que el Presidente Lacalle firmó ambas normas es muy llamativo: pocos días antes se había conocido el resultado de las elecciones generales cuyo resultado determinaba que el 1º de marzo de 1995 volvería a la Presidencia de la República el Dr. Julio M. Sanguinetti; el más duro enemigo de su política militar.

En tales condiciones resulta evidente que el Presidente saliente quiso *legar* la operación de paz en Angola como un hecho consumado al Presidente Sanguinetti, pero a esto sumó un segundo elemento: la institucionalización de un dispositivo orgánico que

⁷¹⁰ Los ingresos extraordinarios que recibieron los integrantes de los contingentes del Ejército y la Armada actuaron como un incentivo muy poderoso en la realidad salarial de los militares en aquel momento. Si bien, globalmente considerada, la experiencia fue bien valorada por las FFAA uruguayas, la contribución en Camboya no resultó totalmente fructífera; aun hoy NNUU mantiene una deuda con el país por concepto de reposición de parte de los equipos militares utilizados en UNTAC.

⁷¹¹ 15/12/1994

⁷¹² Decreto 560/994. Curiosamente, el Ejército señala, en un mismo documento, dos normas diferentes como origen del SINOMAPA. Por una parte, el citado Decreto 540/994 y por otra, en una fecha algo anterior, refiere a lo que define como *resolución del Poder Ejecutivo N° 72.828 de fecha 12 de julio de 1994, inserto en el B.M.D.N. N° 9497 de fecha 04 de enero de 1995* (ver <http://ejercito.mil.uy/rrpp/sic/006misiones.htm>. Acceso 11/03/2016)

formalizara y contribuyera a dar permanencia a la contribución uruguaya con contingentes militares a las operaciones de paz de NNUU⁷¹³.

En efecto, la creación del SINOMAPA, como organismo dependiente del Ministerio de Defensa, otorgó a esta nueva misión de las FFAA uruguayas un marco institucional que, lógicamente, tuvo rápido desarrollo en el ámbito militar⁷¹⁴. Ya en 1982, el Ejército había instalado su Centro de Instrucción para Operaciones de PAZ (CEIOPE) como consecuencia del envío del primer contingente a la Península del Sinaí. En 1998 el CEIOPE se transformó en Escuela de Operaciones de Paz del Ejército (EOPE), siempre como organismo dependiente del Estado Mayor del Ejército, para en 2008 dar lugar a la ENOPU (Escuela Nacional de Operaciones de Paz). Con la creación del Estado Mayor de la Defensa (ESMADE) en febrero de 2010⁷¹⁵ y el nombramiento de su primer Jefe en setiembre de ese mismo año, la ENOPU quedó en su órbita de competencias, en la medida que entre las atribuciones del ESMADE⁷¹⁶ quedó el SINOMAPA así como el Mando General de las operaciones de paz.

Es interesante observar además que el decreto de creación del SINOMAPA involucró, no sólo al Ministerio de Defensa Nacional son también al Ministerio del Interior⁷¹⁷, al de Relaciones Exteriores y el de Economía y Finanzas como integrantes de una Junta Nacional de Apoyo a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, organismo que –

⁷¹³ Este decreto aprobó el Reglamento de Organización y Funciones del SINOMAPA, dependiente del Ministro de Defensa Nacional, bajo la dirección de un Oficial General de las FFAA. Además institucionalizó los Centros Coordinadores en cada una de las tres FFAA (CECOMAPAs) y también determinó la designación de un Oficial de Enlace en la Misión uruguaya ante NNUU en Nueva York.

⁷¹⁴ En su Capítulo final el Decreto otorga genéricamente al Director General del SINOMAPA la potestad de elaborar las reglamentaciones necesarias, sujetas a la aprobación del Ministro de Defensa, encomendándole también las tareas de instrucción y formación del personal de las tres FFAA.

⁷¹⁵ Ley Nº18.650 Marco de Defensa Nacional.

⁷¹⁶ Inc. C) del Art. 16, ley 18.650.

⁷¹⁷ En mayo de 1994, las estadísticas del DPKO dan cuenta de que 15 policías desplegados; 5 en el Sahara Occidental y 10 en Mozambique. Incluso, luego del repliegue de UNAVEM III (Angola), NNUU mantuvo una misión de observación (MONUA) en la que, en 1998, alcanzaron a participar hasta 31 policías uruguayos.

insólitamente- por el mismo decreto 560/994 quedó subordinado al Director General del SINOMAPA, a quien se confirió las potestades de citarlo.

Podría calificarse a este decreto postrero del Presidente Lacalle como la *frutilla de la torta* de su política dirigida a desarrollar la contribución con operaciones de paz como misión permanente y relevante para las fuerzas armadas uruguayas⁷¹⁸. En tal sentido, el Decreto 560/994 constituyó una decisión estratégica; generó un marco institucional que, mirado en perspectiva, representó el *sello* estampado por el Dr. Lacalle a lo que terminó siendo su legado más duradero en un área de políticas –la política militar- a la que dedicó un nivel de atención poco frecuente en los Presidentes uruguayos.

En los años posteriores, como se verá en el capítulo final, los cambios desde el punto de vista de los contingentes militares fueron básicamente cuantitativos dentro de una tónica general de continuidad de los grandes lineamientos que se construyeron entre 1992 y 1996. La novedad más importante que podría señalarse es la tardía incorporación de la Fuerza Aérea Uruguaya (FAU) en 2003 a las contribuciones de unidades organizadas para operaciones de paz de NNUU⁷¹⁹.

La relativa reticencia de la FAU ha estado vinculada a sus limitadas capacidades operativas. En efecto, el despliegue de equipos y personal en operaciones de paz de NNUU resulta muy condicionado por las misiones en el país. Los problemas de mantenimiento y operatividad sus equipos de vuelo, así como el bajo número de pilotos con el nivel de entrenamiento requerido son su principal limitante. Paradojalmente, las operaciones de paz representan para la FAU una oportunidad inmejorable para que sus pilotos acumulen horas de vuelo⁷²⁰; algo que nunca podrían alcanzar dentro del país.

⁷¹⁸ Ello no quiere decir que conceptualmente desplazara a la defensa militar del territorio y la soberanía de su carácter de misión fundamental en la doctrina de las FFAA.

⁷¹⁹ Como se verá, la primera unidad organizada de la FAU –y la más prolongada- fue destinada a MONUC (RDC) en 2003 con la tarea de gestionar un aeropuerto de NNUU, a la que se sumaron en 2007 (MONUSCO) dos helicópteros de rescate y sus tripulaciones. Una misión similar fue cumplida en UNMEE (Eritrea) entre 2003 y 2009 y finalmente la FAU destinó un avión de transporte de personal y relevamiento aero-fotogramétrico en 2008 a MINUSTAH hasta el su trágico accidente en 2011.

⁷²⁰ Hay que recordar que para operar un avión, sea militar o civil, un piloto debe tener cierto número de horas de vuelo y ello requiere volar continuamente. La FAU enfrentó graves problemas con NNUU por esta razón, luego de accidente de su avión en Haití.

A modo de adelanto pueden señalarse aquí dos aspectos que serán el núcleo del capítulo final.

En primer lugar; la gestión de la contribución con operaciones de paz de NNUU mantuvo sin cambios sustantivos las características desarrolladas durante su etapa fundacional. Es más, incluso permaneció su racionalidad más básica; fuente de financiamiento ad hoc para las FFAA y sus integrantes, así fuente de prestigio y legitimidad para una institución con graves problemas de prestigio y legitimidad. Y ello debe interpretarse en su doble significación: no sólo desde el punto de vista de las fuerzas militares sino también de los gobiernos y el conjunto del sistema político para quienes el asunto representó la posibilidad de aliviar indeseables tensiones, políticas y presupuestales- mientras posponían la necesidad de encarar una temática -¿qué FFAA y para qué?- de la que siempre han estado ajenos.

En segundo término y más allá de dicha continuidad esencial, los impactos internacionales y domésticos del volumen alcanzado por la contribución con personal militar para operaciones de paz de NNUU y de su persistencia en el tiempo, le otorgaron nuevos significados y hasta capacidad causal propia.

A ello se dedica el capítulo que sigue.

CAPÍTULO VI

Del Presidente Lacalle a los Gobiernos Progresistas

En este capítulo, se presenta una descripción analítica de las principales características de la contribución uruguaya con operaciones de paz entre 1997 y 2015.

Se muestra como, a partir del cambio procesado en período 1992-1994, el desarrollo adquirido por la contribución con tropas militares a partir de 2001 adquirió algunos significados imprevistos y dio origen a novedades relevantes, sin que se registraran modificaciones significativas en la lógica que la explica.

Dicho de otra forma, la contribución con operaciones de paz, surgida como una respuesta contingente y *ad hoc*, para atender una coyuntura compleja del proceso de recomposición de las relaciones civil militares en la transición democrática, fue incorporada orgánicamente a la doctrina de las FFAA uruguayas y asumida como un rasgo distintivo de su imagen institucional, al mismo tiempo que sus impactos internacionales la convirtieron en un componente de la imagen internacional del país y dieron lugar a una línea de trabajo relevante en la política exterior uruguaya a partir de 2008.

En síntesis; surgida en 1992 como fenómeno *contingente*, la contribución con operaciones de paz devino en fenómeno *emergente* con capacidades causales propias.

La exposición del capítulo comienza con el análisis del período 1997 y 2001. En efecto, durante esos años, el fenómeno analizado muestra a una realidad que aparece como una anomalía. En efecto, la contribución uruguaya con unidades organizadas para operaciones de paz de NNUU registra en dichos casi cuatro años, su única *interrupción* en los veintitrés años del período comprendido en la investigación. Es imprescindible examinar el fenómeno para presentar una interpretación que permita comprender dicha realidad particular y establecer alguna explicación que, por otra parte, sea coherente con las hipótesis generales de la investigación.

Una vez revisado dicho punto, la exposición describe las grandes líneas de la evolución registrada por la contribución uruguaya con operaciones de paz de NNUU entre 1997 y 2015 y expone los fundamentos que sustentan la hipótesis de que, más allá de sus cambios a lo largo de esas casi dos décadas, su lógica básica se mantuvo incambiada.

En definitiva, en el capítulo se aportará evidencia que permita fundamentar que:

H1.- El *modus operandi* de la contribución uruguaya con unidades militares organizadas para operaciones de paz de NNUU se configuró entre 1992 y 1994, manteniéndose esencialmente incambiado hasta 2015.

H.3.- Las explicaciones respecto a la evolución y las características de la contribución uruguaya con operaciones de paz a partir de 1992 se ubican en el proceso de cooperación y conflicto entre militares y gobernantes electos en la transición democrática. Los militares impulsaron el despliegue de unidades organizadas en operaciones de paz de NNUU por razones institucionales⁷²¹ y económicas⁷²². Las autoridades políticas electas inicialmente las autorizaron como forma de obviar decisiones explícitas –y potencialmente conflictivas- de reforma democrática de las fuerzas armadas y como mecanismo de amortiguación del impacto de los recortes del presupuesto de defensa.

Más específicamente; en los aspectos sustantivos referidos a dónde, cuándo y cómo contribuir, el agente principal en las decisiones fueron los militares. El Ministerio de Defensa Nacional y el Parlamento cumplieron sus roles formales. Más tardíamente el Ministerio de Relaciones Exteriores adquirió mayor interés e involucramiento en la cuestión y el Ministerio de Economía y Finanzas asumió el papel de discreto promotor desde las sombras, motivado por el objetivo de contener el gasto público.

Por otra parte, también se pondrá de manifiesto cómo los impactos internacionales y domésticos de la contribución con personal militar para operaciones de paz de NNUU, su volumen y a su persistencia en el tiempo, le otorgaron ciertas capacidades causales propias e incluso nuevos significados. Esto es;

H.4.- Los impactos provocados por la permanencia en el tiempo y el volumen adquirido por la contribución uruguaya con operaciones de paz de NNUU, sin modificar su lógica y *modus operandi* básicos, explican que las FFAA la asumieran

⁷²¹ Ellas son básicamente; su potencial legitimador ante la sociedad y su pertinencia profesional.

⁷²² Además de dinero que las FFAA utilizaron más o menos libremente para inversiones en equipamiento, funcionamiento y hasta infraestructura, así como ahorros, difíciles de cuantificar pero seguramente no despreciables, en entrenamiento y alistamiento del personal. El pago de NNUU por el personal desplegado sirvió para compensar la pérdida general de valor real del salario militar.

como su virtual *estandarte* institucional y el Ministerio de Relaciones Exteriores la adoptara como argumento principal de una de sus líneas de trabajo más destacadas a partir de 2008.

Más específicamente y en relación al Ministerio de Relaciones Exteriores; **el impacto internacional de la contribución uruguaya con operaciones de paz revirtió en el ámbito doméstico, contribuyendo a su re-significación, incluyendo la gestación de una nueva línea de política exterior, cuyo vector principal fue la candidatura del país para ocupar un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de NNUU en 2016-17**⁷²³.

La sección que sigue se consagra al análisis de las características de la contribución uruguaya con operaciones de paz durante el período 1998-2001. Una etapa interesante pues representa la única en cuyo transcurso Uruguay no destinó unidades militares organizadas a prestar servicio en operaciones de paz de NNUU.

VI.1.- 1997 – 2001. La *anomalía*; el *receso* en la contribución uruguaya.

Los casi cuatro años transcurridos entre julio de 1997 y marzo de 2001, constituyen el único período durante el cual Uruguay no tuvo unidades militares organizadas al servicio de NNUU desde el inicio de dicha modalidad de contribución, en 1992. Durante esos casi cuatro años, la contribución de personal militar uruguayo para operaciones de paz de NNUU se limitó a los expertos y observadores integrados en forma individual en ellas (ver Tabla I) y en tal sentido el fenómeno podría caracterizarse como un *retorno* al patrón de la guerra fría, que sin embargo presenta rasgos distintivos respecto a dicho patrón tradicional.

En todo caso, observado en el conjunto del período analizado, el asunto aparece como una *anomalía* y ello requiere alguna explicación.

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

Es interesante señalar que en 1996 Uruguay firmó su primer acuerdo con el DPKO de NNUU según el cual se comprometía a asegurar una *fuerza en espera* en caso que ella le

⁷²³ Ver hipótesis en el Capítulo IV.

fuera requerida. El documento fue firmado en Nueva York por el Ministro de RREE de Uruguay, Ing. Álvaro Ramos. Según afirmó el Gral. Santiago Pomoli, en la Comisión de Defensa Nacional del Senado en 2002:

*En el año 1996, el país se comprometió a mantener, en un Acuerdo Marco, un Batallón "Stand - By", es decir, "Fuerzas en Espera". En aquel momento se trataba de un Batallón a cuatro Compañías, es decir, cuatro elementos cuya calidad no se especifica. El otro gran tema era, fundamentalmente, poder brindar nuestra propia posibilidad en lo que refiere a los grupos potabilizadores de agua. Finalmente, la otra cuestión importante era que estuvieran disponibles cien observadores militares (...) realmente lo más significativo fue que el país se comprometió a enviar veinte usinas potabilizadoras de agua, a través de un convenio con OSE. En este momento, seis de ellas se encuentran en el Congo. Quiere decir que hay un Acuerdo Marco según el cual nuestro país debe estar en condiciones de proporcionar esos elementos, además de un Batallón en general, cien observadores militares y algunos otros elementos de apoyo que tienen carácter accesorio.*⁷²⁴

Quiere decir que, al menos formalmente, Uruguay dejó establecido su compromiso como *contribuyente* de NNUU, tanto de unidades militares organizadas como de observadores, mientras aún mantenía su despliegue en Angola,. Conviene señalar que ello lo ubicó como uno de los primeros países en acordar ese tipo de convenio.

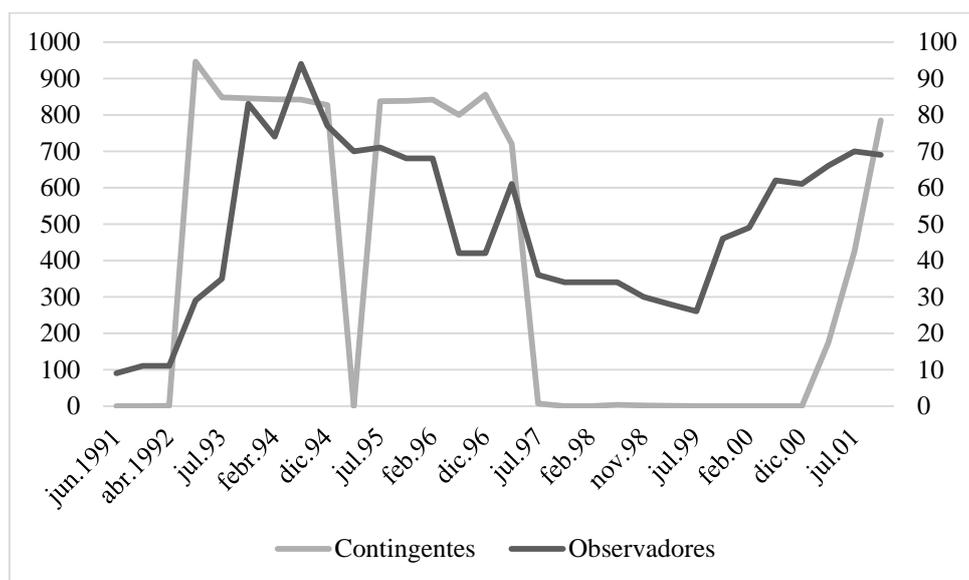
Otro rasgo significativo del período fue que el número promedio de observadores y expertos militares uruguayos en operaciones de paz de NNUU entre 1997 y 2001 fue sensiblemente mayor al del período de la guerra fría, incluso considerando sus últimos años (ver Tablas I y II)⁷²⁵. Además, esos observadores y expertos militares se distribuyeron en un mayor número de operaciones de paz.

⁷²⁴ Informe del Gral. Santiago Pomoli, Jefe del Estado Mayor del Ejército y Director del Sistema Nacional de Misiones de Paz (SINOMAPA) en la Comisión de Defensa del Senado, en el marco de la presencia del Ministro de Defensa Nacional, Luis Brezzo para informar sobre la participación uruguaya en la MONUC (06/05/2002). Ver Distribuido 1492/2002 de la Comisión de Defensa del Senado en: <http://www.parlamento.gub.uy/indexdb/Distribuidos/ConsultaDistribuidosSIPXXI.asp?Cuerpo=S> . (acceso 28/07/2015).

⁷²⁵ Más abajo se volverá a este punto con mayor detalle.

En efecto, entre 1997 y 2001 ellos llegaron a estar distribuidos en once operaciones de paz diferentes, mientras entre 1990 y 1992 lo habían hecho en un máximo de cuatro de operaciones de paz de NNUU.

TABLA I
EVOLUCIÓN COMPARADA DEL N° DE OBSERVADORES Y EXPERTOS Y DEL N° DE
EFFECTIVOS EN CONTINGENTES
1991-2001
(MESES SELECCIONADOS) *



(*) Desde abril hasta junio de 1993 Uruguay mantuvo despliegues de contingentes en Camboya y Mozambique

Fuente: elaborado por el autor en base a información del DPKO, NNUU

Luego de haber descrito las características generales que presentó este período *anómalo*, conviene ubicarlo en su contexto, evocando ciertos fenómenos estructurales en el nivel internacional para después introducir un fenómeno, también estructural, del nivel doméstico.

En efecto, los años en los que Uruguay dejó de contribuir con unidades militares organizadas para NNUU, coincidieron con una notoria caída principalmente de la cantidad total de personal en operaciones de paz de NNUU (ver Tabla II), la que recién retoma su ritmo de crecimiento como consecuencia de la autorización del Consejo de Seguridad para el despliegue de MONUC (RDC) en noviembre de 1999⁷²⁶,

⁷²⁶ Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf> (acceso 13/04/2016)

particularmente cuando ella comienza el despliegue de unidades militares organizadas en 2001 y Uruguay destina allí un contingente del Ejército y otro de la Armada.

TABLA II
EVOLUCIÓN COMPARADA DE LA CONTRIBUCIÓN DE URUGUAY Y DEL
PERSONAL TOTAL DE NNUU EN OPERACIONES DE PAZ
(1990-2001)

AÑO (al 31/12)*	UY N° Observadores y Expertos MILITARES	UY N° de Efectivos en Unidades Organizadas	UY N° de Policías	UY Contribución Total	TOTAL GRAL. NNUU
1990	10	0	0	10	10304
1991	11	0	0	11	11178
1992	19	930	0	949	52154
1993	83	845	0	928	69961
1994	77	827	19	923	69356
1995	68	838	22	928	31031
1996	42	856	14	912	24919
1997	34	0	22	56	14879
1998	30	2	30	62	14347
1999	46	0	1	47	18410
2000	61	1	0	62	37773
2001	69	785	0	854	47108

(*en 1991 y 1998 la información corresponde al 31 de noviembre)

Fuente: elaborado por el autor en base a información del DPKO, NNUU

Lo señalado está en línea con la opinión de los diversos informantes calificados consultados, tanto políticos como militares; el bajo nivel de contribución uruguaya entre 1997 y 2000 fue consecuencia de la escasa demanda por parte de NNUU⁷²⁷. El Libro Blanco de la Defensa de Argentina de 1997 también apela a ese argumento para dar cuenta de la reducción de la contribución argentina con operaciones de paz de NNUU en esos años. En efecto, ella cayó de un promedio anual de 1400 efectivos entre 1991 y 1995 a unos 800 al momento de la publicación en 1997. El gobierno argentino la

⁷²⁷ Entre 1997 y fines de 1999, momento de la autorización de MONUC, el Consejo de Seguridad autorizó formalmente diez nuevas operaciones que, en realidad se concentraron en cinco países/regiones: Haití, Guatemala, Sierra Leona, Timor del Este y los Balcanes. Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf> (Consultado el 01/08/2015)

justifica por la caída del aporte financiero de los principales países contribuyentes de NNUU⁷²⁸.

El argumento es convincente; la *retracción* en la contribución de Uruguay con NNUU – que coincide con la de Argentina- tuvo lugar en un período durante el cual se produjo una *pausa* en las autorizaciones aprobadas por el Consejo de Seguridad –se desplegaron sólo tres operaciones de paz de cierto volumen en esos cuatro años⁷²⁹-, lo que se tradujo en la reducción tanto del número de operaciones de paz como del volumen de personal desplegado en ellas. El tema se trató en del Capítulo I (ver allí la Tabla II) y tuvo directa relación con los fracasos particularmente de Somalia en 1993 y en Ruanda y Srebrenica en 1995 (Ramsbotham et al. 2011:150-151) y con las dificultades de NNUU para financiar el crecimiento en flecha que de las operaciones de paz. Ambos fenómenos contribuyeron a enfriar el entusiasmo inicial, muy especialmente en EEUU; el mayor contribuyente financiero de NNUU, cuyo déficit fiscal se había disparado hacia finales de los 80⁷³⁰.

Sin embargo, es necesario analizar el comportamiento de los actores uruguayos; particularmente las fuerzas armadas y Poder Ejecutivo en el período.

Entre 1992-1997 las contribuciones de Uruguay con las operaciones de paz de NNUU fueron promovidas principalmente por las fuerzas armadas a partir de la gestión de los agregados militares en EEUU. El Parlamento y los Ministerios de Defensa y RREE han sido agentes formalmente importantes, pero sin el carácter pro-activo que los militares han tenido en el asunto.

En tal sentido, debe recordarse que a partir de la aprobación del decreto N° 560 en diciembre de 1994, en 1995 se destacó el primer agregado militar en la Oficina de la Representación de Uruguay ante NNUU en Nueva York, reforzando las capacidades de

⁷²⁸ Ver pp. 67-68 en <https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/libro%20blanco%20de%20defensa.doc> (acceso 13/04/2016). Al respecto ver también “Breve Ejercicio Comparativo” en el Cap. V.

⁷²⁹ Sierra Leona (UNOMSIL), MINURCA (Rep. Centroafricana) y Timor del Este (UNTAET) Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf> (acceso 02/04/2016)

⁷³⁰ Se hizo referencia a este punto en el Capítulo V.

información y de *lobby* de las fuerzas armadas uruguayas a través de un Oficial militar de jerarquía con el fin específico de actuar en directa relación con DPKO⁷³¹.

Quiere decir que el interés demostrado por las FFAA a través de su participación en Camboya, Mozambique y Angola contó, a partir de entonces con mejores condiciones para gestionar la continuidad de la contribución con NNUU. Ya se señaló otro elemento que refuerza la evidencia disponible respecto al interés militar dar continuidad a esta nueva misión.

En efecto, la presencia de un número significativo de oficiales militares incorporados a las operaciones de paz en forma individual –como observadores y/o expertos- indica el interés existente entre la oficialidad militar uruguaya en relación a las operaciones de paz de NNUU. Por su significación más general el fenómeno será estudiado en detalle más abajo.

Aquí sólo se establecerá que la evolución del *nº de observadores y/o expertos militares uruguayos en operaciones de paz de NNUU* entre 1998 y 2001 resulta llamativa (ver Tablas I y II más arriba), ya que este indicador parece mostrar que la oficialidad militar uruguaya encontraba interesante participar en operaciones de paz de NNUU.

Más allá de que la explicación apoyada en la baja demanda de personal militar por parte de NNUU parece pertinente, no puede dejar de observarse la coincidencia temporal entre la *anomalía* que se analiza y la segunda presidencia del Dr. Julio M. Sanguinetti, duro opositor de la política hacia las FFAA de su antecesor, el Dr. Luis A. Lacalle.

En efecto, como se señaló en el Capítulo V, la participación de un batallón del Ejército uruguayo en UNAVEM III (Angola), aunque se cumplió durante la presidencia del Dr. Sanguinetti, había quedado comprometida con NNUU en las postrimerías del gobierno del Dr. Lacalle. Uruguay recién retomó la contribución con unidades militares organizadas al aprobarse el despliegue de los contingentes del Ejército y la Armada en la RDC en marzo de 2001, durante el primer año de la presidencia del Dr. Jorge Batlle. Sin embargo, no se logró obtener evidencia empírica de que, entre 1997 y 2000, Uruguay haya rechazado alguna solicitud de contribución con unidades militares organizadas, lo que permitiría dar sustento más sólido a la hipótesis de que el Dr.

⁷³¹ El DPKO se creó formalmente dos años antes; en 1992. Ver <http://www.un.org/es/peacekeeping/about/dpko/>. Acceso 14/04/2016

Sanguinetti y/o las jerarquías militares cercanas a él hayan operado para no dar continuidad a la política de contribución con operaciones de paz instalada por Lacalle.

En tal sentido, al ser entrevistado, el propio Dr. Sanguinetti admitió que su concepción de las fuerzas armadas es profundamente diferente a la del Dr. Luis A. Lacalle y que ello, junto al asunto de los ascensos en las jerarquías militares, fue motivo de discrepancias fuertes entre ambos. Por otra parte, aseguró *no recordar* que durante su gestión se hubiera rechazado alguna solicitud de contribución con tropas de parte de NNUU. También negó que las diferencias con el Dr. Lacalle también se hubieran manifestado en la cuestión de la participación en operaciones de paz. En tal sentido señaló:

*existe una diferencia notoria, que es pública, en varios aspectos. Primero, la concepción de las fuerzas armadas; Lacalle siempre fue partidario de la fuerza de desplazamiento rápido y yo siempre fui partidario de la administración territorial (...)dadas las características de nuestro país, nuestro territorio y nuestro Estado. En consecuencia, siempre pensé que el despliegue territorial era imprescindible y necesario (...) En cambio una fuerza de desplazamiento rápido es más concebible para un país en conflicto o con conflictos muy precisos. En cambio, para mí lo importante es que las Fuerzas Armadas, como única expresión de poder del Estado, estén presentes en la posibilidad de controlar de algún modo todo el territorio. De modo que con Lacalle siempre tuvimos esa diferencia de concepto y la tenemos, me parece...En cuanto a la designación de Comandantes, también hemos tenido algunas diferencias... Pero (respecto a la contribución con operaciones de paz) yo no recuerdo, honestamente, qué fue lo que pasó. Le mentiría... no recuerdo que durante el segundo mandato presidencial hubiera habido algún tema político...*⁷³²

En cambio, como se vio, existe evidencia para afirmar que en las fuerzas armadas el interés por participar en operaciones de paz se mantuvo vigente. Así lo muestra el significativo número de expertos y observadores militares uruguayos al servicio de NNUU en diversas operaciones de paz durante el período El importante volumen

⁷³² Entrevista al Dr. Julio M. Sanguinetti el 05/05/2016.

alcanzado por la contribución con personal militar a partir de 2001 también puede interpretarse como evidencia indirecta de que la *anomalía* del período 1997-2001 no respondió a la falta de interés de las fuerzas armadas –y de su personal- en participar de ese tipo de misiones.

Así, aunque no puede descartarse completamente la hipótesis de que la retracción de la contribución uruguaya en dichos años haya sido una manifestación de la voluntad del Presidente Sanguinetti y/o las jerarquías militares de la época de *desactivar* la política instrumentada por el Presidente Lacalle en relación a las fuerzas armadas, la evidencia parece refrendar la otra hipótesis; en esos tres años NNUU no requirió unidades militares organizadas de Uruguay para integrar operaciones de paz.

En tal sentido, también debe recordarse que en 1996 –durante la gestión del Presidente Sanguinetti- Uruguay firmó el primer Acuerdo Stand-by con el DPKO.

En términos de las hipótesis de investigación; el *marco estructural habilitante* para la contribución uruguaya con unidades militares organizadas fue significativamente menos *demandante*. Se caracterizó por una retracción en la demanda de personal militar por parte de NNUU (ver Tabla IV más abajo⁷³³. En efecto, la cantidad de personal uniformado desplegado en operaciones de paz de NNUU tuvo una reducción muy importante entre los años 1996 y 1999, incrementándose a partir de entonces. De manera que, si bien no puede afirmarse que exista evidencia empírica suficiente para sustentar inequívocamente la hipótesis de que la *anomalía* verificada entre 1997 y 2001 se explica por baja demanda de personal militar para operaciones de paz por parte de NNUU, ésta hipótesis aparece como la más verosímil.

VI.2.- 2001- 2015: Quince Años de Intensa y Persistente Contribución Uruguaya con NNUU.

Esta sección se dedica al estudio de los hechos más significativos que caracterizaron la evolución de la contribución de Uruguay con operaciones de paz en el período 2001-2015. El objetivo de esta sección es dar cuenta de las novedades principales de esta

⁷³³ Entre 1998 y 2000 MINURCA (Rep. Centroafricana) desplegó sólo 1.350 efectivos militares, UNAMSIL –entre 1999 y 2005 en Liberia- fue, en cambio, una operación numerosa, con un máximo autorizado de 17.500 militares y UNTAET (Timor del Este, entre 1999 y 2002) desplegó 9.150 militares. Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/past.shtml>. Acceso 15/04/2016

década y media y al mismo tiempo demostrar que ellas no modificaron sustancialmente la *lógica básica* y el *modus operandi*, establecidos entre 1992 y 1996. Por otra parte, también se aportará evidencia para sustentar la hipótesis de que, el propio desarrollo de la contribución a lo largo del período le confirió nuevas significaciones y dio lugar a que adquiriera el carácter de fenómeno emergente con capacidad de impactar sobre otros fenómenos y procesos.

En primer término y con un enfoque de énfasis descriptivo –que no excluye precisiones analíticas- se presenta la evolución general de los quince años contribución uruguaya con operaciones de paz de NNUU (2011-2015). Ella puede caracterizarse como intensa y persistente por el significativo número de efectivos militares que participaron de ellas y por la continuidad de la contribución. Sin embargo, una mirada más detenida permite establecer ciertas diferenciaciones.

En efecto, un primer ángulo de análisis para ello es el estudio de la evolución del número total de personal militar uruguayo que participó de las operaciones de paz de NNUU (ver Tabla III). Ello permite señalar que entre 2001 y 2004 se registró un crecimiento rápido de la cantidad de efectivos desplegados. A partir de 2004 se estabilizó entre 2.400 y 2.500 hasta 2010. En 2011 la cifra comienza a descender, tendencia que se profundiza a partir de 2013.

Por otra parte, si se *afina* más el análisis y se observa el comportamiento de la contribución uruguaya de expertos y observadores desplegados individualmente en operaciones de paz, puede verse que, entre 2001 y 2011, su número es significativo y fluctúa entre un máximo de setenta (2007) y un mínimo de cincuenta (2011). A partir de 2011 también se verifica una disminución sostenida hasta 2014/15 cuando se llega apenas a diecinueve; un número llamativamente pequeño⁷³⁴.

Por otra parte, ambas *variables* deben estudiarse en su relación con la evolución del despliegue total de personal uniformado en el conjunto de las operaciones de paz de NNUU (ver Tabla III y de manera más gráfica la Tabla IV). Existe una correspondencia general entre ellas. Un fenómeno que refuerza la significación del *marco estructural habilitante* en la explicación del fenómeno y confirma lo que podría calificarse como un verdadero presupuesto lógico: en ausencia de demanda de personal uniformado por parte de NNUU no existe contribución uruguaya con sus operaciones de paz.

⁷³⁴ Más abajo se muestra la relevancia de este asunto desde el punto de vista analítico.

El siguiente apartado se dedica a completar el ejercicio a través del análisis sucesivo de los siguientes asuntos:

- la importancia y el potencial analítico y hasta predictivo de la variable *expertos y observadores militares uruguayos desplegados en operaciones de paz de NNUU*,
- las retribuciones de NNUU y su importancia en la explicación de la contribución uruguaya con operaciones de paz,
- la funcionalidad institucional de la contribución con operaciones de paz para las fuerzas armadas uruguayas
- la transformación de la contribución con operaciones de paz en un fenómeno *emergente* sin alterar la continuidad de su lógica básica y de su *modus operandi* que se analizaron en el Capítulo V.

En primer término se presenta una descripción sintética del desarrollo general de la contribución entre 2001 y 2015 y sus principales características.

VI.2.1. La contribución uruguaya entre 2001 y 2015

Los datos globales que se incluyen en la Tabla III muestran la evolución de la contribución uruguaya con operaciones de paz en las dos décadas posteriores al período de retracción y su comparación con el desarrollo general del despliegue de personal militar en las operaciones de paz de NNUU.

Es útil además visualizar el mismo proceso de forma más gráfica, tal como se presenta más abajo en la Tabla IV.

Resulta evidente que la contribución uruguaya *acompaña* el sensible incremento principalmente del volumen de personal desplegado por NNUU en sus operaciones de paz. Vale también anotar que, si bien no se registra un incremento importante del número de operaciones de paz en esos años, el aumento de su complejidad se expresa a través del alto número de personal involucrado en ellas.

Sin embargo, dicha tendencia general se rompe a partir de 2010. En efecto, mientras NNUU continúa incrementando el número de personal uniformado en operaciones de paz, la contribución uruguaya comienza a reducirse gradualmente. Más

abajo se analizará el fenómeno, aunque puede adelantarse que la cantidad de efectivos que aporta Uruguay continúa siendo, en términos relativos⁷³⁵, muy significativo.

TABLA III
EVOLUCIÓN COMPARADA DE LA CONTRIBUCIÓN DE URUGUAY Y DE LAS
OPERACIONES DE PAZ DE NNUU
(1999-2015)*

Años	Nº Expertos/Observ. UY	Nº Tropas UY	Total Efectivos en O.P. de NNUU	Nº de O.P. de NNUU
1999	46	0	18410	19
2000	61	1	37773	16
2001	69	785	47108	16
2002	60	1591	39652	15
2003	60	1820	45815	15
2004	56	2414	64720	15
2005	67	2345	69838	17
2006	67	2505	80368	18
2007	70	2501	84309	22
2008	65	2456	91712	20
2009	56	2440	98197	19
2010	54	2388	98638	19
2011	50	2208	99016	18
2012	42	2127	94090	17
2013	21	2129	98200	17
2014	19	1771	104062	18
2015	19	1434	106506	16

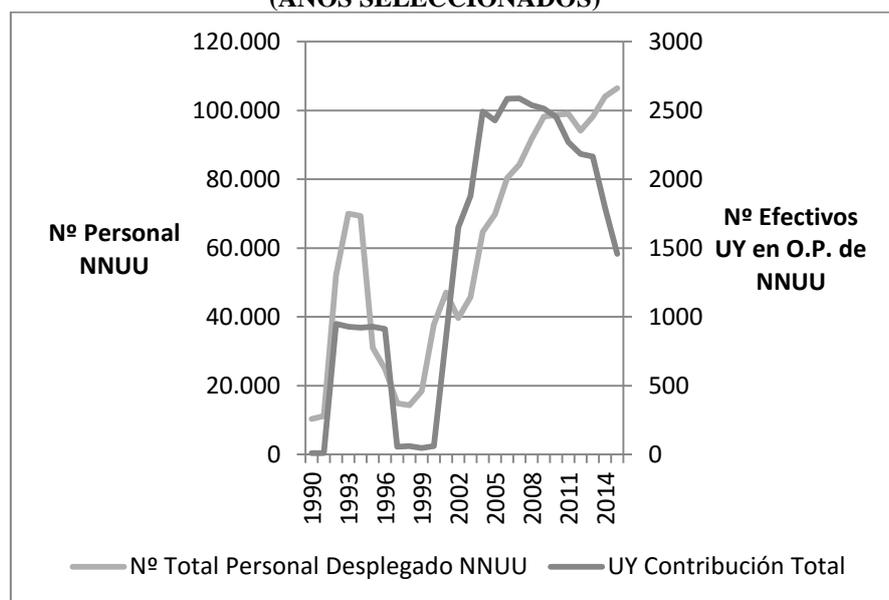
* Las cifras corresponden al 31/12 de cada año

Fuente: elaborado por el autor en base a información del DPKO, NNUU

También debe ser señalada (ver Tabla III) la sensible caída, a partir de 2012, del número de observadores y expertos uruguayos que participan de operaciones de paz de NNUU en forma individual. Ya se adelantó en la sección anterior el interés que presenta este indicador. El punto también se desarrollará más abajo.

⁷³⁵ Tanto en relación al número de personal militar movilizado como de población total del país.

TABLA IV
EVOLUCIÓN COMPARADA DE Nº PERSONAL TOTAL EN O.P. NNUU Y Nº EFECTIVOS UY
1990-2015
(AÑOS SELECCIONADOS)



Fuente: elaborado por el autor en base a información del DPKO, NNUU

Hecha estas precisiones de carácter general, es necesario profundizar en el análisis de las cifras.

Los eventos que dan lugar al notable incremento de la contribución uruguaya a partir del año 2001 son básicamente dos: la decisión de participar con contingentes militares organizados en MONUC (RDC) a partir de 2001 -que se mantuvo cuando la operación se reconfiguró para transformarse en MONUSCO (julio de 2010⁷³⁶)- y el segundo, ocurrido en 2004, fue la incorporación de contingentes uruguayos en Minustah (Haití). Como un caso marginal, por el pequeño número de efectivos involucrados, debe mencionarse el contingente que la Fuerza Aérea mantuvo en la UNMEE, operación de

⁷³⁶ Resolución 1925 del Consejo de Seguridad de NNUU (28/05/210) que autorizó la utilización de todos los medios necesarios, en el marco del Capítulo VII de la Carta, para proteger a los civiles y personal humanitario y apoyar al gobierno de la RDC.

paz de NNUU en la frontera Eritrea-Etiopía donde destinó dos helicópteros y su personal de vuelo y apoyo en tierra –unos 40 efectivos- entre 2003 y 2009.

En la subsección que sigue se detallan las principales características de MONUC/MONUSCO (RDC) y Minustah (Haití); las dos contribuciones más significativas de Uruguay con las operaciones de paz de NNUU, tanto por el volumen de personal y la duración de los despliegues, como porque en ambas las tres fuerzas armadas uruguayas participaron con unidades organizadas independientes.

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

VI.2.1.a. - La contribución uruguaya en MONUC/MONUSCO

La presencia de contingentes militares en MONUC fue autorizada en marzo de 2001 por la Ley N°17.299. En ella se contempló el despliegue de unidades organizadas de la Armada y el Ejército por un plazo de hasta nueve meses, *previando su reemplazo antes de la mencionada fecha.*

De la lectura de las actas parlamentarias resulta que en este caso volvieron a repetirse los rasgos que caracterizaron a los debates sobre salida de tropas para operaciones de paz del período 1992-1995: los pedidos de venia legislativa cursados por el Poder Ejecutivo debieron en general ser considerado en régimen de urgencia, pero fueron aprobados por la unanimidad de los legisladores, más allá que particularmente la bancada del Frente Amplio estableció ciertos reparos frente a las características de la operación que se autorizaba y dejó sentada su disconformidad con la urgencia del tratamiento del tema.

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

TABLA V
CUADRO SINÓPTICO DE LAS AUTORIZACIONES DE SALIDA DE TROPAS DEL PAÍS CON DESTINO A MONUC

FECHA	LEY N°	EJERCITO	ARMADA	FUERZA AEREA	SANIDAD (Ejército)	OSE	TOTAL*
Marzo 2001	17.299	200	169		16 (Hospital Nivel I)		385
Junio 2001	17360		2				387
Octubre 2001	17.405	155				20	562
Diciembre 2001	17.426		31				593
Diciembre 2001	17.434	447					1040
Mayo 2002	17.484	530			10 (Hospital Nivel 1)		1570
Agosto 2002	17.546		100				1670
Diciembre 2002	17.610	114					1784
Junio 2003	17.658			140			1924

* Cifras acumuladas. Debe señalarse que se trata del número máximo de efectivos autorizados. DE allí pequeñas discrepancias con los datos efectivos desplegados del DPKO de la Tabla III

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

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

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

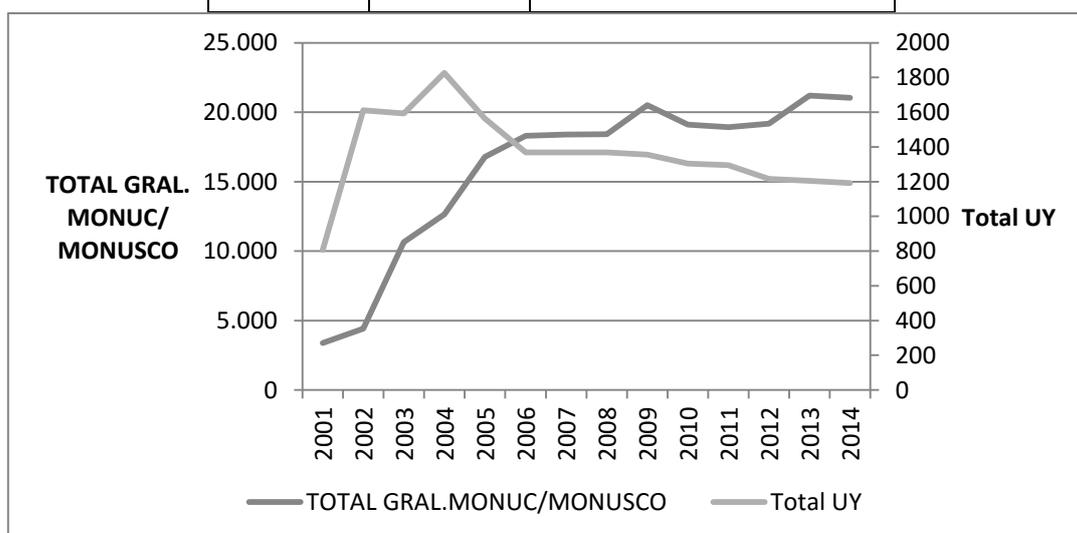
Más allá de las autorizaciones que fue aprobando el Parlamento uruguayo, lo más significativo es presentar la evolución efectiva del número de efectivos desplegados en MONUC/MONUSCO a partir de 2001. En tal sentido la Tabla VI, incluye un cuadro con el detalle del número de efectivos uruguayos en MONUC/MONUSCO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

La evolución del número de efectivos militares uruguayos desplegados en la RDC presenta dos fases claramente diferenciadas. Una primera en la cual su número crece

sostenidamente, acompañando el aumento del despliegue general de la operación. Dicha tendencia creciente encuentra un límite y se invierte en 2004.

TABLA VI
EVOLUCIÓN COMPARADA DEL N° DE EFECTIVOS URUGUAYOS Y EL TOTAL DE LA
MONUC/MONUSCO
2001-2015
(al 31/12 de cada año)

AÑO	Total UY	TOTAL GRAL.MONUC/MONUSCO
2001	808	3.386
2002	1612	4.420
2003	1593	10.649
2004	1827	12.646
2005	1564	16.791
2006	1369	18.296
2007	1369	18.383
2008	1368	18.422
2009	1356	20.509
2010	1304	19.105
2011	1295	18.928
2012	1215	19.166
2013	1204	21.198
2014	1192	21.036
2015	1192	18.727



Fuente: elaborados por el autor en base a datos de DPKO, NNUU

El cambio que ocurre a partir de 2004 coincide con la incorporación de Uruguay como contribuyente en Minustah (Haití) pero también con un recrudescimiento de la violencia en la Provincia Oriental de la RDC, que tuvo lugar en 2003-2004 e involucró a las tropas uruguayas⁷³⁷. A partir de entonces, la evolución del número de militares uruguayos cambia su tendencia; comienza paulatinamente a reducirse⁷³⁸, divorciándose de la evolución que muestra el conjunto de la operación. De todas formas, Uruguay mantiene un número significativo de tropas desplegadas en MONUSCO y el grueso de sus efectivos conforma una fuerza de reserva del Force Commander de la operación de paz. Debe mencionarse también que la posterior creación en 2013 de una Brigada de Intervención⁷³⁹, integrada por países de la Unión Africana⁷⁴⁰, generó algún debate en Uruguay, incluso el propio Presidente de la República intervino en el tema y la Cancillería realizó gestiones diplomáticas ante NNUU⁷⁴¹.

⁷³⁷ Estos hechos de gran complejidad política y militar, que incluso motivaron cuestionamiento a la actuación de las fuerzas uruguayas, no podría ser detallados aquí. El Cnel. Arquímedes Cabrera los sintetizó así: *Entre 2003 y 2004 integré el Comando de una Brigada Internacional de 3.200 efectivos compuesta por contingentes de Uruguay, Sudáfrica, India, Nepal y China, entre otros. El Área de responsabilidad de esa brigada comprendía las provincias de Kivu del Sur, Kivu del Norte (donde se encuentra actualmente el Batallón Uruguayo y se prevé el despliegue de la nueva Brigada de Intervención) y Maniema. Nuestra misión inicial era la misma que el nuevo mandato determina para la brigada de intervención ahora creada: operaciones de búsqueda y destrucción de los rebeldes. Antes de materializarse el despliegue de nuestros efectivos en la zona de acción y ante una patética inoperancia de la burocracia de ONU para proporcionarnos apoyos aéreos para el transporte de las tropas y la logística, el general rebelde Laurent Nkunda toma la iniciativa y avanza sobre Bukavu, capital de Kivu del Sur, en lo que se llamó la tercera rebelión tutsi. Comandé la defensa del aeropuerto de Bukavu, lográndose con los escasos 250 efectivos uruguayos y nepaleses recién arribados detener su avance y participar en la negociación de su repliegue.* (ver <http://www.elpais.com.uy/informacion/las-tropas-uruguayas-no-pueden-rehusarse-a-combatir-en-el-congo.html>. Acceso 18/04/2016)

⁷³⁸ Deberá verse si la tendencia se mantiene o tiende a estabilizarse.

⁷³⁹ Resolución 2098 del Consejo de Seguridad de marzo de 2013.

⁷⁴⁰ La misión de esta Brigada, autorizada a conducir operaciones militares ofensivas para *neutralizar fuerzas rebeldes*, constituyó una novedad pues de hecho convirtió a NNUU de manera muy explícita en una fuerza beligerante (ver IPI Issue Brief July 2013, The UN Intervention Brigade in the RDC). En realidad, la posibilidad de desarrollar acciones militares ofensivas, de manera más limitada, ya estaba planteada anteriormente aunque los gobiernos uruguayos nunca lo aceptaron oficialmente, sus contingentes tampoco han estado adecuadamente pertrechados para ello y sólo lo hicieron en situaciones muy excepcionales.

⁷⁴¹ Ver Informe Uruguay N°05/2013 y 06/2013 del Observatorio Sudamericano de Defensa y FFAA (ver <http://www.obsudamericanodefensa.blogspot.com/>, acceso 18/04/2016)

En diciembre de 2015 el total número de efectivos militares en MONUSCO cayó luego que, en marzo de 2015, el Consejo de Seguridad resolvió⁷⁴² reducir en 2 mil efectivos el número máximo de la fuerza desplegada en la RDC⁷⁴³. Sin embargo, la contribución de Uruguay no tuvo modificaciones.

Quiere decir, como conclusión, que la contribución de Uruguay en la operación de paz de NNUU en la RDC, la más prolongada en el tiempo y la que mayor cantidad de personal de sus tres fuerzas armadas ha involucrado. Los despliegues de unidades militares organizadas en MONUC/MONUSCO no dieron lugar a mayores debates y/o controversias parlamentarias y de prensa. Ni siquiera los incidentes en los que estuvieron involucrados los efectivos uruguayos –algunos de ellos potencialmente peligrosos para su seguridad- generaron polémicas significativas.

VI.2.1.b.- La Contribución de Uruguay con Minustah; una historia políticamente polémica

La contribución con la Operación de Estabilización en Haití (Minustah) es, sin dudas, el caso más complejo, contradictorio y polémico en la trayectoria de la contribución de Uruguay con operaciones de paz de NNUU. Aquí sólo se presentará un panorama muy sintético del caso. El autor elaboró dos trabajos referidos al asunto, uno en colaboración con Diego Gonnet y Rolando Arbesún (2007)⁷⁴⁴ y otro con Gerardo Caetano y Carlos Luján (2008)⁷⁴⁵ y presentó un artículo crítico en el 21º Congreso Mundial de la Political Science Association en Santiago de Chile (2009)⁷⁴⁶.

⁷⁴² Resolución 2211/2015 (ver [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2211\(2015\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2211(2015)), acceso 25/04/2016)

⁷⁴³ La autorización de MONUSCO era de hasta 20 mil efectivos uniformados. Conviene tomar en cuenta que el gobierno de la RDC había planteado a NNUU una reducción de seis efectivos y el repliegue de MONUSCO en una fecha cercana en el tiempo (ver <http://www.elobservador.com.uy/uruguay-mantendra-contingente-el-congo-n301468>, acceso 25/04/2016).

⁷⁴⁴ Defensa Nacional y FFAA; Democracia e Integración Regional. Esta investigación fue financiado por CSIC/UdelaR (ver <http://cienciassociales.edu.uy/institutodecienciapolitica/acerca-de/investigacion/estado-y-politicas-publicas-2/estado-y-pp-pp-seguridad-ffaa/>, acceso 18/04/2016)

⁷⁴⁵ Informe sobre la Participación Uruguaya en la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití, elaborado para el International Development and Research Center (IDRC) de Canadá.

⁷⁴⁶ Ver https://www.academia.edu/1307790/MINUSTAH._SUDAMERICA_Y_DESAFIOS_Y_LIMITACION_DE_LAS_MISIONES_DE_PAZ_DE_ULTIMA_GENERACION (acceso 15/04/2016)

En primer término debe precisarse que la decisión de contribuir con personal militar en Minustah y además hacerlo con un número muy relevante de efectivos, dio lugar al período de mayor auge de la contribución uruguaya con tropas militares para NNUU. Para comprender el fenómeno es necesario dar cuenta de cómo y porqué los dos actores centrales -fuerzas armadas y gobernantes electos- confluyeron para dar lugar a las decisiones que lo hicieron posible.

La contribución con personal militar de Uruguay a la operación de paz de Haití fue el caso que generó las controversias parlamentarias y públicas más intensas, duraderas y profundas en la historia de participación del país en operaciones de paz. Quizás lo más interesante fue el radical cambio procesado por el Frente Amplio en su postura sobre el asunto; desde su oposición como principal partido de oposición, a su posterior actitud de promoción de la contribución ya como partido de gobierno. Sin embargo, conviene señalarlo, dichas controversias no modificaron ni la lógica esencia ni los patrones básicos -el *modus operandi*- de la contribución de Uruguay con operaciones de paz de NNUU.

El involucramiento de unidades militares organizadas uruguayas en Minustah (Haití) comenzó en junio de 2004 cuando transcurría el último año del mandato presidencia del Dr. Jorge Batlle (2000-2015), cerrando el ciclo de una década del Partido Colorado en el gobierno.

Las circunstancias políticas internacionales en las que el Consejo de Seguridad de NNUU autorizó el despliegue de la operación de paz en Haití también fueron complejas y polémicas⁷⁴⁷. Además, la decisión del gobierno de Brasil de asumir la responsabilidad del comando militar de la Minustah, aunque no modificó la postura contraria asumida inicialmente por el Frente Amplio, sí generó desconcierto entre sus dirigentes⁷⁴⁸. De

⁷⁴⁷ La intervención militar unilateral de EEUU, acompañada por Francia, Canadá y Chile y que el Consejo de Seguridad homologó bautizándola Fuerza Interina de Intervención con un mandato por cuatro meses hasta el despliegue de Minustah. La *salida* del Presidente Bertrand Aristide en un avión de la USAF con destino a República Centroafricana en circunstancias más que confusas, todo lo cual truncó una iniciativa del CARICOM dirigida a resolver la crisis en Haití. Todo ello en el contexto geopolítico e histórico de una región –el Caribe- y un país en los que EEUU ha intervenido sistemáticamente desde el siglo XIX.

⁷⁴⁸ El autor de este trabajo tuvo, en aquel momento, conversaciones sobre el tema con los principales referentes políticos del Frente Amplio en el Parlamento quienes le manifestaron su discrepancia y su desconcierto ante la postura del gobierno de Brasil. Debe recordarse que el

cualquier forma, su bancada parlamentaria, en junio de 2004, se opuso sin fisuras a la participación de tropas uruguayas en Minustah. Sin embargo, sólo cuatro meses después, la situación cambió con el resultado de las elecciones generales que consagraron a su candidato, Dr. Tabaré Vázquez, como Presidente de la República con mayorías propias en el Parlamento.

En efecto, cuando en diciembre de 2004 el Dr. Jorge Batlle, ya en su condición de Presidente saliente, envió al Parlamento la solicitud de ampliar en doscientos efectivos el número de las tropas uruguayas en Minustah, la mayoría de los legisladores del Frente Amplio modificaron su posición y acompañaron con su voto la propuesta⁷⁴⁹.

Posteriormente y sin que hubiera transcurrido un año de la instalación del nuevo gobierno, el Presidente Vázquez envió al Parlamento un proyecto de ley promoviendo una nueva ampliación de 243 efectivos del contingente en Haití⁷⁵⁰. Ello generó una crisis en el Frente Amplio, cuya manifestación más dramática fue la renuncia del prestigioso legislador Guillermo Chifflet⁷⁵¹ a su banca de Diputado.

A partir de entonces, una larga serie de leyes fueron prolongando la presencia militar de Uruguay en Minustah⁷⁵², que sin embargo no perdió su carácter de asunto polémico al

Partido de los Trabajadores del Presidente Luis Inacio Lula Da Silva posee estrechos vínculos políticos e ideológicos con el Frente Amplio.

⁷⁴⁹ En el Senado, el único voto contrario fue el del Senador del Partido Nacional Carlos Garat por considerar que Minustah violaba el principio de no intervención. Similares argumentos fundamentaron, en la Cámara de Diputados los votos negativos de Guillermo Chifflet (Frente Amplio) y Ricardo Falero (Partido Independiente).

⁷⁵⁰ Ley Nº17.926 de diciembre de 2005. En el mensaje que acompañaba la ley el Poder Ejecutivo estableció como contrapartida la reducción en 246 efectivos el contingente desplegado en la RDC.

⁷⁵¹ Chifflet, dirigente del Partido Socialista, había iniciado su trayectoria como legislador antes del golpe de Estado de 1973 y luego al restaurarse la democracia en 1985 volvió a ser electo sucesivamente hasta su renuncia en 2005.

⁷⁵² La sucesión completa de leyes que fueron regulando la contribución uruguaya con unidades militares organizadas fue la siguiente: Leyes Nos 17.785, de 22 de junio de 2004, 17.860, de 28 de diciembre de 2004, 17.926, de 15 de diciembre de 2005, 17.992, de 20 de julio de 2006, 18.163, de 29 de julio de 2007, 18.225, de 22 de diciembre de 2007, 18.271, de 10 de abril de 2008, 18.443, de 24 de diciembre de 2008, 18.655, de 9 de abril de 2010, 18.727, de 5 de enero de 2011, 18.864, de 23 de diciembre de 2011, 19.053, de 4 de enero de 2013, 19.186, de 30 de diciembre de 2013, 19.309 de 7 de enero 2015 y 19.363 de 31 de diciembre de 2015. Esta última autorización establece el plazo del 31 de diciembre de 2016 para el retorno de los 259 efectivos aun desplegados en Haití a esa fecha.

interior del propio partido de gobierno y principalmente en las organizaciones de la sociedad civil que nunca *digirieron* completamente la presencia militar uruguaya ni el papel de Minustah en Haití.

Los sucesivos incrementos en el número de efectivos uruguayos incluyeron la incorporación de la Fuerza Aérea con un avión CASA 212, su tripulación y personal de tierra⁷⁵³ y por la conformación de una compañía de la Armada como unidad organizada independiente⁷⁵⁴. El Ejército, que contribuyó con el mayor número de efectivos, mantuvo dos batallones desplegados; uno en el Departamento del Nordeste (253 efectivos) y otro en el Sur de Haití (481 efectivos)⁷⁵⁵. Finalmente, en 2015 la reducción de la contribución uruguaya de personal que acompañó el proceso paulatino de repliegue de la Minustah, condujo a la conformación de un batallón combinado con Perú.

Una vez resumidas las principales alternativas y características de la contribución uruguaya con Minustah, conviene especificar algunos otros aspectos que requieren examinarla en sus interacciones con MONUC/MONUSCO. Luego se ensaya un enfoque analítico respecto a las razones que explican el comportamiento de militares y gobernantes en relación a Minustah.

Al respecto deben diferenciarse *dos momentos*; el primero -muy breve- durante el último año del gobierno del Dr. Jorge Batlle y el segundo a partir de diciembre 2004, durante el período de transición de la Presidencia de la República con el Dr. Tabaré Vázquez.

⁷⁵³ La participación de la Fuerza Aérea en Minustah terminó trágicamente en con el accidente que le costó la vida a todos sus tripulantes.

⁷⁵⁴ Hay que precisar que la Armada fue destinando un creciente número de personal en Haití, que alcanzó su máximo en diciembre de 2011 con 187 efectivos. Comenzó participando dentro del denominado Batallón Conjunto con el Ejército. Posteriormente en 2007, el Consejo de Seguridad aprobó la misión de guardacosta y la Armada desplegó una compañía con 16 lanchas rápidas en cinco puertos de Haití desde setiembre de 2008 hasta diciembre de 2011. En 2014, la Armada completa su repliegue total de Haití, en el marco de la reducción del contingente uruguayo y de la propia Minustah, luego que un sonado incidente de acoso a un joven haitiano en 2011 por parte de sus efectivos la colocara en difícil situación. Curiosamente, los despliegues de la Armada no se explicitan con precisión en ninguna de las numerosas leyes aprobadas en relación a la participación de militares uruguayos en Minustah.

⁷⁵⁵ La información corresponde a 2013 y fue proporcionada por el Comando General del Ejército.

En efecto, la contribución uruguaya en Minustah comenzó en el gobierno del Presidente Batlle, cuya orientación general de política exterior estaba muy alejada de las orientaciones de política exterior adoptadas por Brasil a partir del acceso a la Presidencia de Luis Ignacio “Lula” Da Silva. Con el acceso del Frente Amplio al gobierno, en marzo de 2005, rápidamente la situación cambió. La política exterior uruguaya se asoció a los nuevos procesos de integración regional promovidos por el gobierno del Presidente Lula, como parte de su estrategia internacional.

Respecto al proceso que condujo a la adopción de la primera decisión referida a la contribución con Minustah en junio de 2004, debe recordarse que existió una primera propuesta para concretar la contribución a través de la conformación de una unidad militar del Mercosur; un hecho al menos curioso, cuya ocurrencia no tuvo gran trascendencia.

Un posible origen de dicha cuestión parece haber sido la reunión bilateral de los Ministros de Defensa de Uruguay y Argentina, celebrada el 10 de marzo de 2004 en Buenos Aires. En ella, además de la posible contribución a Minustah, según el comunicado de prensa del Ministerio de Defensa argentino, los Ministros consideraron la posibilidad de una mayor integración de sus militares en el marco de la contribución que ambos países realizaban en las operaciones de paz de NNUU⁷⁵⁶.

Un mes después, el 14/04/2004, el Ministro de Defensa, Yamandú Fau informó a la prensa que los representantes militares de los países del MERCOSUR acreditados ante la ONU *fueron convocados por esta institución para consultar si los cuatro países están interesados en participar en una Misión de Paz en Haití, que duraría unos 10 años y contaría con 5 mil efectivos según les informó el Secretario General Kofi Annan. El Ministro agregó que, de concretarse, Minustah sería una misión muy especial, debido a su extensa duración*⁷⁵⁷.

Al día siguiente el Semanario Búsqueda (15/04/2004) informaba que, luego de una reunión del Presidente Batlle con los Ministros de Defensa y RREE, la propuesta de

⁷⁵⁶ Según el Ministerio de Defensa argentino ambos Ministros coincidieron en que los dos países podrían enviar cascos azules dentro de 90 días y manejaron la posibilidad de que militares argentinos se integraran al contingente uruguayo en el Congo y a su vez uniformados uruguayos hicieran lo mismo en el batallón argentino en Chipre. Ver Informe Uruguay N°136 / 2004 del Observatorio Cono Sur de Defensa y FFAA

⁷⁵⁷ Informe Uruguay N°141/2004 del Observatorio Cono Sur de Defensa y FFAA.

NNUU para conformar un Batallón del Mercosur en Minustah no sería aceptada por el gobierno uruguayo por carecer de *base jurídica*; ya que *el acuerdo del Mercosur es un instrumento económico, comercial y arancelario que no contempla aspectos vinculados a la seguridad*. Al mismo tiempo, las *fuentes de gobierno* citadas por el Semanario afirmaban que Uruguay estaba dispuesto contribuir con personal militar de manera independiente⁷⁵⁸.

Consultado respecto a estos hechos⁷⁵⁹, el Prof. Yamandú Fau aseguró no recordar que en la entrevista con el Ministro de Defensa argentino se hubiera considerado la posibilidad de integrar contingentes conjuntos en operaciones de paz y tampoco que hubiera existido una propuesta de NNUU para conformar un batallón del Mercosur. En cambio, recordó que el gobierno más entusiasta en relación a Minustah era el brasileño y que, junto a José Viegas y Michelle Bachelet –entonces Ministros de Defensa de Brasil y Chile–, viajó a Haití para acompañar el primer despliegue de las tropas de la región. Además, acerca de la disposición de los militares uruguayos señaló que estaban interesados en participar de la operación de paz y que sus motivaciones eran básicamente económicas.

Para el análisis del segundo –y más prolongado- *momento* de la contribución de Uruguay con Minustah y particularmente intentar alguna explicación al abrupto cambio de postura del Frente Amplio, es preciso tomar en cuenta los fenómenos regionales, además de las condiciones políticas domésticas –en especial el delicado asunto de las relaciones entre el Frente Amplio y los militares- que rodearon el período de alternancia presidencial y posteriormente los primeros años de gobierno del Presidente Vázquez.

En efecto, en relación a los procesos regionales, la contribución uruguaya en Minustah debe ubicarse en el marco de los fenómenos asociados a la gestación de UNASUR, entre diciembre de 2004⁷⁶⁰ y su constitución formal en 2011⁷⁶¹. Particularmente

⁷⁵⁸ Esta decisión es coherente con la afirmación que en aquel momento un General del Ejército realizara al autor en una conversación privada: integrar una unidad militar del Mercosur supondría lógicamente poner tropas uruguayas bajo el mando de un oficial argentino o brasileño y el ejército uruguayo rechazaba dicha posibilidad.

⁷⁵⁹ Comunicación personal del 25/04/2016

⁷⁶⁰ Creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones en la Reunión de Presidentes, Cuzco, Perú.

⁷⁶¹ Ver <http://www.unasursg.org/es/historia> (acceso 18/04/2016)

significativo en relación a Minustah, fue el papel jugado por lo que se denominó inicialmente Mecanismo 2x4⁷⁶². Creado en mayo de 2005, inicialmente para coordinar la política de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en relación a las decisiones sobre Minustah en el Consejo de Seguridad, rápidamente se convirtió en un organismo *ad hoc* en el que los gobiernos de los nueve países de la región que contribuían con Minustah, intentaron también coordinar políticas más amplias de cooperación con Haití⁷⁶³.

En tal sentido, conviene señalar que en esos años Brasil desplegaba una fuerte ofensiva dirigida a convertirse en *jugador global* y acceder a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de NNUU. Además de destinar un importante número de militares en Minustah y asumir el mando militar de la operación de paz, el gobierno brasileño intentó liderar un esfuerzo regional de cooperación más amplio con Haití concebido en términos de la denominada *cooperación sur-sur*⁷⁶⁴.

La operación de paz de NNUU en Haití se constituyó en dicho contexto en una especie de *vitrina* en la que la región, con el liderazgo de Brasil, pretendió mostrar al mundo no sólo su disposición de asumir responsabilidades frente una situación compleja que afectaba a un país del área, sino también su capacidad para instrumentar formas de cooperación más adecuadas a la problemática haitiana. De hecho, Minustah ubicó a Sudamérica como una región *emergente* en el panorama de las operaciones de paz de NNUU⁷⁶⁵ y -aunque ello nunca cristalizó realmente- en sus primeros años adquirió cierto carácter de operación de paz latinoamericana⁷⁶⁶.

Visto el contexto regional en el cual se desarrolló la contribución de Uruguay en Minustah, conviene introducir algunos elementos de carácter doméstico que permiten comprender el abrupto cambio de posición respecto a la contribución con Minustah que tuvo el Frente Amplio en diciembre de 2004.

⁷⁶² Integrado por los Vice-ministros de RREE y Defensa de los países participantes.

⁷⁶³ <http://haitiargentina.flacso.org.ar/La-Reconstruccion-de-Haiti/America-Latina-en-Haiti/Mecanismos-de-coordinacion> (acceso 18/04/2016)

⁷⁶⁴ *idem*

⁷⁶⁵ En tal sentido ver Kai M. Kenkel (2013)

⁷⁶⁶ La designación del guatemalteco E. Mulet como representante del Secretario general de NNUU en Minustah, junto a la fuerte presencia de contingentes de la región, contribuyeron a ello.

En efecto, cinco meses después de haberse opuesto al envío del primer contingente militar a Haití, por considerar que Minustah representaba la continuidad de la intervención militar encabezada por EEUU y del *desplazamiento* del Presidente electo Bertrand Aristide, el Frente Amplio votó afirmativamente la solicitud de ampliar el número de militares uruguayos en la operación de paz.

Lo que básicamente cambió en esos cinco meses y explica el cambio de posición del ahora partido gobierno, fue justamente su triunfo en las elecciones generales celebradas el 31 de octubre.

El Dr. Gonzalo Fernández⁷⁶⁷ caracterizó dicho cambio de postura como una decisión dirigida a *evitar un nuevo motivo de fricción con las fuerzas armadas*. En efecto, debe recordarse que el Frente Amplio había sido proscrito durante la dictadura y las FFAA persiguieron duramente a sus integrantes, a quienes definieron como el parte del *enemigo interno*. A pesar de las dos décadas transcurridas aquellas heridas estaban lejos de haber sanado. Además, en particular, Tabaré Vázquez había el tesoro de la campaña promovida por un grupo de ciudadanos por la celebración del plebiscito para derogar la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado en 1986-1989. Esta iniciativa, que tuvo al Frente Amplio como principal fuerza política impulsora, concitó lógicamente el rechazo de las fuerzas armadas.

Así, desde su triunfo electoral, Tabaré Vázquez inició conversaciones con los mandos militares con el fin de generar condiciones para su objetivo de avanzar en el esclarecimiento de los crímenes de *lesa Humanidad* cometidos por la dictadura. En dicho contexto, la continuidad de la contribución con personal militar en Minustah, representó un gesto hacia las fuerzas armadas que, al menos, evitó agregar otro factor de irritación en una relación compleja que debía ser conducida con prudencia⁷⁶⁸. Aunque el

⁷⁶⁷ Entrevistado el 28/01/2016. Considerado un asesor de estrecha confianza del Dr. Tabaré Vázquez, el Dr. Fernández había integrado la Comisión para la Paz –a propuesta de Vázquez, entonces Presidente del Frente Amplio- que fue creada en agosto del año 2000 por el Presidente Batlle. Una vez instalado el Presidente Vázquez, fue designado Secretario de la Presidencia de la República en marzo de 2005, fue Ministro de Defensa Nacional entre febrero de 2008 y agosto de 2009 y finalmente Ministro de Relaciones Exteriores hasta marzo de 2010.

⁷⁶⁸ El Dr. Fernández mencionó otra medida adoptada con el objetivo de no generar motivos de irritación en los militares; al inicio de su mandato por el Presidente Vázquez optó por respetar el *orden de derechas* designando al Gral. Ángel Bertolotti como Cte. en Jefe del Ejército.

Dr. Fernández no lo mencionó, también fue una señal que refrendó su cercanía política con el gobierno del Presidente Lula Da Silva en Brasil.

En diciembre de 2004 el apoyo que el Frente Amplio otorgó al aumento del número de militares uruguayos en Minustah causó sorpresa en el Frente Amplio. La popularidad del entonces Presidente electo, Tabaré Vázquez, junto a la expectativa y el entusiasmo que generaba la inminencia del acceso al gobierno, evitó que se produjera una crisis política. Ella recién se concretó un año después, cuando el propio Presidente Vázquez promovió el segundo incremento en el contingente militar uruguayo en Haití, confirmando el gobierno del Frente Amplio optaba en este asunto por la *real politik* y no modificaría el curso de acción iniciado por sus antecesores en relación a la contribución con operaciones de paz. Dicha postura de no innovar, dio cuenta de la voluntad del gobierno del Dr. Vázquez de evitar las decisiones *disruptivas* en el delicado ámbito de las relaciones civiles militares⁷⁶⁹.

Para completar el análisis sobre la contribución uruguaya con Minustah es necesario introducir otra perspectiva; examinar específicamente la contribución con personal militar en Haití. Ello también requiere tomar en cuenta sus interrelaciones con MONUC/MONUSCO en la RDC, la otra operación de paz de NNUU en la que Uruguay mantenía desde 2001 un despliegue de efectivos de importante volumen.

V.2.1.c.- MONUC/MONUSCO y Haití; sus interconexiones

A partir de 2004 la evolución de la contribución uruguaya en esas dos misiones quedó vinculada y el asunto merece un análisis detenido. La Tabla VII resume el conjunto de la información; la evolución del número de efectivos uruguayos en cada una de las dos operaciones de paz, junto a la evolución del número total de efectivos de cada operación y también la evolución de la contribución total de Uruguay en las operaciones de paz de NNUU, que gradualmente fue quedando resumida a MONUSCO y Minustah.

⁷⁶⁹ Aunque la política del Presidente Vázquez sobre la investigación de violaciones a los DDHH durante la dictadura representó una *vuelta de tuerca* que generó fricción con la corporación militar, ya contaba con el antecedente de la Comisión para la Paz instrumentada por su antecesor, el Presidente Batlle. Además el conflicto mayor se generó con la oficialidad en situación de retiro y mirada en perspectiva, fue implementada muy cuidadosamente y aunque tuvo algún logro perdió impulso en el transcurso de su mandato.

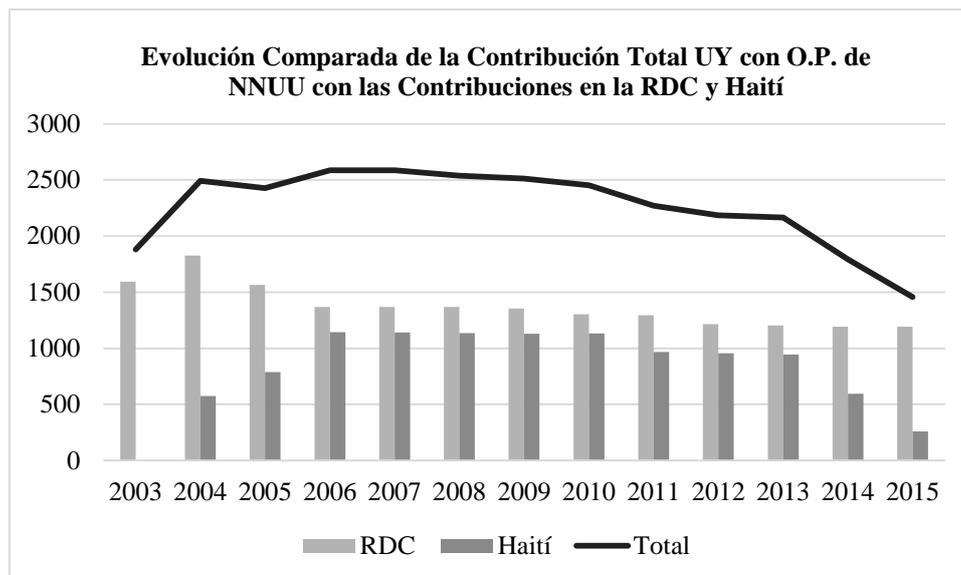
Como puede verse en la Tabla VII, la evolución del número de efectivos militares uruguayos en Minustah, acompañó en líneas generales la evolución del conjunto de la operación, con una excepción que merece ser examinada; la contribución uruguaya se mantuvo estable, luego que el Consejo de Seguridad autorizó el incremento del número de personal militar desplegado como consecuencia del terremoto de que sufrió Haití en enero de 2010.

Es más, apenas dos años después –a fines de 2011- las estadísticas del DPKO daban cuenta de la primera retracción -167 efectivos– en la contribución uruguaya a Minustah. Ello permite introducir brevemente algunos elementos que permiten comprender con mayor profundidad el significado de los datos referidos específicamente a la contribución uruguaya con personal militar en Minustah.

En tal sentido deben señalarse dos cuestiones. En primer término, la contribución con personal militar a la operación de paz en Haití -que incluso repercutió en una reducción de casi 250 efectivos en la contribución con MONUC- mostró una rápida progresión inicial.

TABLA VII
EVOLUCIÓN COMPARADA DE N° DE EFECTIVOS EN MONUC/MONUSCO Y MINUSTAH
(2003-2015)

AÑO (al 31/12)	MONUC		MINUSTAH		N° Efectivos UY en RDC y Haití	CONTRIBUCIÓN TOTAL UY A O.P. DE NNUU
	N° Efectivos UY	N° Total de Efectivos	N° Efectivos UY	N° Total de Efectivos		
2003	1593	10.649	0	0	1593	1880
2004	1827	12.646	576	7406	2403	2492
2005	1564	16.791	788	9034	2352	2428
2006	1369	18.296	1144	8376	2513	2586
2007	1369	18.383	1140	8.873	2509	2588
2008	1368	18.422	1136	9.089	2504	2538
2009	1356	20.509	1130	9.057	2486	2513
2010	1304	19.105	1.134	11.984	2438	2453
2011	1295	18.928	967	11.611	2262	2270
2012	1215	19.166	956	9.464	2171	2185
2013	1204	21.198	944	8.600	2148	2165
2014	1192	21.036	595	7.213	1787	1793
2015	1192	18.727	259	4.852	1451	1457



Fuente: elaborado por el autor en base a información del DPKO, NNUU (cifras al 31/12 de cada año)

Como puede verse en la Tabla VII la contribución de personal militar de Uruguay en MONUC se incrementó entre 2001 y fines de 2004, acompañando la evolución del despliegue general de la operación. A partir de la *transferencia* de dichos 250 efectivos de la RDC para Haití, la cantidad de militares uruguayos en MONUC/MONUSCO verificó una ligera tendencia a la baja, divorciada de la evolución general de la operación, sin por ello dejar de ser un contribuyente muy significativo en ella⁷⁷⁰.

La importancia adquirida por Minustah y cierta retracción en MONUSCO, debe vincularse a una ventaja comparativa de Haití en relación a la RDC, donde el recrudecimiento de los choques armados de 2003-2004 mostró los riesgos que ella representaba, no sólo para los militares sino incluso para el propio país, su política exterior y hasta la imagen de sus fuerzas armadas. En efecto, el armamento liviano con el que están equipadas las tropas uruguayas y su papel como fuerza de reserva del Force Commander⁷⁷¹, unidas a las dificultades logísticas y de transporte que enfrenta MONUSCO por la ausencia de infraestructura en la RDC, determinan que los militares uruguayos estén sometidos a un nivel de riesgo significativo.

⁷⁷⁰ Desde 2002 a la fecha Uruguay se ha ubicado entre los mayores contribuyentes de personal militar de MONUC/MONUSCO.

⁷⁷¹ Ello implica que ellas son destinadas a los lugares donde se produce alguna situación compleja.

En segundo término y como una expresión del papel de las fuerzas armadas en las decisiones referidas a la contribución con operaciones de paz, debe recordarse que el Ejército en 1997 ya había establecido al 10% de sus efectivos totales como el límite máximo para sus despliegues en operaciones de paz. Según sus estimaciones, por encima de dicho *techo*, su capacidad de cumplir con sus misiones en el territorio nacional podría quedar comprometida.

Es interesante citar algunas definiciones que realizó el Ejército uruguayo en ese momento y que, en líneas generales, se mantuvieron posteriormente. Según afirma Esteyro, J.L. (2004:23) el Ejército *podrá mantener sin inconvenientes (...) hasta el 10% de los efectivos de la Fuerza* en operaciones de paz fuera del país, agregando un conjunto de otros cinco criterios para integrar sus unidades en operaciones de paz, seleccionar y entrenar el personal, así como establecer las rotaciones necesarias. En directiva del Cte. en Jefe de Ejército sobre *Apresto de las Fuerzas a la orden*, también se tuvo en cuenta a las otras dos categorías de personal, además de los *contingentes orgánicamente constituidos; el personal superior y subalterno integrando los Estados Mayores Combinados y el personal superior como observadores militares* (ídem).

La evidencia indica que esa fue la guía básica que orientó la evolución de la contribución con operaciones de paz entre 2004-2011 cuando se alcanzaron los máximos niveles de despliegue de efectivos militares uruguayos en operaciones de paz.

En efecto, como se ve en la Tabla VIII, en esos años el número total de militares destinados al servicio de NNUU rondó los 2.500. Ello supuso que, entre 2004 y 2009 – ver Tabla VIII- fue prácticamente equivalente al 10% del número total de efectivos en las FFAA⁷⁷².

A partir de 2011, la contribución con operaciones de paz se redujo en una proporción relativamente mayor a la caída que registró el número de militares encuadrados en las FFAA y así se fue alejando progresivamente del tope máximo establecido del 10%. Enseguida se avanzan algunas explicaciones provisorias de esta novedad pues el fenómeno aun es incipiente y resultaría prematuro extraer de él conclusiones definitivas.

⁷⁷² En la Tabla VIII se detalla el número de funcionarios encuadrados en cada una de las tres fuerzas armadas, según los datos de la OSG. Sin embargo, existe un buen número de militares –soldados, suboficiales y oficiales- que están destinados a diversos servicios del Ministerio de Defensa.

TABLA VIII
EVOLUCIÓN DEL PERSONAL DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
(2004-2014)

	2004*	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total MDN	31.550	30.801	31.732	29.897	28.734	28.198	28.541	28.930
Esc. K "Militar"⁷⁷³		29.174	29.948	28.199	26.897	26.058	26.356	26.711
Ejército Nacional	16.519	16.591	16.781	15.751	15.218	14.846	15.014	15.462
Armada Nacional	6.311	6.362	6.225	5.679	5.291	5.206	5.218	5.088
Fuerza Aérea Uruguaya	3.188	3.033	2.995	2.828	2.766	2.726	2.758	2.776
Total FFAA	26.018	25.986	26.001	24.258	23.275	22.778	22.990	23.326

* Datos de 2004 fueron proporcionados al autor por la Dirección Financiero Contable del MDN
Fuente: elaborado por el autor con información del Observatorio de la Oficina del Servicio Civil, Presidencia de la República

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

El fenómeno resulta curioso -incluso paradójico- desde el punto de vista político y *desnuda* no sólo el papel jugado por los militares en la contribución uruguaya con operaciones de paz sino que confirma también la *persistencia* de un fenómeno estructural, ya no sólo de la sociedad uruguaya, aunque en ella se presente de una manera muy arraigada, sino del conjunto de la región sudamericana⁷⁷⁴. En efecto, en Uruguay los gobiernos electos desde principios del siglo XX han otorgado a las fuerzas armadas la prerrogativa de incidir protagónicamente en los asuntos referidos a la política militar y por extensión también a la defensa nacional.

Hay que recordar que el Dr. Gonzalo Fernández, un actor clave durante el gobierno de Tabaré Vázquez, admitió que el cambio de posición del Frente Amplio respecto a

⁷⁷³ Esta categoría incluye cierto número de funcionarios civiles *equiparados* a militar por su régimen disciplinario y ciertos beneficios asociados a él.

⁷⁷⁴ A ello se aludió específicamente al tratar las relaciones civiles militares, sus características en Uruguay y también al analizar la cultura estratégica uruguaya y regional. Ello, vale recordarlo, resulta en última instancia de la historia de la conformación del Uruguay como república independiente y su realidad geopolítica, en el marco de la región más pacífica del mundo, en términos de su conflictividad inter-estatal, como es Sudamérica.

Minustah fue resultado, básicamente, de la prudencia en relación a las fuerzas armadas. En efecto, siendo principal partido de oposición, el Frente Amplio había votado contrariamente al primer despliegue de tropas en Haití. Además, la cuestión de la contribución con operaciones de paz fue siempre polémica en sus debates internos. Conviene mencionar la posición crítica que al respecto mantuvo el Gral (r) Victor M. Licandro desde su posición de Presidente de la Comisión Especial de Defensa Nacional del Frente Amplio⁷⁷⁵ y también que la participación de militares uruguayos en operaciones de paz, muy particularmente en Haití, se constituyó a partir de 2004 en uno de los temas más ardorosamente debatidos en los Congresos del Frente Amplio.

Quiere decir que, como se señaló antes⁷⁷⁶, en diciembre de 2004 el cambio de posición del Frente Amplio al votarse la primera ampliación del contingente militar en Haití, se adoptó fundamentalmente para no generar un factor adicional de fricción con los militares, además de alinear a Uruguay con la posición de Brasil, Argentina y Chile que habían asumido un fuerte compromiso en Haití, en momentos que el proceso de constitución de UNASUR alcanzaba su concreción.

De modo que parece posible concluir que, al igual que durante el período de gobierno del Presidente Lacalle, cuando Uruguay modificó su patrón de contribución con operaciones de paz de NNUU e inició el aporte de unidades militares organizadas, aunque las demás instituciones implicadas en las decisiones –Parlamento y Poder Ejecutivo- participaron de acuerdo a lo que establece la Constitución, la iniciativa y el interés central respecto al asunto deben ubicarse en las fuerzas armadas.

Las fuerzas armadas –principalmente el Ejército- gestionaron a través de los agregados militares ante NNUU destacados en oficina de representación del Uruguay en Nueva York, la contribución con personal militar en las operaciones de paz y sus características. Posteriormente, las decisiones recorrieron los canales institucionales según establece el ordenamiento jurídico vigente; Ministerio de Defensa Nacional y

⁷⁷⁵ El Gral. Licandro, tanto en los debates internos del Frente Amplio como en sus declaraciones públicas, se opuso siempre y frontalmente a la contribución con Minustah. Pero también caracterizó la contribución con tropas en las operaciones de paz como una claudicación de la política exterior uruguaya ante la política de seguridad de las grandes potencias, especialmente EEUU. Además alertó frente al riesgo de *mercenarizar* a las fuerzas armadas.

⁷⁷⁶ En base a la entrevista realizada al Dr. Gonzalo Fernández (ver más arriba, sección V.2.1.b.).

Ministerio de RREE para, con la firma del Presidente de la República, solicitar la aprobación del Parlamento.

Dicho *recorrido institucional* no es sustancialmente diferente al que se esquematizó en Capítulo V. Sus únicos cambios relevantes fueron la instalación de los agregados militares en Nueva York⁷⁷⁷ y cierta participación mayor del Ministerio de RREE en el proceso.

Así, por una parte, las fuerzas armadas acrecentaron su capacidad para influir y principalmente para desarrollar tareas de *lobby* en los niveles de decisión en el seno de NNUU sobre operaciones de paz.

Por otra, desde 2008 con la decisión de postular al Uruguay a un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad, el Ministerio de RREE desarrolló algún interés mayor en el asunto. La entrada en vigor de la Ley N° 18.650 Marco de Defensa Nacional a principios de 2010 también contribuyó en ese sentido. En efecto dicha norma contiene un capítulo dedicado casi exclusivamente a las operaciones de paz y define la participación de contingentes militares uruguayos como *una decisión determinada por la política exterior de la República* (art.22)⁷⁷⁸.

No parece casual que recién a partir de 2010 haya comenzado a funcionar de manera periódica una instancia de trabajo y coordinación entre los Ministerio de Defensa y RREE.

V.2.2.- Los Años más Recientes; ¿hacia un redimensionamiento de la contribución con operaciones de paz?

Del análisis de las cifras presentadas surge con claridad que la caída en el número de efectivos militares destinados por Uruguay a las operaciones de paz en los últimos años resulta de su considerable repliegue en Minustah. En cambio, no ocurrió lo mismo en MONUSCO donde el número de tropas uruguayas se mantuvo relativamente estable luego de la reducción verificada en 2004.

⁷⁷⁷ Anteriormente al decreto de creación del Sistema Nacional de Misiones de Paz (SINOMAPA) del Presidente Lacalle en diciembre 1994, eran los agregados militares uruguayos destacados en Washington quienes debían asumir dicha tarea de enlace con el DPKO.

⁷⁷⁸ En realidad, los militares ya habían interpretado de esa forma su involucramiento en operaciones de NNUU insertándola como misión de apoyo a la política exterior entre las misiones secundarias o subsidiarias de su misión fundamental.

Es llamativo (ver Tabla VII) que si bien la contribución uruguaya con operaciones de paz ha disminuido de forma gradual en relación a su máximo histórico en 2006-2007⁷⁷⁹, la reducción acumulada desde entonces fue de casi 44% para 2015. Además, en los últimos dos años del período analizado la *tasa anual* de caída en el número de militares uruguayos desplegados en operaciones de paz de NNUU fue significativa. Lo reciente del fenómeno obliga a la cautela, pero requiere atención.

La explicación debe vincularse al descenso del número de militares uruguayos destinados en Minustah, que tuvo lugar en el contexto del *plan de salida* aprobado por el Consejo de Seguridad, con octubre de 2016 como fecha tentativa para el retiro total de las tropas militares de NNUU⁷⁸⁰.

Sin embargo, la reducción de contingente uruguayo ha sido muy acelerada y contrasta con el hecho de que Uruguay, durante los más de diez años de despliegue de la operación de paz, fue el segundo mayor contribuyente de personal militar, con un número efectivos cercano al de Brasil. Sin olvidar además que preside el Grupo de Amigos de Haití en NNUU desde 2009.

En diciembre de 2015, de acuerdo a las estadísticas del DPKO de NNUU, había cinco países cuyas contribuciones en Haití superaban a Uruguay. Ordenados según su volumen de personal ellos eran: Brasil (988), India (460), Bangladesh (423), Chile (396) y Jordania (344)⁷⁸¹.

El fenómeno es coherente con lo que, en noviembre de 2013, el Presidente uruguayo José Mujica afirmara públicamente: *No queremos que la Minustah se convierta en una especie de guardia pretoriana*", agregando: *en 10 años no se logró colaborar para que*

⁷⁷⁹ Uruguay redujo su contribución en algo más de 1.100 efectivos entre 2007 y 2015.

⁷⁸⁰ El proceso de repliegue comenzó con la resolución 2012 del 2012, se profundizó en octubre de 2013 con la resolución 2119 y luego la 2014 de octubre del 2014. Finalmente en octubre 2015 el Consejo de Seguridad decidió fijar en 2.370 el nivel del componente militar y policial hasta octubre 2016 para además, por primera vez, no prever la renovación del mandato luego de dicha fecha.

⁷⁸¹ Las cifras también incluyen a policías. Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml> (acceso 03/05/2016)

*Haití se valga por sí mismo, algo que difícilmente se va a conseguir; es mejor que los haitianos asuman su propia responsabilidad*⁷⁸².

Dicha rotunda definición, por otra parte, se correspondió con la actitud de Brasil, principal impulsor de la contribución de los países de la región con Minustah. En efecto, desde el acceso de Dilma Rousseff a la Presidencia en 2011, las ambiciones de la política internacional brasileña comenzaron a *declinar*, en el marco de una realidad doméstica crecientemente problemática desde el punto de vista económico y político, junto a la pérdida de dinamismo del grupo de los BRIC, donde Dilma había concentrado sus acentos (Cervo, A.L. y Lessa, R.2014).

Aunque tímidos y polémicos, los avances institucionales que consiguió Haití con la celebración de elecciones en 2015⁷⁸³, dieron argumentos para que el Consejo de Seguridad estableciera un programa de repliegue del componente militar de Minustah. Ello habilitó la alternativa de una *salida elegante* para Brasil –y con él los demás países de la región- de sus tropas de una realidad sin vías claras de solución a la vista.

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

En tal sentido, NNUU demandó en el año 2015 la contribución de Uruguay primero en la operación de paz de NNUU en Mali y luego para República Centroafricana. Sin embargo, ambas propuestas fueron descartadas. Según informó al Parlamento el Subsecretario del Ministerio de Defensa, Jorge Menéndez, la primera fue rechazada por las características del conflicto y de la operación de paz desplegada⁷⁸⁴. En cambio, la segunda propuesta fue rechazada por no adaptarse a las posibilidades del Ejército⁷⁸⁵.

⁷⁸² Ver <http://www.continental.com.ar/noticias/internacional/uruguay-retira-sus-tropas-de-haiti-con-fuertes-criticas-a-la-minustah/20131115/nota/2016412.aspx> (acceso 21/04/2016)

⁷⁸³ Un proceso de enorme endeblez y que de ninguna forma permite asegurar que culmine exitosamente con la elección de un presidente constitucional en 2016.

⁷⁸⁴ El Subsecretario Menéndez señaló: (...) *rechazamos una invitación a participar el Mali, por la evaluación de las condiciones, del terreno y, fundamentalmente, de la paz a preservar*". Este hecho recién se conoció en febrero de 2016 cuando el Ministerio de Defensa informó sobre la propuesta de que tropas uruguayas de MONUSCO, acantonadas en cerca de la frontera con Burundi, cruzaran la frontera para atender la situación en ese país. Ello dependería de que el

En realidad, la situación de Uruguay en relación a las operaciones de paz de NNUU durante los últimos tres años del período analizado en este trabajo, se asemeja en un sentido, con lo ocurrido durante el período de receso que tuvo la contribución uruguaya entre 1997 y 2001. En efecto, desde 2011 hasta 2015, el Consejo de Seguridad autorizó tres nuevas operaciones de paz, cada una de ellas con despliegues numerosos de tropas militares; UNMISS (Sudán del Sur), MINUSMA (Mali) y MINUSCA (Rep. Centroafricana)⁷⁸⁶.

Sin embargo, las tres poseen mandatos particularmente *robustos*, se desarrollan en condiciones de alta violencia y con enfrentamientos armados graves. De manera que ninguna de ellas se adapta al tipo de contribución realizada por Uruguay que, por otra parte, está determinada por las posibilidades reales de sus fuerzas armadas. Además, razones muy claras de política exterior explican la negativa del gobierno uruguayo a involucrar tropas y arriesgar bajas en operaciones militares ofensivas en países africanos donde el país no posee ningún interés concreto. Incluso, las definiciones doctrinarias de las fuerzas armadas uruguayas asumen los grandes principios de la política exterior y además sus jerarquías militares tampoco están dispuestas a asumir el riesgo de sufrir bajas en tales circunstancias. Es más, el carácter voluntario de la participación en operaciones de paz torna casi imposible reunir un número importante de efectivos dispuestos a arriesgar seriamente su vida.

En tal sentido, un dato aparece muy llamativo y muestra la diferencia entre la realidad de los años 2013-2015 en relación a la del período 1997-2001, el número de observadores y expertos militares uruguayos que participan de operaciones de paz de NNUU es notoriamente bajo; sólo puede compararse al de principios de la década de los años 90', en los años previos al primer despliegue en Camboya (ver Tabla IX). Como se

gobierno de Burundi lo solicitara. (Ver <http://www.elobservador.com.uy/uruguay-espera-mandato-onu-desplegar-tropas-burundi-n862681>. Acceso 24/04/2016)

⁷⁸⁵ NNUU solicitó a Uruguay una sección de 250 efectivos de fuerzas especiales. Un requerimiento que excedía a todas luces las capacidades en su Ejército y que evitó una definición política por parte de la Cancillería acerca de la MINUSCA y sus características. Ver <http://www.elpais.com.uy/informacion/uruguay-rechazo-tropas-elite-africa.html> (acceso 23/04/2016)

⁷⁸⁶ Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf> (acceso 22/04/2016)

verá enseguida, ello configura una *señal* indicativa de la disposición o nivel de motivación/interés de la oficialidad militar de participar en operaciones de paz.

Para resumir esta sección en la que, de manera resumida, se describieron analíticamente las principales características de los procesos de decisión y sus actores, así como la evolución de la contribución de Uruguay con operaciones de paz de NNUU entre 2007 y 2015, se presentan sus dos conclusiones principales.

La primera es que no se registraron novedades sustantivas en la tramitación de las decisiones relacionadas a la contribución uruguaya con operaciones de paz de NNUU. Tampoco surgieron modificaciones relevantes en el papel jugado por los diversos actores involucrados en ella. Las fuerzas armadas continuaron siendo el agente más proactivo e influyente en las decisiones del gobierno. Es más, sus capacidades de información y lobby en el DPKO de NNUU se vieron reforzadas a partir de 1996 con la instalación de los agregados militares en Nueva York. Aunque el Ministerio de RREE, luego de la decisión de postular la candidatura de Uruguay al Consejo de Seguridad⁷⁸⁷, comenzó a asumir el tema de la contribución con operaciones de paz de NNUU como una dimensión de la política exterior del país, ello no condujo a modificaciones sustanciales de sus capacidades institucionales referidas al tema operaciones de paz ni a su protagonismo en las decisiones.

Recién en el año 2010, en respuesta a la iniciativa del Ministerio de Defensa Nacional, se instaló una instancia de coordinación y consulta inter-ministerial para tratar las cuestiones de interés común. En realidad, dicho mecanismo sólo tuvo funcionamiento regular durante el corto lapso en el que el Brig. Gral. (r) Gerónimo Cardozo ocupó la dirección de Asuntos Internacionales del Ministerio de Defensa⁷⁸⁸. Luego de su renuncia al cargo, desde el Ministerio de Defensa no se mantuvo el interés de promover la participación de Relaciones Exteriores, el que por su parte estaba enfocado en capitalizar la cuestión en la perspectiva de su objetivo de acceder a un asiento en el Consejo de Seguridad.

La segunda conclusión -que también alude a una continuidad- refiere al papel jugado por la evolución general de las operaciones de paz de NNUU como marco estructural

⁷⁸⁷ Este punto se desarrollará más abajo.

⁷⁸⁸ El punto se examinará con mayor detalle en la siguiente sección.

habilitante de la contribución uruguaya. Aunque esto resulte obvio, dada la irrelevancia del Uruguay como actor internacional, es preciso dar cuenta del asunto.

En efecto, las características de los mandatos y el volumen de los despliegues militares autorizados por el Consejo de Seguridad, así como las regiones en los que ellos ocurrieron, jugaron durante todo el período analizado el papel de condición necesaria para la evolución de la contribución uruguaya con operaciones de paz de NNUU. Así, cuando existió *demanda* de personal militar para operaciones de paz de NNUU y además ella fue *pertinente*, Uruguay contribuyó con ellas. Entendiendo por *demanda pertinente* aquella generada por operaciones de paz cuyas características se adaptaran a las capacidades y disposición de las fuerzas armadas uruguayas.

A partir de 2005 y hasta 2011, el proceso de cooperación regional se constituyó en un componente significativo del marco estructural habilitante en el cual actuaron los agentes decisores uruguayos. Su significación fue corta en el tiempo y circunscrita de hecho a Minustah. Ciertamente, en el nivel regional la *estatura estratégica* relativa de Uruguay le otorgó una capacidad de incidencia mayor, reforzada por haber sido el segundo mayor contribuyente de tropas militares en Minustah. Se verá más abajo que, sin embargo, el Ministerio de RREE sólo aprovechó parcialmente el potencial de incidencia que la presencia militar en Minustah le confería.

Para cerrar este capítulo y fundamentar las *razones motivadoras* del comportamiento observado por los agentes protagónicos en las decisiones adoptadas a partir de 2007 en relación con la contribución uruguaya con operaciones de paz, en la sección siguiente se analizan tres asuntos: la importancia de la evolución y características de la contribución uruguaya de expertos y observadores militares como indicador del interés de la oficialidad militar en las operaciones de paz de NNUU y la significación de las retribuciones de NNUU para las fuerzas armadas uruguayas y para su personal. Finalmente, se dedica un apartado para analizar cómo la contribución con operaciones de paz devino en *fenómeno emergente* que introdujo cambios en las propias fuerzas armadas y luego dio lugar a una de las principales líneas de trabajo del Ministerio de RREE a partir de 2008.

VI.3 La Relación entre el Número de Oficiales Militares Desplegados como Observadores y Expertos en Operaciones de Paz y la Contribución con Unidades Militares Organizadas.

Conviene recordar que a partir de 1996, en función de los *acuerdos stand-by* firmados con el DPKO de NNUU, Uruguay asumió el compromiso de disponer hasta cien observadores y/o expertos, además de una unidad organizada de infantería de ejército.

La evolución de la contribución uruguaya con operaciones de paz de NNUU a lo largo de todo el período analizado muestra la existencia de una correlación generalmente positiva entre el número de efectivos militares desplegados en el marco de unidades organizadas y el número de oficiales militares uruguayos desplegados de manera individual, sea como observadores militares o como expertos en los Estados Mayores de las diversas operaciones de paz (ver Tabla IX en la que los datos corresponden al 31/12 de cada año⁷⁸⁹).

Sin embargo, en dicho marco general se registran ciertas disonancias que requieren atención y de cuyo análisis es posible realizar inferencias respecto al *atractivo* de la participación en operaciones de paz para la oficialidad militar.

Por *atractivo* se entiende interés y/o motivación en participar de ellas, medido a través del número de oficiales militares que participan individualmente –como observadores y expertos- en ese tipo de misión y complementariamente por el número de operaciones de paz donde el DPKO reporta su presencia. Por otra parte, el interés y/o motivación puede, al menos teóricamente, originarse por dos tipos de razones; económicas y profesionales. Normalmente ellas se combinan en proporciones que varían en función de la realidad de cada oficial militar, en cada momento de su carrera profesional y/o de su vida personal.

También es necesario explicitar un presupuesto: aun si la participación del personal militar uruguayo en operaciones de paz siempre ha tenido carácter voluntario, se asume que, hacerlo en forma individual (como observador o miembro del *staff* de la operación) requiere -o demuestra- un mayor interés/motivación de orden personal, sea por razones económicas⁷⁹⁰ o profesionales o por una combinación de ambas.

⁷⁸⁹ Por esta razón no aparece reflejado el corto período de tres meses durante el cual hubieron contingentes desplegados simultáneamente en Camboya y Mozambique.

⁷⁹⁰ Conviene señalar que observadores y expertos militares que integran el personal de *staff* de las operaciones de paz son retribuidos por NNUU en forma diferente al que participa en la

La primera disonancia en la correlación generalmente positiva entre contingentes y observadores y expertos aparece en el período 1997-2001.

En efecto, la evidencia empírica que surge de un examen detallado de las estadísticas del DPKO (Tabla IX), muestra que en esos años, luego de las experiencias de Camboya, Mozambique y Angola, pese a no existir unidades organizadas uruguayas desplegadas en operaciones de paz de NNUU, el número de oficiales uruguayos participando en forma individual en diversas operaciones de paz de NNUU fue significativamente alto.

El análisis más detenido de esta relación entre 1997-2001 (ver Tabla X), muestra que la evolución del número de observadores y expertos militares uruguayos al servicio de NNUU rompe con la tendencia general del período.

En efecto, si bien desde julio 1997 hasta julio 1999, los dos primeros años que siguieron al repliegue del contingente de Angola, el número de oficiales militares uruguayos integrados de manera individual en operaciones de paz se comportó *normalmente* y también disminuyó, la tendencia se invierte a partir de diciembre de 1999 hasta llegar a su valor máximo -de 74- en julio 2001, coincidiendo con el primer despliegue de contingentes del Ejército y la Armada en MONUC.

Estas cifras indican un fenómeno interesante; justamente en el momento de menor contribución uruguaya de personal para operaciones de paz, se produjo uno de los tres *picos* en el número de observadores y/o expertos uruguayos durante el período 1992-2015.

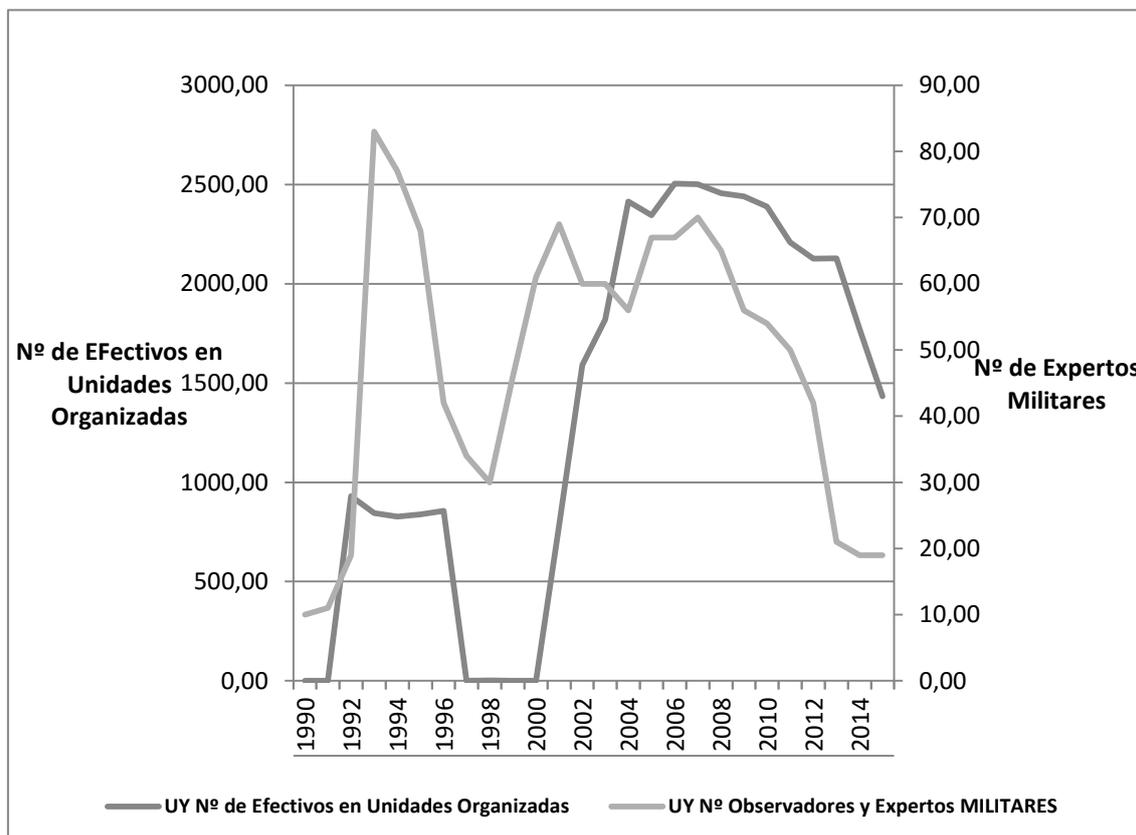
En cambio, los otros dos *picos* alcanzados por el número de observadores y/o expertos militares uruguayos coinciden con despliegues más o menos significativos de contingentes (Tabla IX).

En resumen, del comportamiento del personal militar –particularmente la oficialidad- puede deducirse que la participación en operaciones de paz generó un nivel de interés a mediados de la década de los años 90', sea por razones económicas y/o por motivaciones de tipo profesional. En una institución que se caracteriza por su fuerte espíritu corporativo ello puede interpretarse como una señal de que ya entonces la

forma de unidades organizadas. Estos últimos reciben todos un *per diem* que no diferencia jerarquías y además el pago se realiza al estado contribuyente. En cambio, observadores y expertos son retribuidos individualmente, de acuerdo a su jerarquía, características y riesgos de sus tareas. Sus salarios son significativamente más altos que el de los contingentes aunque deben costearse alimentación y vivienda.

participación en operaciones de paz comenzaba a ser valorada -al menos admitida- como legítima y/o pertinente.

TABLA IX
EVOLUCIÓN COMPARADA DE MILITARES URUGUAYOS EN CONTINGENTES DE NNUU
Y EN FORMA INDIVIDUAL*
(1990-2015)*



***Los datos corresponden al 31 de diciembre de cada año**

Fuente: elaborado por el autor en base a información del DPKO de NNUU

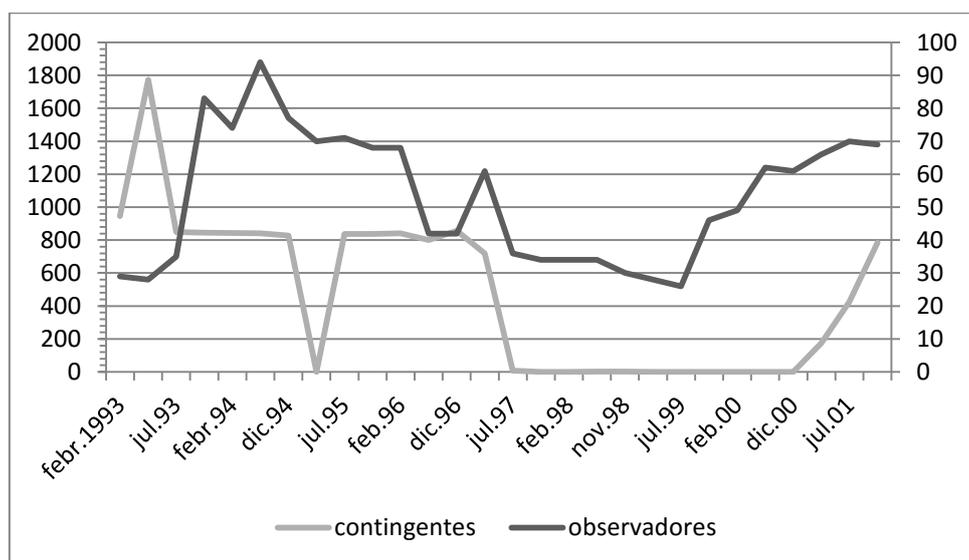
Por otra parte, como evidencia del interés institucional, en 1996 el Ejército, a través de un primer Memorándum de Entendimiento con el DPKO (Acuerdo Stand-By) firmado por el gobierno uruguayo con NNUU, comprometió mantener *alistado* un batallón además de hasta cien oficiales como observadores militares para ser desplegados al servicio de NNUU.

Por otra parte, también resulta significativo el comportamiento de los oficiales militares uruguayos durante los últimos años del período analizado en el trabajo. Como se ve en la Tabla IX, en diciembre de 2013 los oficiales uruguayos prestando servicio para NNUU en forma individual eran 21. Un año después ese número cayó a diecinueve para mantenerse en 2015.

Para encontrar cifras equivalentes a estas hay que remontarse a los últimos años de la guerra fría, previos al primer despliegue uruguayo de unidades organizadas en Camboya.

Finalmente, también es llamativo como a partir de la segunda mitad de la década de los años 80', Uruguay comenzó a diversificar su contribución con operaciones de paz de NNUU –concentrada tradicionalmente en Cachemira- a través de observadores y expertos militares en Medio Oriente. De hecho, ese aumento del número de efectivos desplegados individualmente, *pre-anunció* el despliegue del primer gran contingente en Camboya.

TABLA X
CONTRIBUCIÓN DE URUGUAY CON O.P. DE NNUU
Nº DE EFECTIVOS MILITARES EN UNIDADES ORGANIZADAS Y Nº DE OBSERVADORES
Y EXPERTOS MILITARES
FEBRERO 1993 – DICIEMBRE 2001(*)
(meses seleccionados)



(*) Desde abril hasta junio de 1993 coincidieron los despliegues de contingentes uruguayos en Camboya y Mozambique

Fuente: elaborado por el autor en base a información del DPKO, NNUU

Por otra parte, a este fenómeno de *fatiga* se suma la caída del atractivo económico de las operaciones de paz. Seguramente, este último asunto puede considerarse más fuerte que el primero. Sin embargo, al no existir estudios independientes acerca de ello parece arriesgado asegurarlo⁷⁹¹. De todas maneras, sí es posible afirmar que los dos fenómenos se retroalimentan.

⁷⁹¹ Las fuerzas armadas, principalmente el ejército, han divulgado algunos estudios sociológicos acerca de su personal, principalmente para mostrar su realidad socio-económica. Pero no hay

Volviendo al presente; la notoria reducción del número de observadores y expertos uruguayos que participan en operaciones de paz en los tres últimos años del período analizado también puede interpretarse como la expresión de un fenómeno de *fatiga* que se ha ido extendiendo entre la oficialidad de las fuerzas armadas como consecuencia del muy alto grado de contribución uruguayo durante el período 2005-2011. El Ejército ha divulgado que el 75% de sus oficiales en actividad y más del 60% de los soldados y sub-oficiales, han participado al menos en una operación de paz. No existe información pública acerca del porcentaje de efectivos militares con experiencia en más de una operación de paz, pero no es aventurado afirmar que, al menos entre los oficiales y sub-oficiales, ese porcentaje es significativo.

Como se verá más abajo, a partir de 2011, se ha registrado cierta mejora en el nivel de los salarios militares, coincidiendo con un período durante el cual el peso uruguayo se valorizó en relación al dólar. Es obvio que la combinación de ambos fenómenos restó atractivo económico a la participación en operaciones de paz de NNUU.

En resumen, la evidencia presentada sugiere que el número de observadores y expertos militares uruguayos que participan en cada momento en operaciones de paz de NNUU posee un valor indicativo respecto al interés/motivación de la oficialidad militar en relación con las operaciones de paz; puede ser definido como un *indicador proxy* que permite no sólo conocer el atractivo que poseen en cada momento, sino incluso prever en cierta medida el comportamiento futuro de las fuerzas armadas respecto a ellas.

En tal sentido, podría agregarse en términos de interpretación histórica, que el elevado número de observadores y expertos militares uruguayos que continuaron participando en operaciones de paz de NNUU durante el período 1997-2001, además de señalar el interés que en aquel momento despertaba ese tipo de misiones entre los militares, de cierta forma pre-anunciaba lo que sobrevendría posteriormente; una década de intensa y persistente contribución uruguaya con personal militar con las operaciones de paz de NNUU.

evidencia acerca de sus características metodológicas. En cambio, no se conoce que se haya realizado ningún estudio sobre opiniones y percepciones de la oficialidad militar. Un tema extremadamente interesante, pero altamente sensible para las jerarquías castrenses.

Por otra parte, en clave prospectiva, la evolución más reciente de esta variable puede ser interpretada como una indicación de que, en el corto y hasta mediano plazo, la contribución uruguaya con operaciones de paz no crecerá⁷⁹².

Obviamente, con ser importante, el interés de los oficiales militares no podría considerarse como la única variable que las jerarquías de las fuerzas armadas –también las autoridades del gobierno- toman en cuenta al decidir sobre nuevas contribuciones de personal para NNUU.

Ello conduce a introducir otro elemento clave: el interés económico de las fuerzas armadas como institución. Luego se examinará la conducta de otras agencias gubernamentales; particularmente el Ministerio de Defensa, el de Relaciones Exteriores y el de Economía.

VI.4 Las Retribuciones de NNUU y su Significación para las FFAA uruguayas

Los denominados *fondos ONU* están constituidos por las retribuciones que Uruguay recibe de NNUU por dos conceptos básicos; la retribución al personal desplegado en los contingentes y la retribución por amortización de equipos, además de otros servicios (por ejemplo; traslado del personal hasta el teatro de operaciones, etc.).

Por su volumen en relación al presupuesto de las fuerzas armadas y por la forma en la que fueron gestionados y utilizados, los fondos ONU constituyen un elemento clave para el análisis de la contribución uruguaya con operaciones de paz de NNUU.

La estrategia de exposición de esta cuestión será la siguiente: en primer lugar se presenta un panorama de la evolución del gasto en defensa y sus características durante el período 1992-2015. Para contextualizar dicho desarrollo se exponen las grandes líneas de la evolución previa del presupuesto del Ministerio de Defensa; se muestran sus rasgos generales a partir de 1961 para dar cuenta de sus niveles en la época pre-autoritario, así como en el período de la dictadura. Finalmente, se dedicará atención a

⁷⁹² Es interesante que mientras el gobierno uruguayo festejaba la buena votación de respaldo obtenida en la Asamblea General de NNUU por su postulación para integrar el Consejo de Seguridad en 2016-2017 como un éxito de su diplomacia, Uruguay registraba una notoria reducción en el volumen de su contribución con personal militar en operaciones de paz; uno de los argumentos fuertes esgrimidos para su candidatura.

las tres décadas posteriores, durante las cuales se sucedieron gobiernos electos democráticamente pertenecientes a tres diferentes partidos políticos.

Una vez presentada analizará la evolución del presupuesto de defensa ella será puesta en relación con la contribución de personal militar en las operaciones de paz de NNUU. El objetivo de tal ejercicio será mostrar la llamativa asociación existente entre ambos procesos para posteriormente exponer la evidencia existente acerca de sus nexos causales.

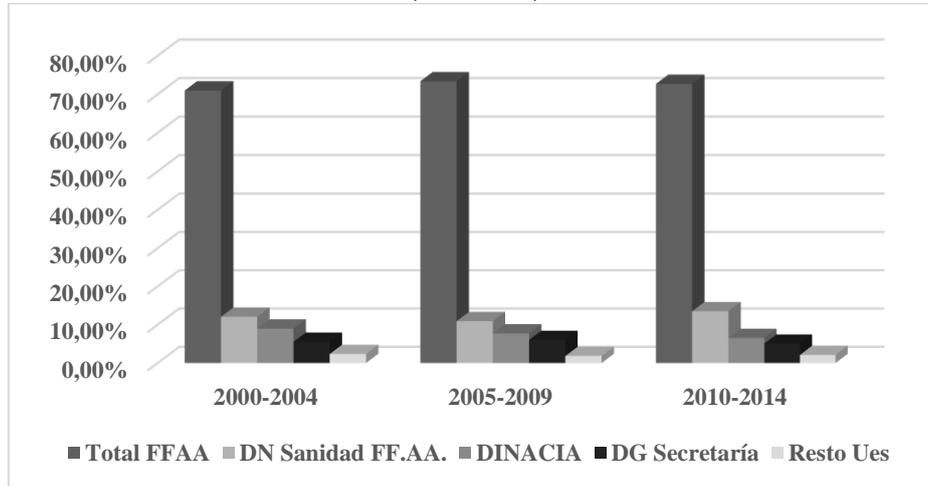
En lo referido al presupuesto de defensa y su evolución durante el período considerado es necesario realizar algunas precisiones de carácter metodológico.

La primera es que sólo se cuenta con información sobre la distribución del gasto al interior del Ministerio de Defensa a partir del año 2000. Lo que significa que no es posible conocer qué parte de ese presupuesto fue destinado a las fuerzas armadas. Por ello se ha optado por emplear el gasto total del Ministerio de Defensa como *proxy* del gasto de las fuerzas armadas. Ello se justifica pues, como se ve en la Tabla XI ellas concentran alrededor del 70% del gasto total del Ministerio de Defensa, además el personal de todas las agencias del Ministerio (Unidades Ejecutoras en la *jerga* presupuestal uruguaya) en un porcentaje importante está compuesto por militares.

La segunda precisión, es que la única serie larga de datos fiable y coherente metodológicamente sobre la evolución del gasto en defensa nacional es un trabajo realizado en 2007 por la División Presupuesto de la Contaduría General de la Nación. Ella comprende todo el período 1974-2005 y su fortaleza radica en que presenta una serie de datos coherentes metodológicamente que comprende el período autoritario además de las dos primeras décadas de la restauración democrática. Sus debilidades, a los efectos de este trabajo, son dos. Por una parte, la serie no incluye el período 2006-2015. Por otra parte, dicha serie 1974-2005 fue elaborada por los técnicos de la Contaduría General de la Nación en base al criterio de *clasificación funcional* del gasto. Por tanto, no incluye ciertos rubros del presupuesto del Ministerio de Defensa. En efecto, según dicha clasificación las asignaciones presupuestales destinadas, por ejemplo, a educación militar, sanidad militar o el servicio de previsión social militar, no se contabilizan como gastos de defensa. Aunque no se dispone de información anterior al año 2000, es posible afirmar con un buen nivel de certeza que el único rubro

relevante por su volumen, entre aquellos que no son considerados dentro de los servicios de defensa, es sanidad militar⁷⁹³.

TABLA XI
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO AL INTERIOR DEL MINISTERIO DE DEFENSA
(2000-2014)



Fuente: elaborado por el autor en base a información de la Contaduría Gral. de la Nación que está expresada en pesos a valores constantes (base 2014=100)

En cuanto al gasto del Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas, que representa cifras altamente significativas, no figura en la contabilidad presupuestal como gasto del Ministerio Defensa, sino que se contabiliza en el rubro Transferencias Financieras. En efecto, el déficit -crónico y creciente- de la denominada Caja Militar⁷⁹⁴ se enjuga con fondos provenientes de la Tesorería Nacional (rentas generales en la jerga del presupuesto).

De modo que, la única serie de información coherente y precisa acerca de la evolución del presupuesto del Ministerio de Defensa desde el año 1974 hasta el 2005 en realidad proporciona cifras algo *subvaluadas* en relación al total de su gasto ejecutado.

⁷⁹³ Sanidad Militar atiende una población de alrededor de 180 mil personas (personal en actividad y retirados, además de sus familias) y su presupuesto anual representó aproximadamente el 12% del gasto anual total del Ministerio de Defensa en el período 2000-2014 (calculado por el autor a partir de información de la CGN).

⁷⁹⁴ En términos de la contabilidad presupuestal, el Servicio de Retiros y Pensiones de las FFAA representó, entre 2000 y 2014, sólo el 0,35% del gasto total anual del Ministerio. Sin embargo, su déficit operativo congénito determinó que, entre 2000 y 2013, el Ministerio de Economía le transfiriera anualmente un monto que en el período se ha ido gradualmente acercando al 50% del presupuesto total del Ministerio de Defensa (calculado a partir de cifras de la CGN y OPP).

En resumen la serie de datos disponible sobre presupuesto del Estado, elaborada según un criterio metodológicamente coherente, que permite realizar comparaciones y además contempla la distribución del gasto según su destino al interior de cada Ministerio y también discriminado según una clasificación funcional, sólo comprende el período 2000-2014.

De manera que al no disponer de una serie de datos confiables y metodológicamente coherentes sobre el gasto del Ministerio de Defensa para todo el período que interesa a los efectos de este análisis, se ha optado por *solapar* los análisis de las series de datos confiables disponibles y que permiten realizar comparaciones inter-anales.

Así, se presenta el gasto de defensa de cada uno de los períodos separadamente; por una parte el período 1974 - 2005⁷⁹⁵ y por otra el período 2000 y 2014⁷⁹⁶. Obviamente, para el segundo período las características de la información permiten realizar inferencias más interesantes.

Igualmente, antes de analizar las mencionadas series de datos, de manera complementaria, se presenta en la Tabla XIII una serie aún más extensa en el tiempo que fuera elaborada para un trabajo de investigación coordinado por el autor con financiamiento de CSIC⁷⁹⁷. A pesar de que sólo posee un carácter indicativo pues su construcción se realizó a partir de cifras provenientes de dos trabajos elaborados la Contaduría General de la Nación (CGN) en diferentes momentos y que fue necesario *armonizar*. Ella permite una *aproximación gruesa* a la evolución del presupuesto del Ministerio de Defensa en los últimos cincuenta años, a partir de una época de *normalidad institucional*, previa al inicio del ascenso autoritario que desembocó en la dictadura e incluye las primeras dos décadas del período post-autoritario.

Es necesario precisar que en la Tabla XIII se recoge una parte⁷⁹⁸ de los datos contruidos a través de un ejercicio relativamente complejo de estimación. Los propios autores de las dos series de datos utilizadas como fuente básica de información,

⁷⁹⁵ Recordar que en dicho período se utiliza gasto en *servicios de defensa* como *proxy* de gasto del Ministerio de Defensa.

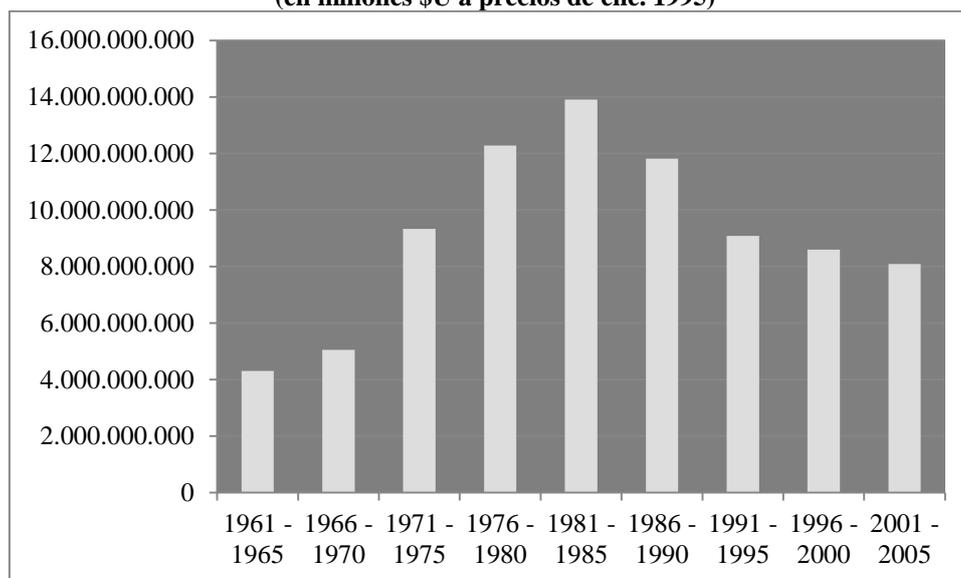
⁷⁹⁶ Cuando se realizó este análisis aun no estaban disponibles las cifras de la ejecución presupuestal 2015.

⁷⁹⁷ González Guyer, J.(coord.), Gonnet, D. y Arbesún R.(2007)

⁷⁹⁸ Originalmente la gráfica presentaba la evolución comparada de los presupuestos de Defensa, Educación (ANEP+UdelaR) y Ministerio del Interior.

advierten respecto a los problemas metodológicos de sus trabajos ya que sus cifras son resultado de la corrección del gasto anual expresado en precios corrientes utilizando coeficientes deflatores según la inflación promedio anual. Así, para llegar a una serie única y relativamente homogénea para todo el extenso período 1961-2005 fue necesario repetir la operación⁷⁹⁹.

TABLA XIII
PRESUPUESTO DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL POR QUINQUENIO
1961-2005
(en millones \$U a precios de ene. 1995)



Fuente: elaborado por el autor a partir de González Guyer, J. (coord.); Gonnet, D. Arbesún, R. 2007, Capítulo V (pp.8-12).

⁷⁹⁹ Las dos series de información presupuestal utilizadas fueron: *Estudio de la Ejecución Presupuestal. Período 1961-1994* que fue publicada sin fecha por la Contaduría General de la Nación, la segunda ya fue citada e incluye el período 1974-2005. Cada uno de estos trabajos presenta cifras deflactadas y por tanto internamente comparables. Sin embargo, sus propios autores dan cuenta de sus limitaciones metodológicas. En particular, debe recordarse algo ya señalado anteriormente; las cifras de la CGN sobre el período 1974-2005 son de *gasto en servicios de defensa*. De esta última serie se tomó la información 1995-2005 a la que se aplicó un coeficiente para estimar de manera aproximada el monto del presupuesto total asignado anualmente al Ministerio de Defensa. Los datos del período 1974-1994, en el cual ambas series de la CGN se solapan, permitió ajustar las estimaciones. Finalmente, en base a los índices de inflación anual promedio del Instituto Nacional de Estadísticas se deflactaron las dos series obtenidas; 1961-1974 (a valores constantes de 1995) y 1975-2005 (a valores constantes de 2005) para homogeneizarlas llevando todas las cifras de la serie larga a valores constantes de 1995.

Por lo tanto, aunque no pueda calificarse como precisa, la serie que se presenta permite tener una idea al menos aproximada del impacto del recorte presupuestal en las fuerzas armadas y su personal⁸⁰⁰, al observarlo en su real contexto.

En efecto, es importante notar que los oficiales en actividad durante al menos la primera década del proceso de transición habían desarrollado su carrera profesional en el marco de la dictadura y con asignaciones presupuestales relativamente *generosas*.

Ya en los dos últimos años del período autoritario, aunque ello no se percibe en la Tabla XIII, la crisis económica había obligado al régimen a moderar algo el gasto en defensa⁸⁰¹, preanunciando el proceso sistemático de recorte verificado con la restauración democrática a partir de 1985⁸⁰². Como resultado, el presupuesto del Ministerio de Defensa en el quinquenio 2001-2005 apenas representó aproximadamente la mitad de la asignación del quinquenio 1981-1985, valores medidos a precios constantes de 1995.

Es interesante observar también que el volumen del gasto en el Ministerio de Defensa nunca *regresó* a los niveles previos al período previo al proceso de ascenso autoritario, iniciado en la segunda mitad de la década de los años sesenta. Ello, entre otras razones, puede explicarse por la evolución del número de funcionarios, ya que el rubro salarios ha sido tradicionalmente el más significativo dentro del presupuesto de defensa. De acuerdo a la información disponible⁸⁰³, a principios de los años 60, las fuerzas armadas uruguayas contaban con unos 16 mil efectivos⁸⁰⁴ mientras las cifras para 2014 los

⁸⁰⁰ Como se verá enseguida, un alto porcentaje del presupuesto total del Ministerio se dedica al rubro retribuciones personales.

⁸⁰¹ El gasto comenzó a caer en 1983 y 1984, sin embargo ello no se percibe en la gráfica pues los montos de 1981 y 1982 fueron los más altos de toda la historia registrada. Más abajo se incluye una Tabla con el gasto anual en defensa donde queda claro el fenómeno.

⁸⁰² Enseguida, al presentar la serie de gasto 2000-2014 se ve que la tendencia se mantuvo hasta 2011.

⁸⁰³ No se cuenta con información oficial anterior al año 2000. Pero la cifra aproximada de 16 mil es la que manejaban los viejos oficiales militares como cifra de efectivos en los tempranos 60'. El autor tuvo entrevistas y conversaciones en reiteradas oportunidades con el Gral. Licandro, el Brig. Gral. Gerónimo Cardozo y otros viejos oficiales retirados.

⁸⁰⁴ Es posible afirmar que en los primeros años de la década de los 60' el número de civiles *asimilados a militar* no era significativo. Esa categoría se desarrolló en los años del autoritarismo.

situaban en unos 23 mil, aunque el total de *funcionarios escalafón K*⁸⁰⁵ del Ministerio de Defensa superaba los 26 mil (Oficina Nacional del Servicio Civil⁸⁰⁶).

Conviene insistir en la relevancia de considerar particularmente la *etapa de bonanza presupuestal* que vivieron el Ministerio de Defensa y también los ingresos de su personal durante régimen autoritario, pues ello representa el antecedente que permite comprender el proceso que vivieron las fuerzas armadas en el plano de sus recursos a partir de la recuperación democrática.

A continuación, entonces, se presenta, la evolución del gasto en *servicios de defensa* entre 1974 y 2005 (Ver Tabla XII). Como se ve, a lo largo de las dos primeras décadas posteriores a la dictadura (1985-2005) su reducción fue considerable. El dato es relevante para comprender en qué medida el recorte presupuestal asociado a la restauración democrática impactó en la oficialidad militar, tanto en términos de sus ingresos personales como de las restricciones operativas que sufrieron las fuerzas armadas, además de la obsolescencia de su equipamiento.

A su vez, en la Tabla XIII, también con base en la información de la CGN, se puede ver la evolución, entre 1974 y 2005, del gasto total del Estado en relación al presupuesto destinado a *servicios de defensa*. Es interesante constatar que en general, entre 1974 y 1985, la tendencia del gasto en servicios de defensa –más allá de ciertas discordancias puntuales– acompañó la evolución del gasto total de estado⁸⁰⁷. Dicha tendencia se rompe luego del fin de la dictadura.

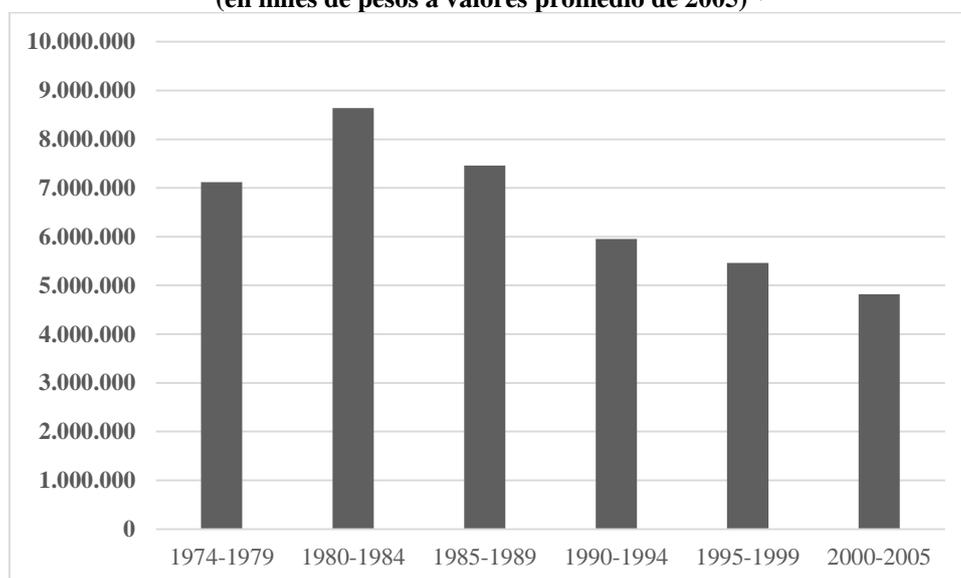
⁸⁰⁵ El escalafón K reúne a los *combatientes*. Sin embargo, una parte de ellos son en realidad civiles *asimilados a militares* (en derechos jubilatorios y sanitarios y también en obligaciones disciplinarias), otra parte son efectivamente militares, de los cuales 20 mil están encuadrados formalmente en las fuerzas armadas y el resto que se hallan *destinados* en diversas dependencias del Ministerio de Defensa.

⁸⁰⁶ Ver en http://www.onsc.gub.uy/onsc1/index.php?option=com_content&view=article&id=497%3Adatos-excel-2014&catid=39%3Aobservatorio&Itemid=89 (Acceso 13/05/2016)

⁸⁰⁷ Hay que recordar que en la gráfica los ejes verticales tienen diferentes escalas que permiten visualizar los cambios en el gasto de defensa, pero también los magnifican.

TABLA XII
SERVICIOS DE DEFENSA: EVOLUCIÓN DEL GASTO ANUAL PROMEDIO SEGÚN
QUINQUENIOS
1974-2005

(en miles de pesos a valores promedio de 2005) *



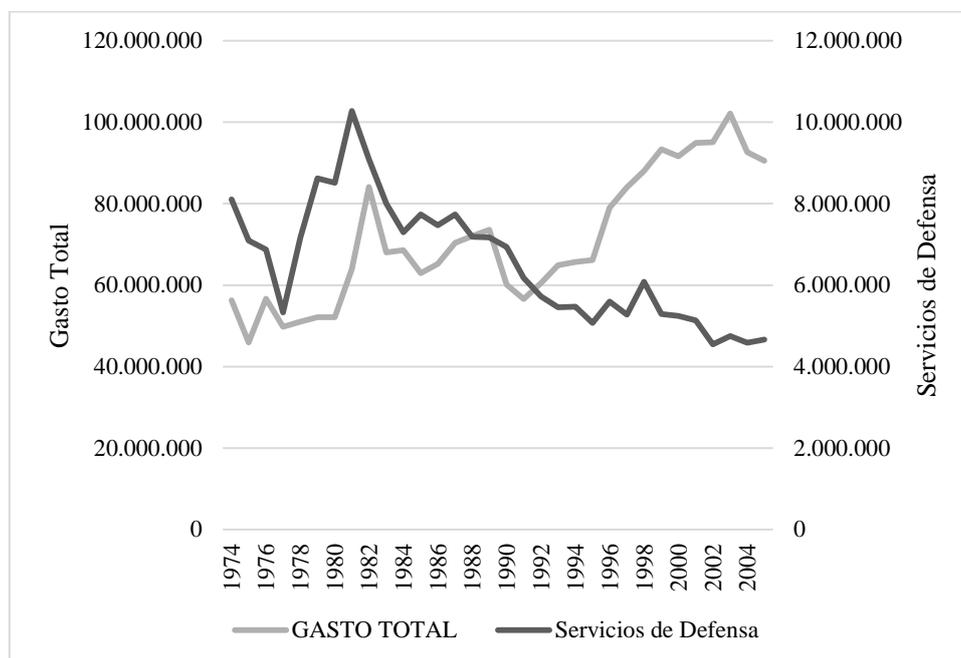
* Las cifras son de gasto anual promedio para cada período (1974-1979 y 2000-2005 son sexenios).

Fuente: Distribución del Gasto Presupuestal 1974-2005, Contaduría General de la Nación (2007)

A continuación se presenta la información sobre la evolución del presupuesto del Ministerio de Defensa para el período 2000-2014⁸⁰⁸. Para este período, el volumen de información disponible permite un análisis más afinado. En efecto, a partir del año 2000 es posible contar con cifras discriminadas según destino al interior del Ministerio de Defensa, tanto por dependencia (Unidad Ejecutora) como por rubro (salarios, funcionamiento e inversión).

⁸⁰⁸ Siempre se trata de presupuesto ejecutado y los datos son a precios de 2005, deflactados según el índice de inflación promedio anual del Instituto Nacional de Estadísticas. La fuente original de la información es la CGN. El autor agradece la colaboración del Mgter. Diego Gonnet en el trabajo de elaboración básica de la cifras. También debe aclararse que las cifras del año 2014 son preliminares.

TABLA XIII
EVOLUCIÓN DEL GASTO EN SERVICIOS DE DEFENSA Y GASTO TOTAL DEL ESTADO
(1974-2005)
(en miles de pesos a valores promedio 2005)



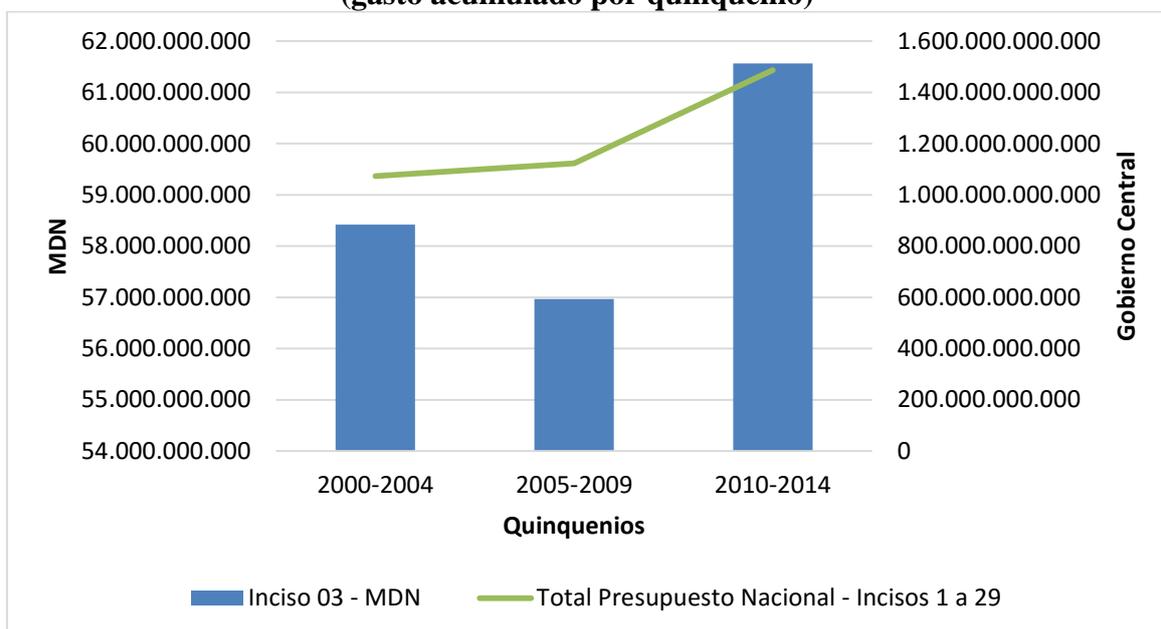
Fuente: elaborado por el autor en base a CGN (2007:20)

Como se ve en la Tabla XIV, la tendencia a la reducción gradual del presupuesto del Inciso 03 (Ministerio de Defensa), iniciada ya en el último año del régimen autoritario⁸⁰⁹, se mantiene hasta llegar a su *piso* en el quinquenio 2000-2004 y comienza a crecer muy gradualmente a partir de entonces.

Hechas estas observaciones puede introducirse la Tabla XVI que muestra la evolución del gasto ejecutado cada año, durante todo el período 2000-2014 y discriminado según cada una de las tres fuerzas armadas.

⁸⁰⁹ Ello se mostró en las dos series de información presupuestal presentadas antes; 1961-2005 y 1974-2005

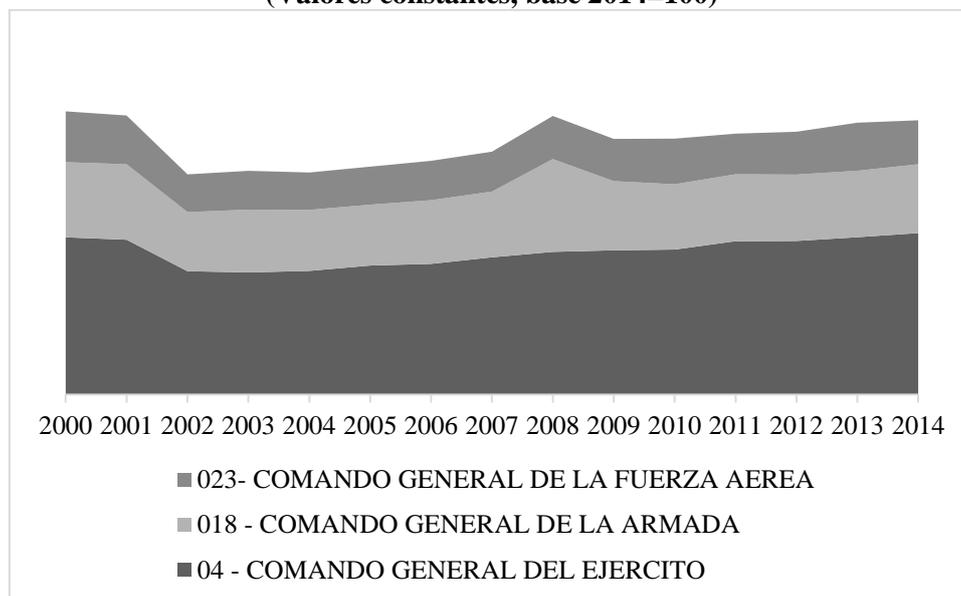
TABLA XIV
EVOLUCIÓN COMPARADA DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL (INCISOS 1 A 29) CON EL GASTO DEL MDN
2000-2014
(gasto acumulado por quinquenio)



Fuente: elaborado por el autor a partir de datos de la CGN e INE. Referencias: consultado 24/04/2015, Datos 2014 son preliminares, Precios base 2014, deflactados por IPC Total País, Inflación anual (Dic-Dic)

En dicha gráfica se ve de manera más precisa que, coincidiendo con la crisis que la economía uruguaya sufrió en 2001-2002, el presupuesto ejecutado por las fuerzas armadas llegó a su mínimo en 2002 para iniciar posteriormente una muy lenta recuperación que contrasta sin embargo con el crecimiento del presupuesto general del estado(ver Tabla XIV).

TABLA XV
EVOLUCIÓN ANUAL DEL GASTO SEGÚN FUERZA ARMADA
2000-2014
(Valores constantes, base 2014=100)



Fuente: elaborado por el autor en base a información de la CGN y el INE

También es interesante ver cómo se distribuye el gasto quinquenal según rubros – inversión, funcionamiento y salarios- en cada una de las tres fuerzas armadas y cómo evolucionó su distribución entre 2000 y 2014. Por razones de claridad se presentan los datos en forma agregada para cada quinquenio de gobierno (Tabla XVI).

TABLA XVI
DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL GASTO EN LAS FUERZAS ARMADAS
(2000-2014)

Ejército Nacional			
	2000-2004	2005-2009	2010-2014
Inversiones	2,2%	1,6%	1,8%
Salarios	72,2%	74,7%	76,1%
Funcionamiento	25,6%	23,7%	22,1%
Armada Nacional			
	2000-2004	2005-2009	2010-2014
Inversiones	8,6%	14,8%	6,1%
Salarios	59,6%	59,6%	69,2%
Funcionamiento	31,8%	25,6%	24,7%
Fuerza Aérea			
	2000-2004	2005-2009	2010-2014
Inversiones	14,3%	13,2%	15,8%
Salarios	51,2%	54,0%	55,2%
Funcionamiento	34,5%	32,8%	29,0%

Fuente: elaborado por el autor en base a información de la CGN

Es claro como el gasto dedicado a salarios creció en las tres fuerzas armadas a lo largo del período considerado, mientras cayó el monto del gasto en funcionamiento y la inversión se mantuvo en niveles muy bajos.

Una vez revisado el panorama presupuestal del Ministerio de Defensa y el de las fuerzas armadas en particular, se presenta la evidencia respecto a su asociación objetiva con su fuerte compromiso con las operaciones de paz de NNUU.

En efecto, como se demostró antes, el presupuesto de las instituciones militares fue sometido a un proceso de recorte significativo desde la restauración democrática y las retribuciones de NNUU, no sólo han amortiguado el impacto de dicho persistente deterioro en los recursos disponibles para funcionamiento e inversiones, sino que también contribuyeron a atenuar las consecuencias de la reducción que registró el valor real de los salarios militares entre 1985 y 2005.

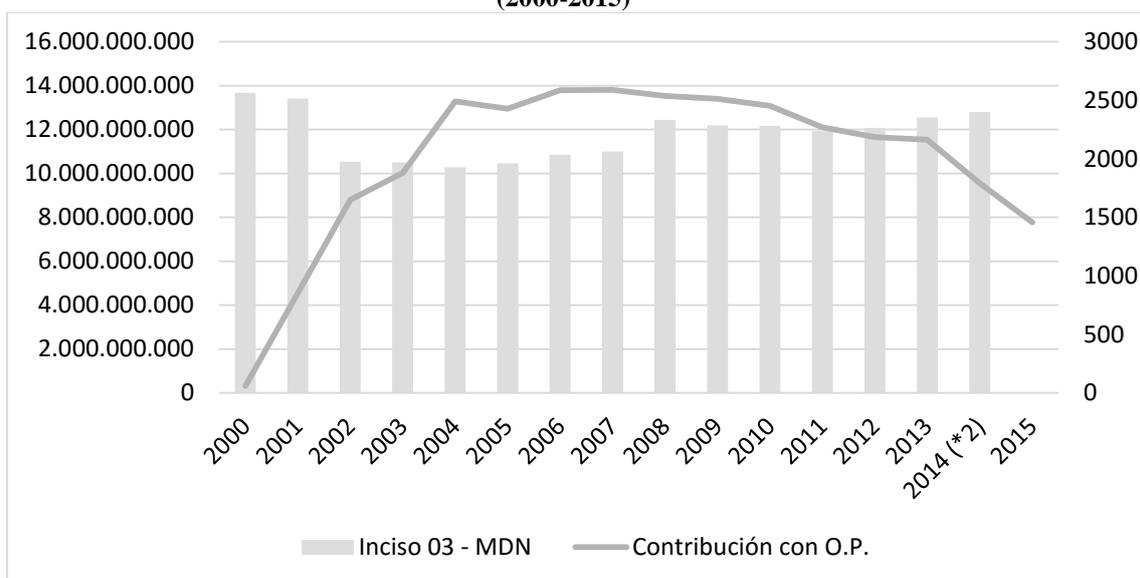
En la Tabla XVII puede verse como, el número de efectivos militares desplegados en operaciones de paz entre 2000 y 2015 acompaña la evolución del monto del presupuesto del Ministerio de Defensa. Un fenómeno que ya se había puesto de manifiesto en el Capítulo V, al analizar el fenómeno durante el período del gobierno del Presidente Lacalle. Por otra parte, también, el incremento del 25% en valor real⁸¹⁰ registrado por la asignación presupuestal del Ministerio de Defensa durante el período 2005-2015 y muy especialmente el del gasto dedicado a remuneraciones personales⁸¹¹, se correlaciona con la evolución que muestra el número de efectivos militares desplegados en operaciones de paz en los años más recientes.

Dicha relación puede caracterizarse, *prima facie*, como de *asociación objetiva*. Cuando se dedique atención a la forma en que se gestionaron los *fondos ONU* y cuál fue el destino que ellos tuvieron, se aportarán los argumentos que fundamentan la *asociación causal* entre ambos fenómenos.

⁸¹⁰ Esto es deflactado para corregir la inflación

⁸¹¹ Ver <https://www.mef.gub.uy/innovaportal/file/18664/1/capitulo-xii---gestion-presupuestal.pdf> (p.209). Acceso 16/06/2016.

TABLA XVII
EVOLUCIÓN COMPARADA DEL PRESUPUESTO MDN* VS. CONTRIBUCIÓN CON O.P.
(2000-2015) **



*En pesos uruguayos constantes, base 2014=100

** El número de efectivos uruguayos en Operaciones de Paz de NNUU corresponde al 31/12 de cada año.

Fuente: elaborado por el autor con datos de la CGN y DPKO (NNUU).

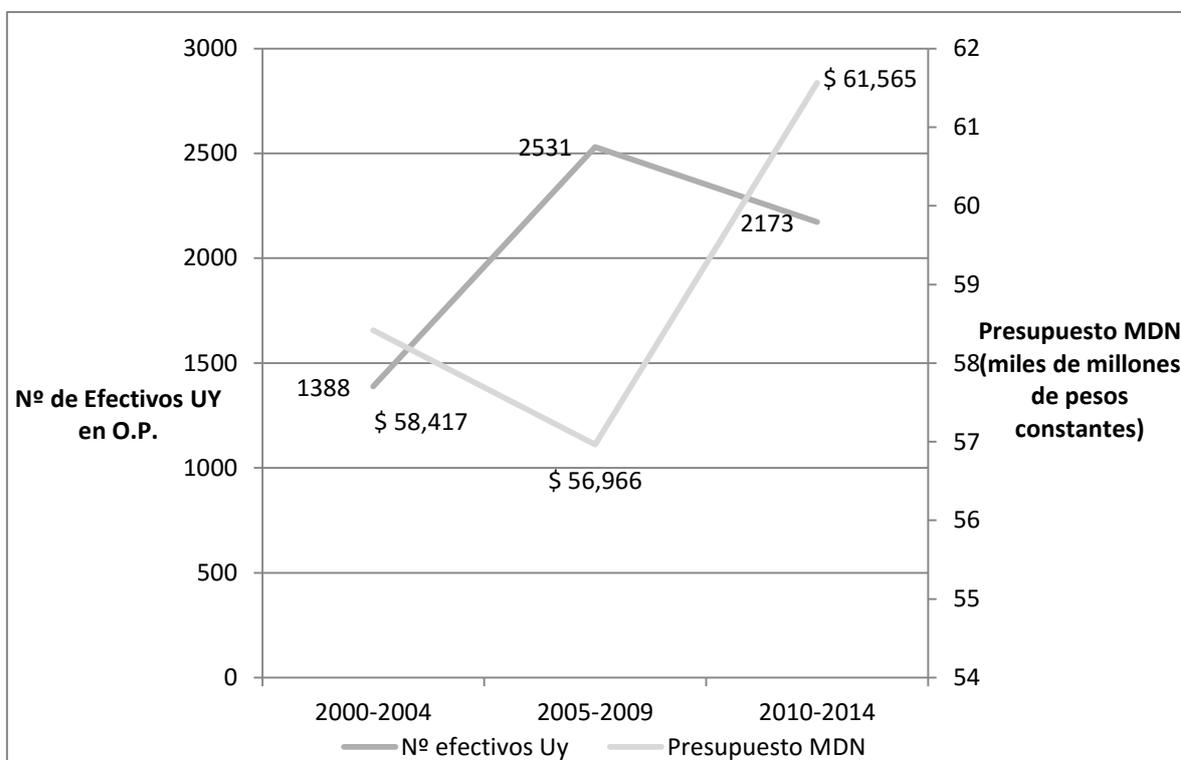
Dicha *asociación objetiva* puede verse con mayor claridad en la Tabla XVIII donde se presenta de forma gráfica la evolución del presupuesto quinquenal acumulado del Ministerio de Defensa y el promedio de efectivos uruguayos desplegados en operaciones de paz de NNUU en cada quinquenio. Como puede verse, la correlación negativa entre ambas variables es casi perfecta.

Según señala el Poder Ejecutivo en el Capítulo XII (p.40) del Mensaje y Proyecto de Ley de Rendición de Cuentas y Balance Presupuestal 2015, el Ministerio de Defensa:

dispone de un monto importante de recursos denominados “fondos de terceros”, originados en las misiones de paz y por los aportes personales a sanidad militar. Esta fuente de financiamiento no presupuestal representa un 15% del total del gasto del Ministerio, destacándose que financia más del 40% de las inversiones⁸¹².

⁸¹² Ver <https://www.mef.gub.uy/innovaportal/file/18664/1/capitulo-xii---gestion-presupuestal.pdf> (acceso 16/06/2016)

TABLA XVIII
EVOLUCIÓN COMPARADA DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL MDN Y CONTRIBUCIÓN
URUGUAYA DE PERSONAL CON OPERACIONES DE PAZ DE NNUU
2000-2014
(Promedios Quinquenales, en pesos constantes a precios de 2014)



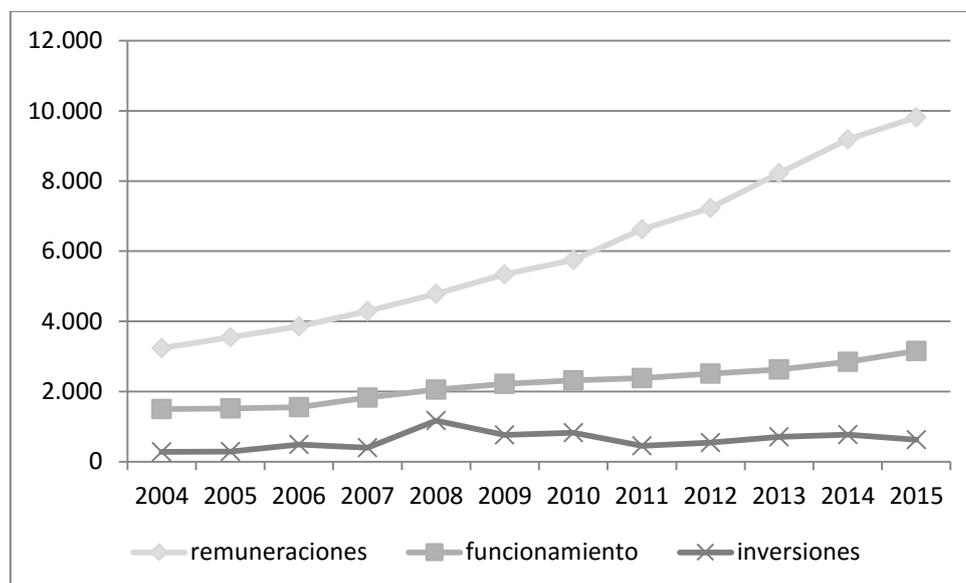
Fuente: elaborado por el autor con información de la CGN, el INE y el DPKO, NNUU.

Al analizar el *atractivo* que representan las operaciones de paz de NNUU para el personal de las fuerzas armadas conviene considerar lo que registra el Mensaje y Proyecto de Ley de Rendición de Cuentas y Balance Presupuestal 2015 al constatar que el presupuesto destinado al Ministerio de Defensa

representa el 8% del crédito total de la Administración Central y los Organismos del artículo 220 de la Constitución, situándose en el orden del 1% del PIB. Es de destacar que, si bien el gasto global del Ministerio creció un 2% en términos reales en el período 2010 - 2015, la masa salarial, que representa un 72% del gasto total, se incrementó en un 15% real en el período, habiéndose destinado recursos en las últimas instancias presupuestales para mejorar las retribuciones del personal⁸¹³.

⁸¹³ Ver <https://www.mef.gub.uy/innovaportal/file/18664/1/capitulo-xii---gestion-presupuestal.pdf>, p.239 (acceso 16/06/2016)

TABLA XIX
DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL GASTO EN EL MDN
(2004-2015)
(en millones de pesos corrientes)



Fuente: elaborado por el autor en base a la información del Ministerio de Economía (Proyecto de Ley de Rendición de Cuentas 2015⁸¹⁴)

Por otra parte, el gasto ejecutado por el Ministerio de Defensa -medido en pesos corrientes- visto con una perspectiva temporal mayor, muestra el incremento del peso relativo del rubro remuneraciones personales entre 2004 y 2015; del 64,5% del gasto total de Ministerio de Defensa, ese porcentaje se elevó a 72,2% en 2015 (Tabla XIX).

Parece interesante dar cuenta, nuevamente, de la evolución del número efectivos uruguayos desplegados en operaciones de paz de NNUU, esta vez comparada con la evolución de la masa salarial del Ministerio de Defensa expresada en dólares americanos⁸¹⁵. Dado que, entre 2004 y 2013, el dólar americano sufrió una significativa pérdida de valor en relación al peso uruguayo⁸¹⁶, en el período se fue procesando muy gradualmente, una reducción del atractivo económico de la participación en operaciones

⁸¹⁴ Ver <https://www.mef.gub.uy/innovaportal/file/18664/1/capitulo-xii---gestion-presupuestal.pdf> pp.212-213 (Acceso 16/06/2016)

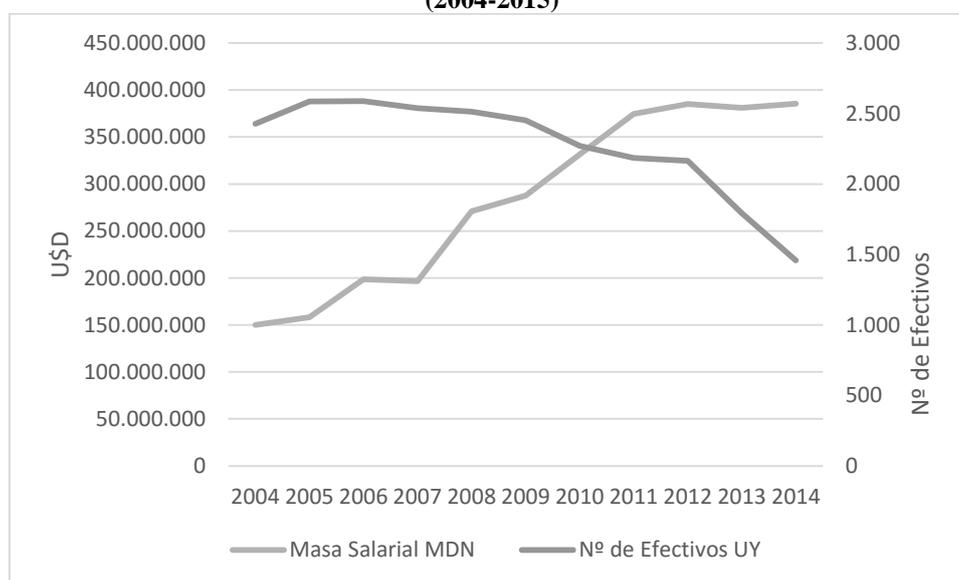
⁸¹⁵ Las cifras del gasto anual del rubro remuneraciones personales en pesos corrientes se dividió por el valor promedio anual de la cotización dólar interbancario calculada en base a la información del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

⁸¹⁶ En enero de 2004 la cotización promedio del dólar interbancario había alcanzado \$29,41 y fue cayendo gradualmente durante una década para llegar, en enero de 2013, a \$19,33 por dólar (cifras del INE).

de paz de NNUU (Ver Tabla XXI). En efecto, cierta mejoría del salario militar, que comenzó a procesarse lentamente en 2005 y se aceleró en 2010, se vio reforzada por la depreciación del valor del dólar en relación al peso uruguayo que tuvo lugar durante el período 2003-2012; en 2003 valor promedio anual del dólar se había ubicado en \$29,2 y cayó en 2012 a \$19,3. Ello parece explicar las trayectorias de las dos curvas que se presentan en la Tabla XX; el gasto en remuneraciones personales del Ministerio de Defensa medida en dólares y el número de efectivos militares uruguayos desplegados en operaciones de paz.

Podría agregarse que entre 2013 y 2015, el valor del peso se volvió a depreciar en relación al dólar; su cotización promedio anual de \$19,3 en 2012 alcanzó \$24,5 en 2015, pero con el peso cotizando a \$30 por dólar en diciembre de dicho año. El fenómeno no ha impactado hasta ahora en las cifras de la contribución uruguaya. Si bien ello podría tener que ver con su corta duración (sólo dos años), sin embargo, existen otras razones para explicarlo que se verán más abajo.

TABLA XX
EVOLUCIÓN DE LA MASA SALARIAL DEL MDN* Y N° DE EFECTIVOS EN
OPERACIONES DE PAZ DE NNUU
(2004-2015)



* Expresada en dólares americanos y calculada en base a la información sobre cotización promedio anual del dólar interbancario del INE.

Fuente: elaborada por el autor con información tomada del Proyecto de Ley de Rendición de Cuentas 2015⁸¹⁷ y el INE.

⁸¹⁷ Ver en https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2016/proyectos/06/rendicion-2015/documentos/InformeEconomicoFinanciero_ExposicionMotivos_2015.pdf, p.211. (Acceso 16/06/2016)

Es posible retomar ahora la cuestión del manejo y el destino de los *fondos ONU*. El análisis de este asunto permite fundamentar que las FFAA uruguayas se manejaron con niveles muy altos de autonomía de gestión y un escaso control por parte de los organismos de control y supervisión del estado⁸¹⁸.

Ello fue documentado en dos trabajos coordinados por el autor; el que se realizó en 2007, en colaboración con Rolando Arbesún y Diego Gonnet con financiamiento de CSIC, UdelaR ya citado y un segundo trabajo, elaborado para Resdal⁸¹⁹ en 2008, en el cual participaron Reinaldo Alonso, Diego Gonnet y Bruno Vera, con la coordinación del autor⁸²⁰.

Conviene diferenciar dos aspectos al analizar las retribuciones de NNUU; retribuciones al personal desplegado en forma de unidades organizadas al servicio de NNUU y retribuciones por concepto de desgaste de equipos y otros servicios. Con las retribuciones al personal, el propio Ejército uruguayo estableció un sistema de redistribución del monto global según jerarquías que se mantuvo a lo largo de las más de dos décadas analizadas y fue adoptado también por la Armada Nacional y la Fuerza Aérea Uruguaya. Salvo situaciones de retrasos excepcionales en los pagos por parte de NNUU⁸²¹, las fuerzas armadas administraron el asunto sin mayores problemas conocidos.

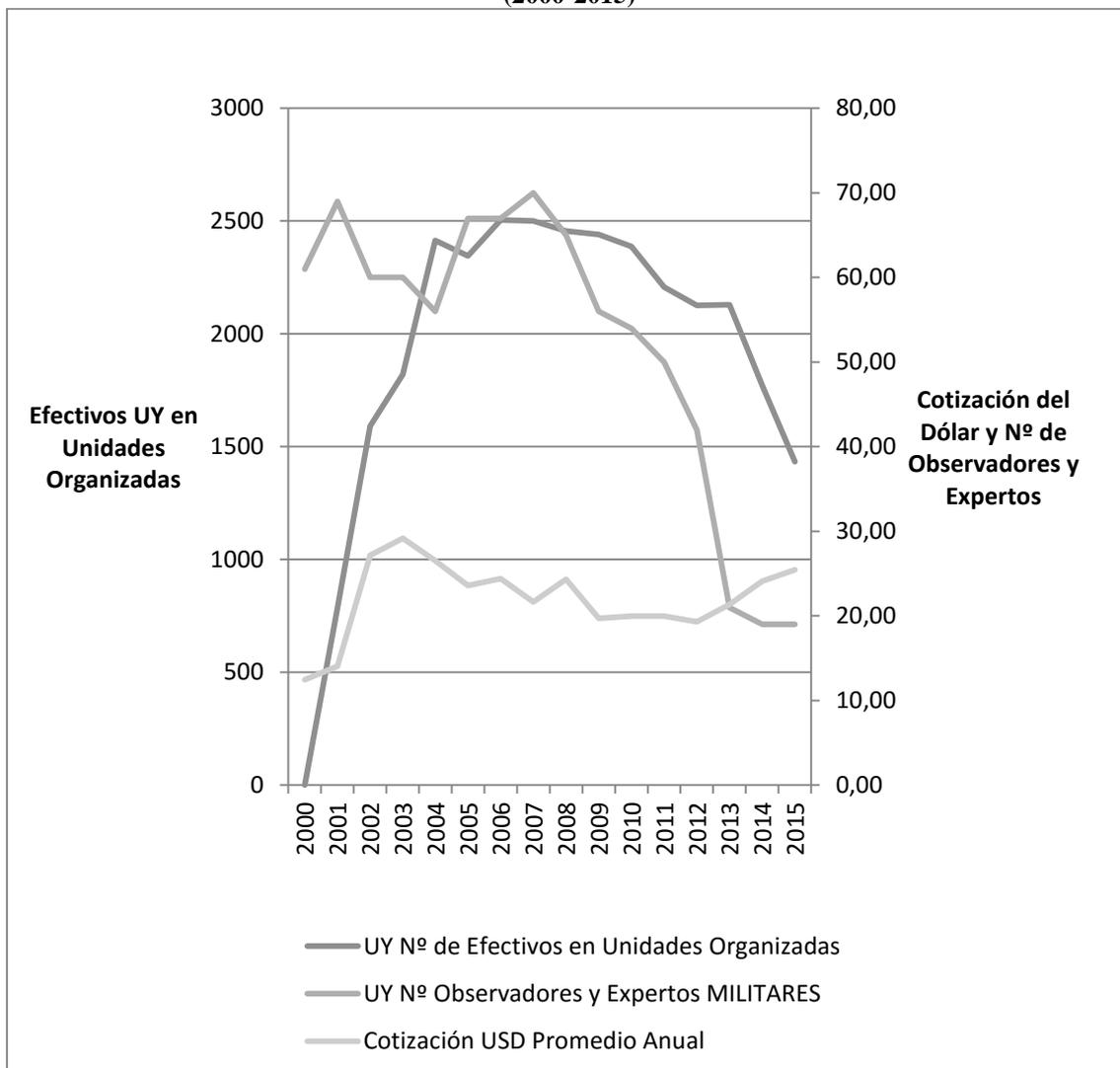
⁸¹⁸ Debe establecerse que el Proyecto de ley de Rendición de Cuentas 2015 por primera vez divulgó la cifra de ingresos del Ministerio de Defensa por operaciones de paz de NNUU. Ver en https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2016/proyectos/06/rendicion-2015/Cuadros/tomo_VII/cuadro_03.pdf, p.5) Acceso 16/06/2016.

⁸¹⁹ Red de Seguridad y Defensa de América Latina.

⁸²⁰ Calidad, Eficiencia y Transparencia del Presupuesto de Defensa. El caso de Uruguay (ver <http://www.resdal.org/presupuestos/caso-uruguay.pdf>. Acceso 12/03/2016)

⁸²¹ Luego de varias ocasiones en que ello ocurrió y el Poder Ejecutivo con venia del Parlamento autorizara préstamos del Banco de la República a modo de adelanto a cuenta para que las FFAA pagaran a su personal, se estableció que dicho mecanismo pudiera utilizarse automáticamente de forma más permanente cuando se registraran atrasos importantes en los pagos de NNUU para el personal.

TABLA XXI
COTIZACIÓN ANUAL PROMEDIO DEL USD VS. CONTRIBUCIÓN DE URUGUAY CON O.P.
DE NNUU; EN UNIDADES ORGANIZADAS Y EN FORMA INDIVIDUAL
(2000-2015)



Fuente: elaborado por el autor en base a cifras del DPKO, NNUU e INE (cotización Interbancario Dólar Billete)

Según la última actualización autorizada por el Ministerio de Defensa a la que el autor pudo acceder y que tuvo lugar en 2011⁸²², un Coronel integrado a un contingente uruguayo en operaciones de paz de NNUU recibe mensualmente el equivalente a 3.720 dólares americanos mensuales. Por su parte, un soldado –en el extremo inferior de la jerarquía- recibe 1.020 dólares americanos mensualmente. Además, en todos los casos, el salario mensual normal que el estado uruguayo continúa pagando a los efectivos

⁸²² Resolución Nº59.438 del 30/03/2011 que actualiza las retribuciones al personal de la Fuerza Aérea y las iguala a las que recibe el personal del Ejército y la Armada.

militares desplegados en operaciones paz, se incrementa en un 50% durante el período de su despliegue⁸²³, además el tiempo de servicio fuera del país se computa doble a los efectos jubilatorios. Quiere decir que, aunque el monto de dichos incentivos nunca ha sido divulgado, la participación en operaciones de paz desde el punto de vista económico, no supone únicamente ingresos para el estado uruguayo⁸²⁴

La otra parte de las retribuciones de NNUU refiere a los reembolsos por desgaste del material y otros servicios y ella aparece como más compleja y opaca. Sin ingresar en mayores detalles, debe establecerse que la *autogestión* de estos dineros, implantada durante la administración del presidente Lacalle, se prolongó hasta el año 2010 sin modificaciones sustantivas.

Así lo demuestra un Comunicado del Ministerio de Defensa⁸²⁵ emitido con el fin de desmentir una información publicada por el Semanario Búsqueda en su edición de 20/01/2011. De su lectura puede reconstruirse, con alguna precisión y de fuente militar, esta cuestión particularmente opaca.

En efecto, el Ministerio afirma en dicha comunicación que recién con la aprobación por el Parlamento de la Ley N°18.362 (publicada en octubre de 2008), los *fondos ONU* adquirieron existencia formal al ser caracterizados como *Fondos de Terceros* y fijarse que su administración y control debía estar a cargo del Ministerio de Defensa a través de la *Unidad de Gestión Económico Financiera*, creada por la misma Ley (art. 88). También quedó establecida allí la obligación de presentar un informe de auditoría anual de dichos dineros.

El Ministerio afirma que

*...hasta el día 13 de julio de 2009(...) no contó con un procedimiento para la
registro y ejecución de los llamados fondos ONU.*

Y agrega más abajo

⁸²³ En resumen; durante el tiempo que permanece al servicio de NNUU un militar recibe su salario normal incrementado en un 50%, además de la cuota parte, que le corresponde según se jerarquía, de la retribución que NNUU paga al Uruguay por concepto de salarios de los contingentes.

⁸²⁴ Tampoco se conocen cifras del gasto por ejemplo, en temas de sanidad y en el entrenamiento previo de quienes integran los contingentes militares, etc.

⁸²⁵ Ver http://www.mdn.gub.uy/?q=node/1822&nodo_id=1133&accion=articulo (acceso 12/03/2016)

*...no fue posible conciliar la composición del saldo inicial con que contaba cada Comando al primero de enero de 2009, debido a **que los ingresos que recibió el Estado uruguayo por concepto de reembolso por participación en Misiones de Operaciones de Paz se remontan al año 1992, ejecutándose los gastos e inversiones sin un marco jurídico que definiera estos recursos y estableciera procedimientos para su ejecución** (negritas del autor).*

Conviene señalar aquí que, como se verá un poco más abajo, la AIN concluyó en su informe de 2007 que el manejo que las fuerzas armadas realizaban con los fondos ONU era similar al que reciben los *recursos de afectación especial*.

En relación a los montos de los pagos que NNUU hace a Uruguay, vale recordar ahora que durante la sesión de la Cámara de Diputados que aprobó, en 1992, la salida de los contingentes para la UNTAC (Camboya), se manejaron algunas cifras sobre las retribuciones que Uruguay recibiría de NNUU por su contribución. El diputado Guillermo Stirling (P. Colorado) mencionó una cifra global que ubicó entre los 18 y los 20 millones de dólares, mientras que Gonzalo Carámbula, diputado del Frente Amplio, precisó algo más la cifra; NNUU pagaría al país unos 17 millones de dólares por concepto de retribución al personal y dos millones por el traslado del equipo y el personal⁸²⁶. En ese momento, la cuestión de la retribución por el desgaste del equipamiento provisto por Uruguay no fue mencionada. También conviene precisar que no se conocen otros datos del tema referidos a las tres primeras experiencias de contribución con contingentes militares para operaciones de paz de NNUU, salvo lo que es *vox populi* en las fuerzas armadas; el organismo aún mantiene una deuda con Uruguay contraída en 1993 (operación en Camboya) por concepto de desgaste de equipamiento⁸²⁷.

La opacidad del manejo de los *fondos ONU*, además de haber sido constatada por el Tribunal de Cuentas de la República⁸²⁸, también quedó establecida en el primer informe sobre el asunto que la Auditoría Interna de la Nación (AIN), inició el 16/08/07 a

⁸²⁶ Dichos traslados fueron realizados en los Hércules C-130 de la Fuerza Aérea Uruguaya.

⁸²⁷ El monto no ha podido ser precisado.

⁸²⁸ Ver entrevista de prensa al Presidente del Tribunal de Cuentas en Radio Espectador el 11/02/2008 <http://www.espectador.com/politica/114895/tribunal-de-cuentas-carcel-especial-no-pudo-construirse-con-fondos-de-onu>

solicitud del Ministerio de Defensa. El período objeto de análisis fue el año 2006 y el primer semestre del año 2007⁸²⁹.

La auditoría de AIN relevó la información sobre los ingresos percibidos por el Comando General del Ejército (CGE) provenientes de NNUU como reembolso por la participación las Misiones de Paz de: a) la República Democrática del Congo (MONUC) desde 16/03/2001, b) la República de Haití (MINUSTAH) desde el 16/06/2004 y c) Etiopía – Eritrea que había finalizado en 2006.

Es interesante citar cómo caracterizó la AIN a los *fondos ONU* en aquel momento:

...por su naturaleza deben ser calificados como “Recursos de afectación especial”, por lo que deben ser sometidos al régimen financiero–contable que se ajusta a dicha categoría de ingresos. Son fondos de carácter extra-presupuestal, y la posibilidad de su ingreso y recaudación no ha sido declarada ni considerada en la organización del Presupuesto Nacional actual, así como tampoco en los anteriores.

En cuanto al origen de los *fondos ONU* en el período analizado la AIN señala que correspondieron a los siguientes conceptos:

- remuneración a los efectivos integrantes del contingente
- reembolsos para el mantenimiento de la infraestructura utilizada en la Misión y para el autoabastecimiento de los primeros sesenta días de la Misión
- pagos por el costo del transporte aéreo de los efectivos,
- pagos por el costo de las Unidades Potabilizadoras de Agua -U.P.A.- y por los técnicos que desarrollan tareas en el área de Misión, en el caso de la OSE (Obras Sanitarias del Estado).

Sobre su monto, aunque da cuenta de inconsistencias entre las cifras que proporcionaron los distintos servicios, la AIN concluye que durante 2006 el CGE recibió un total de 56:302.197 dólares de parte de NNUU.

Respecto al destino de ese monto global, la AIN establece que:

29:917.566 dólares fueron destinados al pago de retribuciones personales y que otros 21:293.021 dólares fueron destinados a funcionamiento e inversiones. El resto fueron pagos a OSE (Unidades de Potabilización, UPA), PLUNA (traslados de personal), a Rusia por una deuda contraída en 2001, etc.

En sus conclusiones, la AIN señala

...estos fondos son depositados por ONU, al momento de su pago, en una cuenta bancaria en el BROU, a nombre del MDN, declarada ante la Tesorería General de la Nación. Finalmente,

⁸²⁹ Ver en http://ain.mef.gub.uy/6762/11/areas/segundo-semester-de-2007-Actuaciones-de-Auditor%C3%ADa,Documentos,Publicaciones.html#mdn_cge_mop (acceso 15/03/2016)

si bien no se tuvo evidencia que dichos fondos hayan sido utilizados para otros fines que no sean los aprobados por el Comandante en Jefe del Ejército, no es posible asegurar que en todos los casos, los fondos MOP⁸³⁰, en tanto “recursos de afectación especial”, hayan sido destinados a financiar, directa o indirectamente, la participación de las Fuerzas Armadas en las Misiones de Paz de ONU, como es debido en virtud de su naturaleza.

La AIN realizó otras auditorías sobre la gestión de los *fondos ONU*, tanto en el CGE como en el Comando de la Armada (COMAR) durante el primer semestre de 2009. En el primer caso el análisis comprendió el período 2006 al primer semestre 2008 y en el COMAR incluyó desde 2006 hasta enero 2009. En ambos casos, la AIN informa de la existencia de movimientos de *fondos ONU* a través de cuentas en bancos extranjeros, además de la cuenta del Banco República existente, a nombre del Ministerio de Defensa.

Del informe sobre el CGE surge que el Ejército realizó compras de equipamiento con parte de los fondos auditados y en particular resultan de interés las observaciones respecto a la operación de adquisición de 40 blindados de transporte de personal (MOWAG) a Canadá y que fueron repotenciados en Chile, pues dan cuenta del nivel de autonomía del Ejército para sus inversiones:

Del análisis de los convenios celebrados, surgen las siguientes observaciones: 1) No surge la aprobación parlamentaria del convenio celebrado por la R.O.U. con la República de Chile, exigida por el artículo 85 numeral 7° de la Constitución. 2) El C.G.E. carece de competencia para representar y expresar la voluntad del Estado Uruguayo en sus relaciones internacionales. 3) El gasto no fue autorizado por ordenador competente, excediendo ampliamente las competencias para ordenar gastos⁸³¹.

Respecto a la Armada el informe de auditoría de la AIN arroja resultados bastante más negativos pues las inconsistencias constatadas son más graves⁸³², incluyendo una sistemática diferencia entre el monto que el COMAR hubiera debido destinar al pago de retribuciones a su personal desplegado y el que realmente desembolsó. Afirma la AIN:

⁸³⁰ Así denomina el informe de la AIN a los *fondos ONU*.

⁸³¹ Ver http://ain.mef.gub.uy/innovaportal/file/6759/1/publi_1er_2009.pdf, p.10 (acceso 13/03/2016)

⁸³² Posteriormente, en 2010, las maniobras en la Armada con los fondos ONU que fueron investigadas por la Justicia condujeron al procesamiento de altos oficiales, entre ellos dos Ctes. en Jefe.

Entre el traspaso de viáticos realizada por el Comando General del Ejército y la liquidación realizada por el N 4 – EMLOG⁸³³. Esto se origina en la diferencia entre lo que paga el COMAR por la aplicación de la escala de viáticos basadas en los grados y lo que reembolsa la ONU por ese mismo concepto. El monto máximo constatado fue de U\$S 1.312.997 en el año 2007. Se constató que estas diferencias se volcaron al concepto equipos. No se tuvo evidencia de que dichos traspasos hayan sido autorizados por resolución del COMAR. Sin embargo, dicho remanente no debió ser volcado a un destino diferente al que disponen los Memorandos de entendimiento de la O.N.U. (MOU), o sea a la remuneración del personal militar destacado en la misión, a no ser que por ley, de acuerdo a lo establecido por el Art. 8 del TOCAF, se autorice la aplicación del mismo a un destino diferente al percibido por dicho concepto⁸³⁴.

Por otra parte, la auditoría de la AIN da cuenta de los montos aproximados que el Ejército transfirió a la Armada por su participación en operaciones de paz entre 2006 y enero de 2009: entre algo más de 9 millones y casi 11 millones de dólares anuales, sumando retribuciones personales y desgaste de equipo.

Finalmente, la AIN auditó la gestión de los *fondos ONU* por parte del Comando General de la Fuerza Aérea y detectó niveles de desorden e inconsistencias similares a las del Ejército y la Armada, incluso si el informe se refiere a un período (enero 2006-octubre 2010), por lo que incluye la actuación de la Unidad Económico Financiera creada por la Ley 18.632 de 2008 e instalada en el Ministerio de Defensa a partir del segundo semestre de 2009 (p.16 del informe de la AIN)⁸³⁵.

El punto más ilustrativo del informe de AIN sobre la gestión de los *fondos ONU* en la Fuerza Aérea, más allá de inconsistencias en los registros que van de unos 8 mil a casi 426 mil dólares anuales entre 2006 y 2008(ídem p.16), parece el siguiente

De la evaluación del proceso de ingreso por viáticos, equipos y horas de vuelo se observa que el C.G.F. A. y la U.G.E.F. no cuentan con información confiable e íntegra ni con controles suficientes para determinar la veracidad y exactitud del monto total a percibir por cada concepto.

Informe de Actuaciones

⁸³³ Estado Mayor Logístico

⁸³⁴ Ver http://ain.mef.gub.uy/innovaportal/file/6759/1/publi_1er_2009.pdf, p.21 (acceso 13/03/2016)

⁸³⁵ Ver http://ain.mef.gub.uy/innovaportal/file/6755/1/publi_2011.pdf (acceso 13/03/2016)

• *El C.G.F.A. mantuvo operativas 9 cuentas bancarias en el exterior (4 en EEUU y 5 en Haití) en diferentes bancos, según lo informado por la D.E.F., el CE.C.O.MA.PA. y el Comando Aéreo Logístico:*

** no se obtuvo evidencia de la titularidad de una de ellas.*

** de algunas de las cuentas bancarias se carece de estados bancarios y registros contables, en algunos casos en forma total y en otros parcialmente, debido al traslado de archivos e instalaciones inadecuadas para la custodia de la documentación no pudiendo verificarse la integridad de los fondos, ni que el origen de los mismos provenga únicamente de las cuentas informadas (ídem p.16-17).*

Resulta notable que en sus conclusiones y recomendaciones, la auditoría elaborada por la AIN en 2012⁸³⁶, sobre la gestión de los fondos ONU en la Fuerza Aérea durante 2010 y 2011, luego de señalar que *el C.G.F.A. carece de un procedimiento definido a los efectos de la elaboración y aprobación de un plan anual detallado de compras con Fondos M.O.P.* (p.11), señala:

De la evaluación de las compras realizadas con fondos M.O.P., se concluye que no existen controles eficaces para la salvaguarda de los activos adquiridos por el C.G.F.A., que den seguridad razonable respecto del ingreso y destino de los mismos (p.12).

En el informe de AIN también se detalla la mecánica que tuvo el manejo de los fondos ONU a lo largo del tiempo, habilitando a comprender con mayor claridad este asunto:

Hasta julio del año 2009, la O.N.U. giraba los fondos por la participación en las M.O.P. de las tres Fuerzas Armadas, a la cuenta en dólares del Comando General del Ejército (C.G.E.) en el B.R.O.U. siendo controlados y administrados por cada Fuerza. A partir del segundo semestre de 2009, se crea la Unidad de Gestión Económico Financiera (U.G.E.F.) dependiente de la Dirección de Recursos Financieros de la Dirección General de Secretaría del M.D.N., para coordinar la administración y el control de los fondos M.O.P., declarados fondos de terceros, que integran el Tesoro Nacional y controlados por el Tribunal de Cuentas. La U.G.E.F. recibió los saldos remanentes existentes en cada Fuerza. La O.N.U comunica las transferencias de fondos a cada Fuerza detallando los montos girados discriminados por concepto de ingreso (ídem p.16).

En los años posteriores la AIN no reporta nuevas auditorías sobre la gestión de los fondos ONU. Sin embargo, de lo ya señalado, así como de la evidencia surgida de las investigaciones judiciales en la Armada respecto al tema y que determinaron el proceso penal contra varios Comandantes en Jefe y muchos oficiales implicados en graves desvíos de fondos y compras de equipo inexistentes, no es exagerado afirmar que los

⁸³⁶ Ver http://ain.mef.gub.uy/innovaportal/file/6754/1/publi_2012.pdf (acceso 13/03/2016)

rasgos generales del patrón de manejo de los *fondos ONU* por parte de las FFAA, implantado en el período fundacional 1992-1996, se mantuvo sustancialmente incambiado hasta el presente; incluso a pesar de que en 2009 se creó la Unidad en el Ministerio de Defensa para controlar el asunto.

Más aún, el Art. 177 de la Ley de Presupuesto 2010-2014 N° 18.719 (publicada en enero 2011), reafirma el carácter de fondos de terceros de los *fondos ONU*, curiosamente *recrea* la Unidad de Gestión Económico Financiera con idénticas características y competencias que la ya existente desde 2009 si bien precisa que:

Los referidos fondos tendrán como destino final la unidad ejecutora que generó dicho reembolso por su participación en las diferentes misiones de paz, sin perjuicio de las resoluciones que al respecto podrá adoptar el jerarca del Inciso (Ministro de Defensa, N. del A.).

Y además:

Las partidas que perciban los efectivos que se desempeñen en misiones operativas para el mantenimiento de la paz, financiadas a través de los fondos a que refiere el inciso primero del presente artículo, serán consideradas rentas de fuente extranjera⁸³⁷.

En realidad, la norma parece dirigida a fortalecer la gestión autónoma de los *fondos ONU* por parte de las FFAA y garantizar que ellos no podrán ser gravados por el fisco uruguayo, privilegiando la necesidad de que los contingentes desplegados cuenten con los suministros logísticos necesarios para sus actividades. En efecto, de acuerdo a opiniones de oficiales de las fuerzas armadas que recibió el autor, la norma aprobada en 2008 había introducido ciertas *rigideces burocráticas*⁸³⁸ que generaban retrasos en el abastecimiento de los contingentes desplegados.

De todas formas, resulta llamativo que, a pesar de que la AIN señaló en 2007 que por su naturaleza los fondos ONU tienen el carácter de recursos de afectación especial, en 2010 el Parlamento les otorgó el carácter de fondos de terceros.

⁸³⁷ Esta caracterización los exime del pago de los aportes a la seguridad social y la Dirección General Impositiva que gravan las retribuciones personales percibidas en el país. (Ver <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18719&Anchor=>, Acceso 13/03/2016)

⁸³⁸ Por ejemplo, la obligación de realizar llamados públicos competitivos para las adquisiciones y llenar un conjunto de formalidades que establece el TOCAF.

Esta distinción entre fondos de terceros y recursos de afectación especial no aparece en el TOCAF⁸³⁹ y se relaciona con la operativa y definición de objetos y rubros de gasto que establece la Contaduría General de la Nación. Ambos son recursos de carácter extra-presupuestal. Los fondos de terceros tienen origen externo al país y se definen por ley, mientras los recursos de afectación especial resultan de la propia actividad del organismo que los genera. El caso de los fondos ONU configura desde ese punto de vista una situación ambigua. Sea como fuere, hasta 2016 los llamados *fondos ONU* nunca fueron reportados por el Ministerio de Economía en la información presupuestal. Hasta 2010, la omisión podía explicarse por la ausencia de información.

En tal sentido, en una conversación privada en el año 2005, el autor tuvo la oportunidad de señalar a una muy alta autoridad del Ministerio de Defensa⁸⁴⁰, los riesgos que conllevaba la falta de control sobre el manejo que las FFAA hacían de estos recursos, cuyo monto exacto no era muy conocido por entonces. La respuesta recibida fue que los mandos militares mantenían a las autoridades del Ministerio al corriente del asunto y que todo se encontraba bajo control. En esa misma conversación, también estuvo la interrogante sobre las razones de ese manejo discrecional y particularmente el escaso grado de preocupación que el conjunto de los partidos políticos exhibía desde 1992, al menos públicamente, frente al asunto. La explicación recibida tuvo que ver con los estrictos controles a los que Uruguay estaba sometido por parte del FMI, con quien había contraído sucesivas deudas y asumido compromisos de saneamiento de sus cuentas públicas desde largo tiempo atrás⁸⁴¹. La incorporación al presupuesto de los fondos ONU hubiera dado argumentos a los funcionarios del FMI para exigir mayores recortes del gasto en el Ministerio de Defensa.

De todas formas, recién a mediados de junio de 2016, la divulgación del Mensaje y Proyecto de Ley de Rendición de Cuentas 2015, aportó la novedad de que los fondos ONU ingresaran en la información presupuestal pública.

⁸³⁹ Texto Ordenado de Contabilidad de Administración Financiera

⁸⁴⁰ En la medida que la conversación fue privada, no se menciona el nombre de la fuente.

⁸⁴¹ En noviembre de 2006 Uruguay pagó por adelantado su deuda de más de mil millones de dólares con el FMI, liberándose de las obligaciones y la estricta supervisión de sus cuentas públicas que lo vinculaban al organismo internacional.

En resumen, si bien desde 2009 el manejo de los *fondos ONU* por parte de las FFAA tuvo mayor supervisión por parte del Ministerio de Defensa, ellos conservaron su carácter básico de recursos *ad hoc* para amortiguar las carencias presupuestales de las FFAA en sus tres rubros básicos; retribuciones personales de sus efectivos⁸⁴², funcionamiento e inversiones. Mientras no aparecieron en el Presupuesto, no existió la posibilidad de supervisión parlamentaria ni por parte de la ciudadanía, más allá que el Ministro de Defensa proporcionaba –si algún legislador lo demandaba- algún dato global en el marco de sus comparencias ante el Parlamento.

En ocasión de haber sido convocado por la Comisión de Defensa del Senado en 2013, el Ministro de Defensa Nacional, Eleuterio Fernández Huidobro, describió el procedimiento puesto en marcha a partir de 2009.

El mecanismo aplicado ha mejorado este proceso. Los fondos vienen a una cuenta bancaria del Ministerio de Defensa Nacional mediante un pago que realiza la ONU. Esa es la primera etapa. Luego hay una segunda, en la cual las Fuerzas nos envían un acta con la cuota correspondiente a cada una; esa es la parte donde se establece el fondo por concepto de viático o equipamiento mayor correspondiente a cada fuerza. Después el Ministerio de Defensa Nacional deposita la totalidad de los fondos en la Cuenta Única Nacional, la CUN. Posteriormente, hay un control, que se realiza desde el año 2009, del Tribunal de Cuentas y de la Contaduría General de la Nación. Es una intervención preventiva del gasto y del pago. En ese caso también existe una intervención de un organismo que, presupuestalmente, lo creó el Parlamento Nacional por iniciativa del Poder Ejecutivo. Se trata de una Unidad de Gestión Económica y Financiera del propio Ministerio de Defensa Nacional. Esto significa que hay un control del Poder Ejecutivo -a través de una Unidad especializada- y también de los organismos propios de contralor. Luego se liberan los fondos. Antes este procedimiento en el Estado

⁸⁴² En la información presupuestal los gastos contemplan sólo dos ítems: funcionamiento e inversiones. Las remuneraciones personales a los funcionarios quedan subsumidos dentro del rubro funcionamiento.

*demoraba muchísimo tiempo; ahora demora alrededor de treinta días, o sea que hemos ido mejorando y, sin duda, todos hemos contribuido a ello.*⁸⁴³

Para intentar una aproximación a la significación de los fondos ONU para las fuerzas armadas uruguayas, el autor realizó un ejercicio que permite estimar su relevancia.

Del dato que surge de las auditorías realizadas por la AIN citadas más arriba, surge que en el año 2006 el Comando General del Ejército recibió un monto de 56.302.197 dólares de parte de NNUU. Por otra parte, de la información presupuestal disponible⁸⁴⁴ es posible establecer que ese mismo año el Ministerio de Defensa ejecutó un presupuesto anual total de unos 370,4 millones de dólares⁸⁴⁵. Quiere decir que los fondos ONU en 2006 fueron equivalentes al 16,2% del presupuesto total ejecutado por el Ministerio de Defensa en ese mismo año. La cifra no se aleja demasiado de las que maneja el Cnel. Amílcar Peláez en su tesis de doctorado en Economía y Dirección de Empresas⁸⁴⁶. En efecto, si bien no establece claramente sus fuentes de información, estima que en 2005 los fondos ONU ascendieron a 61,9 millones de dólares y establece que ellos representaron el equivalente a 21,78% del presupuesto de las fuerzas armadas.

Podría agregarse que en 2013 el Ministro de Defensa Nacional y su Subsecretario, al concurrir a la Comisión de Defensa de Defensa del Senado (15/04/2013), informaron acerca de los pagos de NNUU al Uruguay:

Se pagó el año 2012 por un total de alrededor de US\$ 50:000.000 por concepto de equipamiento mayor y viáticos, con un desagregado de un 53%

⁸⁴³ Acta de la Comisión de Defensa del Senado del 15/04/2013. Ver https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/senadores/comisiones/documentos/versiones-taquigraficas?Fecha%5Bmin%5D%5Bdate%5D=04-03-2013&Fecha%5Bmax%5D%5Bdate%5D=29-11-2013&Lgl_Nro=47&Dtb_Nro=&Cms_Codigo=321&Texto= (acceso 13/08/2015)

⁸⁴⁴ Ver los datos en pesos corrientes de Funcionamiento, Inversiones y Remuneraciones para el año 2006 en Presupuesto Público 1961-2010 http://www.agev.opp.gub.uy/observatorio/servlet/presupuesto1961_2010

⁸⁴⁵ Se utilizó la información del Instituto Nacional de Estadísticas sobre cotización del dólar americano.

⁸⁴⁶ Peláez, A. 2007 Administración Pública de los Recursos de Defensa en Uruguay, Universidad de Deusto, S. Sebastián, España (p.180).

para viáticos y un 46% para equipamiento, del cual un 80% corresponde al Comando General de Ejército y un 20% al Comando General de la Armada y al Comando General de la Fuerza Aérea. Podríamos, entonces, decir -es un hecho que considero también tiene su importancia- que el rubro viáticos se está repartiendo en todo el país, porque los integrantes de nuestras Fuerzas Armadas en despliegue en el mundo provienen de todos los departamentos. Están llegando alrededor de US\$ 2:000.000 por mes para nuestros soldados de toda la patria y sin atrasos⁸⁴⁷.

Finalmente, dichas estimaciones también son coincidentes con la cifra de 52,6 millones de dólares divulgada en el Mensaje y Proyecto de Ley presentado al Parlamento por el Poder Ejecutivo a mediados de junio de 2016. En efecto, bajo el rubro *Otros Fondos por Cometidos de Organismos del Presupuesto Nacional* del Balance Presupuestal del Ejercicio 2015 se incluye lo que se denomina *recursos de financiamiento 18 Fondos de Terceros Declarados por Ley*. Ver Tabla XXII, donde se presenta la cifra total, formalmente ingresada a la Dirección General de Secretaría del Ministerio de Defensa⁸⁴⁸ por concepto de *fondos ONU* y su discriminación según cada fuerza armada. Además se incluye el gasto total ejecutado de dichos fondos en 2015. No es difícil realizar el cálculo; en 2015 los fondos ONU fueron equivalentes al 10% del gasto total ejecutado por el Ministerio. Alrededor de la mitad de dicho monto estimado de *los fondos ONU* –casi 22,1 millones de dólares- corresponde a pagos de remuneraciones personales⁸⁴⁹, por lo que la otra mitad queda disponible para gastos de otro tipo, que como se verá, son diversos.

⁸⁴⁷ Ver

<https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/senadores/comisiones/documentos/versiones-taquigraficas?Fecha%5Bmin%5D%5Bdate%5D=04-03-2013&Fecha%5Bmax%5D%5Bdate%5D=29-11-2013&Lgl Nro=47&Dtb Nro=&Cms Codigo=321&Texto=> (acceso 15/06/2015)

⁸⁴⁸ La Unidad de Gestión Económica y Financiera que supervisa la gestión de los reembolsos de NNUU depende de la Dirección Gral. de Secretaría.

⁸⁴⁹ El rubro *Viáticos fuera del País* que aparece en *Gastos de Funcionamiento* dentro del ítem *Fondos de Terceros Declarados por Ley* del Ministerio de Defensa parece concentrar los recursos que se destinaron a pagar salarios de los efectivos que participaron en contingentes militares. Ver https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2016/proyectos/06/rendicion-2015/Cuadros/tomo_VII/cuadro_08.pdf

TABLA XXII
DETALLE DE LOS MONTOS INGRESADOS AL URUGUAY POR CONCEPTO DE
RETRIBUCIONES DE NNUU
(2015)

	Pesos Corrientes	Dólares
Ministerio de Defensa Nacional Dirección Gral. Secretaría (total)	1.449.375.689	52.634.710
reembolso misiones de paz ejército nacional art.88 ley 18.362⁸⁵⁰	1.151.086.463	41.796.894
reembolso misiones de paz armada nacional art. 88 ley 18.362	88.599.270	3.217.112
reembolso misiones de paz fuerza aérea art.88 ley 18.362	209.689.956	7.614.014
Gasto Total Ejecutado por el M. de Defensa Nacional	13.598.000.000	493.754.539

Fuente: elaborado por el autor en base a la información tomada del Proyecto de Ley de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal 2015, ver https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2016/proyectos/06/rendicion-2015/Cuadros/tomo_VII/cuadro_03.pdf . La cotización del dólar fue calculada en base al INE (Acceso 16/06/2016)

También debe mencionarse que el Subsecretario de Defensa Nacional, Dr. Menéndez, informó en el Parlamento que entre 2009 y 2015, el Uruguay recibió casi 386 millones de dólares como retribución por su contribución con operaciones de paz de NNUU⁸⁵¹. Ello arroja unos 55,2 millones de dólares promedio por año en el período, corroborando los datos ya presentados. También está implícito en el informe, al omitir toda referencia a los años previos -1992-2008-, la admisión de que lo ocurrido antes de 2009 con esos dineros durante unos trece años -1992-1997 y 2002-2008- en los que Uruguay mantuvo contingentes significativos al servicio de NNUU. Un cálculo sencillo permite estimar en forma conversadora que las fuerzas armadas manejaron de forma autónoma y sin controles durante ese tiempo entre 650 y 700 millones de dólares. Lo que representa un monto equivalente, por ejemplo, a más del doble del presupuesto total ejecutado por el Ministerio de Defensa en 2007⁸⁵².

Debe señalarse que resulta llamativo que recién en 2016 estos datos hayan sido puestos a consideración del Parlamento y se hayan divulgado públicamente⁸⁵³. Debieron

⁸⁵⁰ Ley de Rendición de Cuentas de 2008.

⁸⁵¹ Diario El País, Montevideo, 04/07/2016 (<http://www.elpais.com.uy/informacion/misiones-paz-dejan-millones-anuales.html>, acceso 09/07/2016)

⁸⁵² La cifra en pesos corrientes se tomó del Proyecto de Ley de Rendición de Cuentas 2015 y se estimó su valor en dólares en base al valor promedio anual del dólar tomado del INE.

⁸⁵³ Esta información ya estaba disponible para la Rendición de Cuentas del año 2009, que fue enviada al Parlamento en 2010.

transcurrir casi dos décadas desde que el primer contingente militar uruguayo fuera puesto al servicio de NNUU hasta que el Art. 88 de la Ley N°18.362 (publicada en octubre de 2008) definiera los *fondos ONU* como *Fondos de Terceros* y creara la *Unidad de Gestión Económico Financiera* en el Ministerio de Defensa con el fin de controlar y supervisar su administración. Como consecuencia, a partir de enero de 2009 esta información comenzó a ingresar formalmente en el sistema de información del Ministerio de Economía.

La explicación de tanta morosidad debe vincularse a lo que ha sido señalado a lo largo de todo este trabajo; al escaso interés de los diferentes gobiernos de asumir a plenitud los asuntos de la defensa nacional y también minimizar su impacto en las cuentas públicas. El manejo discrecional de los *fondos ONU* por parte de las fuerzas armadas fue funcional a dicha estrategia, que los sucesivos gobiernos desde 1992 desarrollaron sin diferencias sustantivas; mantener el presupuesto de defensa en niveles bajos y atenuar el descontento militar.

El papel del Ministerio de Economía en dicha estrategia, aunque discreto, fue lógicamente muy significativo por su papel como organismo que maneja *la llave* del gasto público, obviamente con la aprobación/respaldo del Presidente de la República.

Analizado desde esta perspectiva, no puede considerarse como inocente o simplemente casual la decisión de transparentar la información sobre los *fondos ONU* en el Proyecto de ley de Rendición de Cuentas 2015 adoptada por el Ministerio de Economía. Resulta sugerente que ello haya ocurrido en 2016, justamente cuando el gobierno, luego de un período relativamente prolongado -2004-2015- de cierta bonanza fiscal (ver Tabla XIII más arriba), se vio obligado a ajustar las cuentas públicas y el gasto en el Ministerio de Defensa ha sido puesto *bajo la lupa*⁸⁵⁴. En efecto, como se mostró en la Tabla XIII, el presupuesto del Ministerio de Defensa, aunque creció en valores absolutos durante el período, principalmente como consecuencia de la mejora del salario militar (Tabla X), cayó en términos de porcentaje del gasto en la administración central del gobierno. Sin embargo, aunque Defensa Nacional dejó de ser el Ministerio con la mayor asignación

⁸⁵⁴ Simultáneamente, el Ministro de Economía anunció la decisión del gobierno de implementar la reforma del Servicio de Retiros y Pensiones Militares, prevista desde la aprobación de la Reforma del sistema previsional en 1995. Una medida de altísimo impacto en las relaciones del gobierno con la oficialidad de las fuerzas armadas y por ello pospuesta durante dos décadas.

presupuestal y fue superado por el Ministerio del Interior a partir de 2009, su peso en el presupuesto del estado continúa siendo significativo (alrededor de 1% de PBI y 12% del gasto público).

Como un indicador acerca de cómo se maneja la cuestión de *los fondos ONU* en las esferas del gobierno, es interesante la información que el autor pudo recabar de manera confidencial. En los procesos de negociación inter-agencial que se cumplen en el Poder Ejecutivo para elaborar los proyectos de ley de Presupuesto quinquenal y de Rendición de Cuentas anual, es usual que frente a la demanda militar de aumentos en las asignaciones para defensa, los funcionarios del Ministerio de Economía alienten a los militares a incrementar la generación de *los fondos ONU*, por la vía de aumentar su participación en operaciones de paz.

Debe preciarse que la cifra de los fondos ONU que ingresan anualmente a las fuerzas armadas uruguayas depende del número militares desplegados en forma de unidades organizadas al servicio de NNUU y del volumen y calidad del equipamiento que Uruguay proporciona. En efecto, como se vio antes, según información del DPKO de NNUU, entre diciembre de 2004 y diciembre de 2010, Uruguay mantuvo un promedio de 2.514 efectivos desplegados a su servicio. Posteriormente ese número comenzó a declinar hasta llegar al mínimo de 1.457 efectivos en diciembre de 2015. Así, el promedio efectivos desplegados entre diciembre de 2011 y diciembre de 2015 cayó a 1.974.

En cuanto a la calidad del equipamiento que los contingentes militares despliegan y el origen del dinero con que ellos se adquieren, el Ministro de Defensa señaló en 2013⁸⁵⁵:

(...) hay comisiones certificadoras de las Naciones Unidas que van al terreno, al teatro de operaciones, a verificar que lo que nos comprometimos tener está y que está en estado de funcionamiento. Y si no están en esas condiciones, no paga.

De la misma manera, si la calidad del material es buena, también lo será la amortización. Cabe aclarar que lo que nosotros compramos por material es

⁸⁵⁵ Comisión de Defensa del Senado 15/04/2013. Ver en https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/senadores/comisiones/documentos/versiones-taquiograficas?Fecha%5Bmin%5D%5Bdate%5D=01-04-2013&Fecha%5Bmax%5D%5Bdate%5D=31-07-2013&Lgl_Nro=47&Dtb_Nro=&Cms_Codigo=321&Texto= (Acceso 19/07/2015)

su amortización. Si el material es bueno, así lo será la amortización. Eso está cotizado. Sin embargo, si el material es viejo o está gastado, aun cuando cumpla con las especificaciones, la amortización va a ser menor.

De modo que esto le conviene a Uruguay. Digo esto más allá de que no me gusta usar el término conveniencia, ni discutir tanto este tema porque a veces hay heridos, muertos, bajas. Pero mandar el mejor material posible es un negocio financiero para nuestro país; comprar el mejor material supone recibir mejores amortizaciones. Y cuando ese material retorne, por más desgaste que haya tenido -salvo excepciones que todos imaginarán- va a estar en mejores condiciones que el material que tenemos.

Sin exagerar, el mejoramiento del material que disponen las Fuerzas Armadas, en especial el Ejército, se ha debido a la renovación permanente de dicho material a través de las misiones de paz.

Al respecto, el Subsecretario de Defensa informó al Parlamento en 2016 que, entre otras cosas, las retribuciones de NNUU habían permitido, entre 2009 y 2015, adquirir radares para control fronterizo, unas cien camionetas Land Rover, artillería pesada y lo que definió sin mayores precisiones como "material portátil" y "simuladores"⁸⁵⁶.

También puede referirse un hecho que da cuenta, no sólo de la relevancia de los fondos ONU para las fuerzas armadas, sino que muestra la importancia que ellas otorgan a su potestad de manejarlos de forma autónoma⁸⁵⁷.

En plena crisis económica en el año 2001, como consecuencia de los fuertes recortes impuestos por el Ministerio de Economía al gasto público, las fuerzas armadas habían apelado a licenciar parte de su personal para evitar el gasto de su alimentación en las unidades militares. En dicho marco el Ministro de Defensa de la época, Prof. Yamandú Fau, acompañó a los Ctes. en Jefe de las Fuerzas Armadas a una reunión con el Ministro de Economía, Dr. Alejandro Atchugarry. Los jefes militares solicitaron al Ministro de Economía un monto importante de dinero para hacer frente al gasto de alimentación de soldados y marineros. La respuesta que recibieron fue que accedería a su solicitud

⁸⁵⁶ Semanario Brecha 15/07/2016 (p.37)

⁸⁵⁷ La anécdota que sigue había llegado a oídos del autor y su veracidad fue confirmada por el Prof. Yamandú Fau (comunicación telefónica en mayo 2016).

con la condición de que las cuentas bancarias en las que NNUU depositaba los pagos por concepto de operaciones de paz pasaran a manejarse con dos firmas; la del Cte. en Jefe correspondiente y la del Ministro de Defensa. Sin embargo, la *oferta* del Ministro no fue aceptada.

La anécdota es significativa también desde otros puntos de vista. La propuesta del Ministro de Economía, de hecho, confirmó explícitamente dos cuestiones a los jefes militares que, pese a ser obvias no parecen menores. Por una parte, que la significación de las retribuciones de NNUU por la contribución del país con las operaciones de paz no escapaba a las más altas esferas del gobierno y además que éste les cedía la prerrogativa de manejar dineros públicos fuera de toda norma y control. De hecho, el mensaje a los jerarcas militares fue: usen los fondos que NNUU paga al país para lo que Uds. estimen necesario, incluso para dar de comer a la tropa en los cuarteles, que no les vamos a pedir cuentas por ello.

Además –y ello no es menor- la transacción implícita, celebrada en un momento el cual el país atravesaba la peor crisis financiera de su historia contemporánea, supuso reconocer el *poder fáctico militar* y al mismo tiempo condicionarlo pues el *favor* que se le otorgaba por parte del Poder Ejecutivo, suponía un manejo a todas luces ilegal.

De lo expuesto puede concluirse entonces que el importante nivel de participación de las fuerzas armadas uruguayas en operaciones de paz de NNUU a partir de 1992 constituyó una fuente significativa de recursos extra-presupuestales para atender algunas de sus necesidades. Los *fondos ONU* cumplieron dos funciones; actuaron como un paliativo desde el punto de vista salarial para el personal militar y representaron un mecanismo que permitió a las fuerzas armadas renovar algún equipamiento⁸⁵⁸, financiar ciertos gastos de funcionamiento y hasta realizar ciertas inversiones de infraestructura. El caso más notorio, pues adquirió carácter público, fue la cárcel construida en un predio militar⁸⁵⁹ con el fin de alojar a los militares procesados por crímenes de lesa Humanidad cometidos durante la dictadura.

⁸⁵⁸ La compra de los blindados Mowag a Canadá y su repotenciación en Chile es un ejemplo, así como también las compras de pistolas Glock o de fusiles Steyr, etc. por el Ejército.

⁸⁵⁹ Ver el artículo del Semanario Búsqueda del 20/08/2009 <http://www.mdn.gub.uy/public/admdoc/34c86c2be68c942707595ab93f7a9966/resprenac200809.pdf> (acceso 29/05/2016)

Respecto a este papel de las operaciones de paz el Informe de Gestión sobre el denominado *Programa 480* (Ejecución de la Política Exterior) del Comando General del Ejército Nacional, en la Rendición de Cuentas 2015⁸⁶⁰ lo pone claramente de manifiesto. En su *Evaluación Global de la Gestión 2015* el Ejército señala (p.10-11);

Como es notorio y endémico, la Institución se vio obligada a emplear los fondos de ONU como la única alternativa a su alcance para cubrir necesidades no contempladas en el Presupuesto, tanto en Funcionamiento como en Inversión.

La evaluación global de la gestión muestra una tendencia progresiva de la pérdida de las capacidades (sic) para el cumplimiento eficaz de su Misión en virtud de la falta de recursos económicos.

Y entre los *Desafíos para el 2016* incluye (p.12);

Lograr una estructura presupuestal de gasto equilibrada que permita funcionar a la Fuerza sin fondos extra presupuestales, en virtud de que e los mismos se verán disminuidos por la finalización de la misión establecida por Naciones Unidas para el Contingente de Haití.

También debe aludirse a lo que se podría caracterizar como razones económico-institucionales⁸⁶¹. En efecto, las operaciones de paz permiten a las fuerzas armadas ejercitar a su personal en teatros de operación reales que en ciertas ocasiones incluso presentan condiciones muy cercanas a la guerra. Ello supone un ahorro de recursos pues disminuye la necesidad de realizar operaciones de entrenamiento y una oportunidad profesional, tan excepcional como invaluable, para las fuerzas armadas uruguayas.

A estas motivaciones de carácter económico deben agregarse motivaciones de tipo político-institucional; principalmente la necesidad de dar respuesta al vacío doctrinario y a la consiguiente pérdida de legitimidad social de las fuerzas armadas uruguayas al terminar la guerra fría.

Esta cuestión, pese a no tener la contundencia y *dureza empírica* de las motivaciones económicas, no debe ser menospreciada en su importancia. En efecto, de larga data las

⁸⁶⁰ Ver en https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2016/proyectos/06/rendicion-2015/Tomos_Definitivos/Tomo_II/TOMO_II_Info_Inst_Inc_03.pdf (Acceso 17/06/2016)

⁸⁶¹ Se opta por *razones* en lugar de *motivaciones* pues no podría afirmarse que ellas haya jugado un papel importante en la decisión de los militares de involucrarse en las operaciones de paz de NNUU, aunque efectivamente representan argumentos que la refuerzan.

fuerzas armadas uruguayas –muy especialmente el Ejército⁸⁶²- arrastran la problemática de su *razón de ser*. Ello es consecuencia de una realidad estructural; el Uruguay es un pequeño país nacido en el Siglo XIX bajo la tutela de sus dos grandes vecinos y de Gran Bretaña. Además, se ubica en una región geopolíticamente marginal en el mundo y en la que los conflictos convencionales se han resuelto tradicionalmente mucho más por vías diplomáticas que por medios militares⁸⁶³.

Esta extendida percepción acerca de la *irrelevancia esencial* de las fuerzas armadas, que explica la tradicional *marginalidad social y política* de las instituciones militares, se manifiesta en su sistemática postergación presupuestal a lo largo de prácticamente todo el siglo XX. Sólo pueden registrarse dos *momentos* excepcionales en tal sentido. El primero -breve- en los tempranos años 40', cuando el involucramiento del Uruguay en la II Guerra Mundial pareció inminente⁸⁶⁴ y el segundo, a partir de la segunda mitad de la década de los 60', cuando la conflictividad social y política con el trasfondo de la guerra fría, ambientó el proceso de ascenso autoritario que condujo al golpe de estado de 1973 y a la instalación de la dictadura hasta 1985.

En tal sentido, las operaciones de paz de NNUU representan una oportunidad que llena en buena medida dicha necesidad profesional e institucional⁸⁶⁵ además de ser fuente de recursos que el presupuesto no provee.

En realidad, este fenómeno –una misión promovida desde el exterior, que resuelve al mismo tiempo un *vacío doctrinario* y una carencia presupuestal- no es una situación novedosa para las fuerzas armadas uruguayas. En efecto, desde los primeros años de la década de los años 50', con la contratación de una Misión Aérea de la USAF y la firma del Convenio de Cooperación Militar con EEUU (1953) que incluyó un *Pacto Militar* de carácter secreto⁸⁶⁶, las fuerzas armadas uruguayas incorporaron la doctrina anti-

⁸⁶² La Armada y la Fuerza Aérea, en la medida que tienen asignadas las competencias de Policía y Autoridad Marítima y Aérea respectivamente, no sufren el problema con la misma intensidad que el Ejército.

⁸⁶³ Estas cuestiones se analizaron en el Capítulo IV de este trabajo.

⁸⁶⁴ En 1941 se aprobó la Ley Nº 10.040 Orgánica Militar y en 1940 la Ley Nº 9.943 de Instrucción Militar Obligatoria

⁸⁶⁵ Enseguida se verá cómo esto confluyó con la política exterior.

⁸⁶⁶ El autor estudió el asunto en su tesis de Maestría por la Universidad de la República (2002).

comunista promovida por Washington y recibieron gran cantidad de equipamiento con el consiguiente apoyo en entrenamiento y capacitación a cargo de las Misiones Militares norteamericanas instaladas en su Comandos Generales⁸⁶⁷.

En cuanto a la escasa transparencia en el manejo de los fondos ONU, curiosamente no registró cambios de fondo durante las más de dos décadas de contribución con unidades militares organizadas para operaciones de paz de NNUU. Incluso si en el período los tres grandes partidos políticos rotaron en el ejercicio del gobierno. Incluso la evidencia que en 2010 llevó al procesamiento judicial de varios Ctes. en Jefe y un cierto número de altos oficiales de la Armada, por los delitos cometidos en el manejo de los fondos ONU, aunque encendió *luces de alarma*, no llegó a modificar sustancialmente los procedimientos⁸⁶⁸. Ello permite concluir que las autoridades políticas y los partidos que fueron rotando en el ejercicio del gobierno en estos últimos 23 años prefirieron delegar en las jerarquías militares la gestión de estos recursos, aun si ello supuso mantener la autonomía y los bajos niveles de control y transparencia que caracterizan en general la administración de la defensa en el país.

El caso más interesante en tal sentido es el de la última década de gobierno del Frente Amplio cuando, sin promover cambios significativos en la forma de gestión de la contribución con operaciones de paz de NNUU, ella fue incorporada formalmente a la política exterior y jerarquizada, al ser integrada explícitamente a la imagen del país que el gobierno promovió en los organismos internacionales y en general en el mundo a partir de 2008. También las fuerzas armadas uruguayas le otorgaron un papel significativo en su política de comunicación social y en su estrategia de promoción institucional, además de que la participación en operaciones de paz pasó a ser un mérito –casi una obligación– en la carrera profesional militar.

A ello se dedica la siguiente sección.

⁸⁶⁷ Sobre las implicancias geopolíticas e históricas de este fenómeno y de lo que Real de Azúa (1997) caracterizó como ausencia de *función visible, aceptada, efectiva* del ejército uruguayo en los años *del proceso de formación, ascenso y crisis del "Uruguay moderno"* (p.185), ver <http://www.resdal.org/presupuestos/caso-uruguay.pdf> (pp.6-16)

⁸⁶⁸ Se vio más arriba que la creación de una Unidad en el Ministerio de Defensa no supuso cambios sustantivos.

VI.5 De “asunto de los militares” a rasgo de la imagen exterior del Uruguay; la peculiar trayectoria de la contribución con operaciones de paz de NNUU

Este apartado se dedica a un análisis histórico-interpretativo con dos objetivos centrales. Por una parte, mostrar cómo y por qué la forma en que el Ministerio de Relaciones Exteriores se vinculó a la contribución con operaciones de paz registró novedades a partir de 2008 y también las fuerzas armadas le otorgaron nuevos significados. Por otra se aporta información para fundamentar la existencia de vínculos causales en las asociaciones que fueron puestas en evidencia en el apartado anterior; entre la evolución y las características de la participación de personal militar uruguayo en operaciones paz de NNUU y la evolución de ciertas variables presupuestales.

En cuanto al Ministerio de Relaciones Exteriores, ya fue referido anteriormente⁸⁶⁹ que su primera *aproximación* al tema de las operaciones de paz se produjo con la creación del denominado Mecanismo 4x2, que como recuerda María Inés Ruz⁸⁷⁰ tuvo su primera reunión

en ocasión de una reunión del Comité Permanente de Seguridad entre Chile y Argentina (COMPERSEG)⁸⁷¹, realizada en mayo del 2005 en Buenos Aires. Los viceministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de Brasil y Uruguay, fueron invitados a Buenos Aires por la Cancillería argentina, luego de consultas informales entre los cuatro países, aunque tal reunión no aparecía en la agenda oficial de los ministerios⁸⁷².

El acta emitido al final de la reunión, con fecha 13/05/2005, da cuenta de los acuerdos, orientados a confirmar el compromiso con la permanencia de estos países en la MINUSTAH y la necesidad de seguir con atención la evolución de la situación de

⁸⁶⁹ Ver Capítulo IV

⁸⁷⁰ Actual Embajadora de Chile en El Salvador, Ma. Inés Ruz actuó anteriormente en el área de RRII del Ministerio de Defensa donde estuvo involucrada con la contribución chilena con Minustah y también en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

⁸⁷¹ En el COMPERSEG participan las Cancillerías y los Ministerios de Defensa, a nivel de viceministros, además del Estado Mayor de la Defensa, de Chile y el Estado Mayor Conjunto, de Argentina.

⁸⁷² Ruz, M^a Inés 2010 La Concertación Política Latinoamericana para Apoyar la Estabilización de Haití. Tesis de Maestría en Estudios Internacionales por la Universidad de Chile (p.59), ver http://repositorio.uchile.cl/tesis/uchile/2010/ruz_m/pdfAmont/ruz_m.pdf (acceso 06/06/2016).

seguridad y de estabilización democrática del país caribeño. En ella, no sólo aparece por primera vez la denominación de Mecanismo 2x4, sino que, bajo el subtítulo de *Grupo de Trabajo Informal* se establece la

...conveniencia de construir (...) un grupo de Trabajo Informal entre las Cancillerías y los Ministerios de Defensa (...) acordaron mantener este formato de reunión y establecieron que el próximo encuentro tendrá lugar en Chile, en la segunda quincena de agosto.

El Mecanismo 2x4, pese a su carácter *ad hoc*, mantuvo su funcionamiento periódico y se fue ampliando hasta incluir nueve países latinoamericanos contribuyentes con tropas en Minustah. Ya en la reunión del 19 de agosto de 2005, se integraron Ecuador, Guatemala y Perú. Pero, recién en el *Acta No Oficial*, redactada en ocasión de una nueva reunión en Buenos Aires, el 16 de enero de 2006, aparece la denominación de *Grupo 4x2 Ampliado (7x2)*. En ella se da cuenta de la propuesta española de integrarse al organismo, cosa que es descartada pues se prefirió mantener su carácter de organismo latinoamericano.

Fue en la reunión del 12 de febrero de 2007 en Lima, cuando en el Comunicado emitido se estampó la denominación *Reunión de Países Latinoamericanos Componentes de la MINUSTAH (2x9) sobre Haití* y se produjo la integración de Bolivia y Perú al Mecanismo.

En dichas reuniones participó el Subsecretario de Relaciones Exteriores uruguayo, acompañando a su colega del Ministerio de Defensa que muchas veces, además, concurrió junto a algún jerarca militar.

Sin embargo, recién a partir de 2008 la repercusión internacional de la contribución con operaciones de paz del país, particularmente en NNUU y en gobiernos como el de EEUU y de ciertos países de Europa, motivaron al Ministerio de Relaciones Exteriores a prestar atención al asunto.

A partir de 2010 pueden encontrarse algunas evidencias concretas, aunque generalmente de carácter formal, de que la contribución con personal militar a las operaciones de paz comenzaba a ser encuadrada institucionalmente como un asunto de política exterior en la que el Ministerio de Defensa cumple un rol evidente, aunque instrumental.

De cualquier forma, dichos cambios fueron efímeros y sólo se hicieron más visibles en un breve período entre 2010 y 2012, cuando pareció que el Ministerio de Relaciones Exteriores iniciaba un proceso de mayor involucramiento real en los asuntos que

generalmente se definen como *high politics* en relaciones internacionales. En realidad, la iniciativa y el real interés en tal sentido, tuvo mucho más ver con el breve período de la gestión del Brig. Gral. (av) (r) Gerónimo Cardozo en la Dirección de Asuntos y Cooperación Internacional del Ministerio de Defensa, que con la propia dinámica y vocación de la Cancillería y del personal diplomático.

El Dr. Gonzalo Fernández, ex Secretario de la Presidencia de la República (2005-2008), ex Ministro de Relaciones Exteriores (2008-2009) y ex Ministro de Defensa Nacional (2009-2010)⁸⁷³, sintetizó claramente las razones y la forma en que la contribución uruguaya con operaciones de paz de NNUU pasó de ser considerada como un “asunto de los militares”, particularmente por el Ministerio de Relaciones Exteriores, para devenir una dimensión explícita de la política exterior y hasta un rasgo relevante de la imagen internacional del país aceptado y promovido por el gobierno.

En efecto, durante la gestión del Dr. Fernández como Ministro de Relaciones Exteriores, el gobierno adoptó la decisión de postular al Uruguay a un asiento como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de NNUU durante el período 2016-2017. En la entrevista con el autor el Dr. Fernández refirió que en 2008 convocó a una reunión a los ex Presidentes; Julio M. Sanguinetti, Luis A. Lacalle y Jorge Batlle, además del Dr. Jorge Larrañaga, líder del Partido Nacional, principal partido de oposición, para consultarlos acerca de dicha propuesta y que todos ellos, con excepción del Dr. Jorge Batlle⁸⁷⁴, se manifestaron de acuerdo con ella.

De manera muy franca, el entrevistado señaló que la iniciativa de postular a Uruguay para integrar el Consejo de Seguridad se adoptó una vez que en el Ministerio de Relaciones Exteriores *se hizo conciencia* respecto del *capital político* que el país había acumulado como consecuencia de su contribución con operaciones de paz. Señaló en tal sentido que en cada contacto con altos funcionarios y representantes de gobiernos de las grandes potencias –citó específicamente al Presidente de EEUU, Bill Clinton y a su Secretaria de Estado, Condoleezza Rice- así como de NNUU –en particular su Secretario General, Ban Ki Moon- el tema de la contribución con operaciones de paz de

⁸⁷³ Entrevista con el autor el 28/01/2015.

⁸⁷⁴ Las razones de su desacuerdo tuvieron que ver con cuestiones de prudencia política; evitar que el Uruguay quedara obligado a adoptar posiciones que podrían perjudicarlo en sus intereses.

NNUU era puesto por ellos sobre la mesa en los términos más elogiosos. Y agregó que el fenómeno resultaba sorprendente pues, para la diplomacia uruguaya, el asunto no había sido apreciado hasta entonces en su real significación.

En efecto, el escaso conocimiento y el bajo nivel de prioridad que la Cancillería uruguaya ha dado a los asuntos vinculados a la defensa nacional fueron constatados por el autor en ocasión de entrevistas sostenidas, por diversas razones, desde la década de los años 90' con sucesivos Directores Generales de Asuntos Políticos del Ministerio de Relaciones Exteriores; en particular los Embajadores Carlos Gianelli, Álvaro Moerzinger, Elbio Roselli y Ricardo González.

Otros elementos de juicio que corroboran lo dicho surgen de dos experiencias del propio autor. En efecto, la primera tuvo lugar entre 2010 y 2013, cuando coordinó un proyecto financiado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Canadá a través de su agencia, el IDRC. Uno de sus objetivos fue promover la cooperación de Uruguay con Haití. En dicho marco, a impulsos de la iniciativa del proyecto mencionado, el Ministerio de Relaciones Exteriores uruguayo promovió que la Agencia de Cooperación Internacional de la Presidencia de la República financiara la visita a Haití de dos misiones técnicas, del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca en las que el autor participó. Un perfil de proyecto de cooperación técnica que se elaboró, con un principio de acuerdo del Ministerio de Agricultura de Haití, no alcanzó a concretarse. En definitiva, Uruguay no diversificó de manera relevante su cooperación con Haití y ella se mantuvo concentrada en la contribución con personal militar en el marco de Minustah.

Dicha experiencia permitió al autor tener un contacto directo y concreto con la realidad del Ministerio de Relaciones Exteriores⁸⁷⁵ y de su postura en relación con la participación de Uruguay en las operaciones de paz, en particular Haití. Una conclusión que fue posible extraer en tal sentido fue la confirmación de que, más allá del interés personal de algún funcionario de jerarquía o influencia, en el Ministerio de Relaciones Exteriores no existían capacidades institucionales permanentes instaladas para asumir un papel relevante en las decisiones referidas a la contribución con operaciones de paz.

⁸⁷⁵ Además, entre 2009 y 2011 el autor coordinó un proyecto de investigación sobre capacidades institucionales de los Ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores para gestionar la contribución con las operaciones de paz y otras políticas en las que comparten competencias. La investigación contó con financiamiento del Fondo Clemente Estable de la Agencia Nacional de la Innovación y la Investigación (ANII).

Aquí conviene agregar, como complemento, otra experiencia personal del autor como coordinador en Uruguay del Programa de Seguridad Regional de la Fundación alemana, Friedrich Ebert Stiftung (FES), entre 2005 y 2012.

En dicho marco, se organizaron numerosos Talleres de intercambio con participación de múltiples actores gubernamentales –incluso militares-, académicos y de la sociedad civil. La mayor parte de tales actividades, tuvieron como objeto reflexionar sobre asuntos que tenían que ver con la política exterior; lógicamente en el ámbito de la seguridad y la defensa. No fueron pocas las oportunidades en las que la contribución con operaciones de paz fue el objeto central de dichas reuniones de reflexión.

Una conclusión de dicho trabajo fue el muy escaso interés del Ministerio de Relaciones Exteriores, expresado a través de la ausencia casi sistemática de funcionarios de la Cancillería en los Talleres celebrados, pese a que fueron sistemáticamente invitados a participar de ellos.

En relación al interés con que EEUU⁸⁷⁶ y otros actores internacionales relevantes, principalmente del *mundo occidental*, han visto el fenómeno, a modo de ejemplo, puede citarse una información de AFP en 2012;

La secretaria de Estado estadounidense, Hillary Clinton, afirmó este jueves que Uruguay es un "ejemplo" mundial en su compromiso con las misiones de paz, en un mensaje de felicitación por el 197 aniversario de la independencia que el país sudamericano celebra el sábado. "Las significativas contribuciones de Uruguay para impulsar la paz y los derechos humanos han sido un ejemplo para personas y países en todo el mundo", señaló la jefa de la diplomacia estadounidense en un comunicado. "No hay un país que contribuya más en términos proporcionales que Uruguay" a las misiones de paz, dijo Clinton⁸⁷⁷.

Es necesario recordar que la perspectiva inicial con la que el gobierno el Presidente Lacalle instaló la contribución con unidades militares organizadas como nueva misión para las fuerzas armadas, tuvo su motivación central en razones vinculadas con la

⁸⁷⁶ En el Capítulo V se historió cómo los programas de asistencia militar de EEUU habían comenzado a financiar y promover la participación en operaciones de paz de NNUU de un conjunto de países de África, Asia y América Latina, Uruguay entre ellos.

⁸⁷⁷Saygin Serdaroglu, AFP, 24/08/2012 (<https://es-us.noticias.yahoo.com/uruguay-compromiso-misiones-paz-clinton-040916794.html>) Acceso 26/07/2015)

política interior –y no exterior- del gobierno⁸⁷⁸; atender las urgencias presupuestales, salariales y hasta profesionales de las instituciones militares⁸⁷⁹. Ciertamente, los despliegues de tropas en las operaciones de paz de NNUU han sido justificados apelando a los principios más generales de la política exterior del país, pero es llamativo que ninguno de los contingentes militares uruguayos puestos al servicio de NNUU fue acompañado con algún tipo de presencia diplomática relevante. Además, con la excepción de Haití, donde la contribución de Uruguay puede asociarse con los procesos de cooperación e integración regional, se destinaron a regiones del globo donde el país no tenía interés específico alguno⁸⁸⁰.

En tal sentido, sólo muy recientemente la Cancillería decidió dedicar mayor atención al África y como manifestación de ello abrió una embajada en Angola⁸⁸¹ y ha anunciado hacer lo mismo en Addis Abeba (Etiopía) donde tiene su sede la OUA⁸⁸². Aunque esta línea de trabajo se fundamentó principalmente en razones comerciales, en realidad África *apareció* en la agenda de la diplomacia uruguaya como un *sub-producto* de la estrategia destinada lograr un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de NNUU, pese a que desde la década de los años 90', fue en dicha región donde se concentraron las tropas uruguayas puestas al servicio de NNUU.

⁸⁷⁸ Recordar en este sentido cómo caracterizó el asunto el Dr. Lacalle. Sintéticamente; son lo más parecido a la guerra y compensan los problemas presupuestales de las fuerzas armadas (ver Capítulo V).

⁸⁷⁹ El asunto se analizó extensamente en el Capítulo V.

⁸⁸⁰ Los contingentes uruguayos en Camboya, Mozambique, Angola, RDC, Congo y la pequeña unidad de la Fuerza Aérea en la frontera Eritrea-Etiopía, no contaron con presencia cercana de la Cancillería.

⁸⁸¹ Hasta entonces, Uruguay sólo contaba con Embajadas en Sudáfrica y Egipto. Ver <http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1,embajada-colombia,ampliacion-embajada-colombia,O,es,0,PAG;CONC;1479;6;D;angola-cartas-credenciales-y-nueva-embajada-en-angola-en-marcha;2;PAG;> (acceso 17/06/2016)

⁸⁸² Para tener un panorama de los vínculos de Uruguay con los países africanos basta con consultar la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores para comprobar que las únicas embajadas en África hasta 2016, estaban ubicadas en Egipto y Sudáfrica. Ambas cuentan únicamente con dos funcionarios diplomáticos y cada una de ellas buen cumplen el papel de concurrentes en un buen número de otros países de la región. Conviene recordar que la Organización para la Unidad Africana (OUA) posee una cincuentena de países miembros y cada uno de ellos representa un voto en la Asamblea General de NNUU.

En tal sentido, la Cancillería uruguaya diseñó un Plan de Acción en 2009 que su cuerpo diplomático ejecutó con eficacia.

En efecto, apoyado en su condición

de estar ubicado entre los primeros contribuyentes de tropas en términos absolutos y (...) el primero en América Latina y el Caribe, con un despliegue de más de 40 mil cascos azules a lo largo de la historia de las operaciones de mantenimiento de paz, en los escenarios más arduos y difíciles (Rodolfo Nin Novoa, 26/08/2015)⁸⁸³,

Uruguay promovió su candidatura, logró el apoyo del Grupo Latinoamericano y del Caribe (GRULAC) y con dicho soporte consiguió una muy buena votación en la Asamblea General.

El representante uruguayo ante NNUU en Nueva York, Embajador Elbio Roselli, dio cuenta de cómo la participación en operaciones de paz es percibida en el país, pocos días después de ser designado en su cargo, en una entrevista de prensa pocos días después de que Uruguay la obtención del asiento permanente en el consejo de Seguridad;

La votación fue excelente (...) Sin dudas incidió el largo involucramiento en misiones de paz que distingue a Uruguay y a la que de pronto en el país, con una óptica quizás provinciana, no se le asigna valor y solamente se piensa en las ventajas que supone. Uruguay a lo largo de su historia ha hecho una contribución humanitaria que marca su perfil internacional. Uruguay pega por encima de su peso. Se reconoce su labor. La votación nos dio una gran alegría. Hubo todo un trabajo de presentar lo que Uruguay ha hecho, hace y planea hacer. Se comprometieron apoyos de manera paciente⁸⁸⁴.

Por otra parte, el Subsecretario de Relaciones Exteriores, Embajador José L. Cancela, luego de referirse a la contribución con personal militar en las operaciones de paz de NNUU, señaló:

⁸⁸³ Tomado de “El Uruguay y el Consejo de Seguridad de NNUU”, versión distribuida del discurso pronunciado por el Ministro de Relaciones Exteriores, Rodolfo Nin Novoa en el CEFIR, Montevideo, 26/06/2015)

⁸⁸⁴ Diario El País, Montevideo 19/10/2015

Sin lugar a dudas, se trata de una de las contribuciones más tangibles que el Uruguay realiza a la paz y la seguridad internacionales y uno de los principales soportes en los que se apoya la candidatura del Uruguay para ocupar un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de NNUU en el período 2016-2017. Y este reconocimiento no lo expreso yo delante de ustedes en esta oportunidad; esto fue expresado por el Secretario General de NNUU, a pocos metros de esta sala, en el recinto donde sesiona la Asamblea General en ocasión de su visita oficial a Uruguay. Además fue expresado en distintas oportunidades ante autoridades nacionales de la más diversa índole⁸⁸⁵.

Desde que la postulación de Uruguay al Consejo de Seguridad fuera definida en 2008, su actividad diplomática, particularmente en la sede de NNUU en Nueva York – también en Ginebra- se multiplicó.

La pequeña representación de Uruguay en Nueva York, que en los años 90' no superaba los cuatro funcionarios diplomáticos, aunque llegó a contar con hasta tres agregados militares, incrementó notoriamente su actividad y duplicó su plantilla de personal.

El Canciller, Rodolfo Nin Novoa, hizo un recuento del despliegue diplomático que precedió la elección de Uruguay al Consejo de Seguridad en una presentación en CEFIR⁸⁸⁶.

Entre 2009 y 2012 Uruguay integró la Comisión de Consolidación de la Paz, en 2009 presidió la Primera Comisión sobre temas de desarme y no proliferación nuclear de la Asamblea General de NNUU y la Comisión de Desarme y anteriormente había sido vicepresidente de la anterior conferencia sobre el Tratado de No Proliferación⁸⁸⁷ y presidió el Consejo de DDHH (Ginebra) durante el período 2011-2012.

⁸⁸⁵ Versión taquigráfica de un seminario organizado por la Presidencia de la Cámara de Representantes celebrado en el Parlamento uruguayo el 31/08/2015)

⁸⁸⁶ Op.cit.

⁸⁸⁷ Ver también la intervención del Embajador Gustavo Álvarez en la Conferencia de Revisión 2015 sobre el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares, el 28/04/2015 (http://www.un.org/en/conf/npt/2015/statements/pdf/UY_es.pdf) Acceso 17/05/2016.

Es interesante recorrer la lista que elaboró la Cancillería uruguaya en el marco de su actividad de promoción de la candidatura al Consejo de Seguridad de NNUU, donde textualmente se señala⁸⁸⁸;

(...) la política exterior del Uruguay ha alcanzado un grado de madurez suficiente que le permitirá hacer un aporte a los trabajos del Consejo.

Uruguay es miembro de los siguientes órganos de las Naciones Unidas:

Comisión de Estupefacientes (2012-2015)

Junta Ejecutiva de ONU-Mujeres (2013-2015)

Comité de Conferencias (2013-2015)

Comisión de Población y Desarrollo (2013-2017)

Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (2014-2018)

Comité del Programa y de la Coordinación (2015-2017)

Comité encargado de las Organizaciones no Gubernamentales (2015-2018)

Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos,

ONU-Hábitat (2015-2018)

Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas (UNAT) (2009-2016)

Comisión de Cuotas (2014-2016)

Además Uruguay participa de las seis Comisiones de la Asamblea General de NNUU con diferentes niveles de responsabilidad, es miembro del Comité Especial para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz o C34 y cumple tareas de coordinación del Grupo de Países Amigos de Haití desde que dicho grupo ad hoc fuera creado⁸⁸⁹.

En resumen, la participación en operaciones de paz generó las condiciones para que la Cancillería desplegara una verdadera ofensiva, con diversas expresiones y consecuencias en su actividad, dirigida a ubicar al país en el Consejo de Seguridad de

⁸⁸⁸ Aunque el documento, encontrado por el autor en las páginas web de NNUU, no está firmado ni muestra ningún tipo de identificación, fue obviamente elaborado por la diplomacia uruguaya (https://www.un.int/uruguay/sites/www.un.int/files/Uruguay/uruguay_en_la_onu.pdf, acceso 15/06/2016)

⁸⁸⁹ Por una lista completa ver <http://uruguaycsonu.mrree.gub.uy/participacion> (Acceso 19/06/2016)

NNUU. Conviene recordar que en una única oportunidad, cincuenta años atrás –período 1965-1966- Uruguay había integrado el Consejo de Seguridad.

Ello, sin embargo, no significó que el Ministerio de Relaciones Exteriores asumiera sustantiva y efectivamente un papel en las decisiones referidas a la contribución con operaciones de paz. Por el contrario, ello continuó siendo un resorte del Ministerio de Defensa y las instituciones militares.

Ciertamente, sería exagerado afirmar que no ocurrieron cambios desde la definición del Ministro de Defensa, Mariano Brito, en 1993, ante la Comisión de Defensa de Diputados cuando afirmó que:

(...) en la cuestión sustancial, de fondo, la competencia originaria es del Ministerio de Defensa⁸⁹⁰.

Como una manifestación de estos cambios, se puede citar al Ministro de Defensa Nacional, Fernández Huidobro, ante la Comisión de Defensa del Senado el 15/04/2013. Allí realizó una muy detallada exposición acerca de la situación política y militar en la República Democrática del Congo y todo lo referente a la situación y la problemática que enfrentaba el contingente militar uruguayo en MONUSCO, en el marco de la resolución del Consejo de Seguridad que creó una Brigada de Despliegue Rápido con fines ofensivos. Ello había motivado preocupación en Uruguay por los riesgos políticos que ello implicaba para el país y por la seguridad del personal militar uruguayo desplegado como. Señaló el Ministro:

En mi opinión, Uruguay tiene que estudiar muy bien la situación para tomar una decisión y nosotros estamos trabajando para ello junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores, obviamente con el Sinomapa -Sistema Nacional de apoyo a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, en especial en el Congo- con el asesoramiento del Estado Mayor de la Defensa, con atención permanente en el Cuartel Supremo de Nueva York -donde hay un militar uruguayo- para ver cómo evolucionan estos acontecimientos.

Y culminó señalando:

No voy a dar más información porque no me corresponde; esto es política de relaciones exteriores uruguayas, y así debe seguir siendo siempre. Por lo tanto, en este asunto el Ministerio de Defensa Nacional tiene que estar al servicio de

⁸⁹⁰ Idem p.5

lo que resuelva la política exterior del Uruguay. Obviamente, depende de lo que resuelva el Parlamento porque para que las tropas salgan o no del país se necesita una resolución parlamentaria.

La definición de Fernández Huidobro, que refleja el contenido de la Ley Marco de Defensa, contrasta claramente con la que estableció el Dr. Brito dos décadas antes. Sin embargo, ello no debe conducir a soslayar que el cambio ha sido más formal que sustantivo.

Esta continuidad básica, se explica principalmente porque la contribución con unidades militares organizadas en operaciones de paz de NNUU –como se mostró a lo largo de este trabajo–, no se vincula tanto a razones de política exterior del país sino a causas de política interna relacionadas con la realidad presupuestal y política de las fuerzas armadas. Por otra parte, ello es coherente también con el lugar y papel de los asuntos de defensa nacional en la agenda de los gobiernos.

En tal sentido, es interesante mencionar un hecho reciente que permite confirmar dónde se ubican las verdaderas capacidades gubernamentales de análisis, elaboración y seguimiento de la contribución del país en las operaciones de paz de NNUU.

En efecto, cuando en su reunión del 26/02/2016⁸⁹¹, la Mesa Política (organismo de dirección del Frente Amplio, el partido del gobierno desde 2005), consideró la posición a adoptar por sus legisladores en el Parlamento frente a la propuesta del gobierno de prolongar una vez más la presencia del contingente militar uruguayo en Minustah (Haití), concurren a ella el Subsecretario de Defensa Nacional, Dr. Jorge Menéndez y del Director de Asuntos Políticos del Ministerio de Relaciones Exteriores, Embajador Martín Vidal, para informar sobre la posición del gobierno.

Resultó ilustrativo, que la exposición del funcionario de la Cancillería se limitó a unas pocas consideraciones de carácter muy general. En cambio, el informe que presentó el representante del Ministerio de Defensa Nacional fue particularmente detallado, desarrollando los argumentos sustantivos y fundamentando de la posición del gobierno. Es más, en el curso del intercambio que se estableció luego de su informe, el Subsecretario de Defensa se extendió sobre las razones por las que Uruguay había rechazado la oferta de NNUU para que un contingente uruguayo fuera desplegado en la

⁸⁹¹ El autor participó de la reunión en su condición de miembro alterno de la Presidencia de la Comisión Especial de Defensa Nacional del Frente Amplio.

operación de paz en República Centroafricana y también acerca de las negociaciones que se desarrollaban con el DPKO alrededor de la posibilidad de integrar la operación de paz en Burundi⁸⁹².

Entre tanto, el funcionario diplomático se limitó a escuchar sin emitir ningún comentario. Resultó muy obvio en la reunión que, más allá de las definiciones legales y hasta de las consideraciones políticas acerca de las competencias de los dos Ministerios sobre la cuestión, es el Ministerio de Defensa que maneja efectivamente la problemática de la participación en operaciones de paz. Es más, a ningún participante de la reunión pareció llamarle la atención el fenómeno. Ello es coherente con lo que el Embajador Rosselli declaró a la prensa y fue citado más arriba:

(...) el largo involucramiento en misiones de paz que distingue a Uruguay y a la que de pronto en el país, con una óptica quizás provinciana, no se le asigna valor y solamente se piensa en las ventajas que supone.

En relación al encuadre formal que las instituciones militares han dado a su participación en las operaciones de paz es interesante dar cuenta brevemente de su historia y considerarlo en el contexto del alto grado de *formalización burocrática* y la tendencia de las fuerzas armadas a justificar y/o encuadrar sus actividades dentro de los marcos jurídico-institucionales. Un fenómeno que en Uruguay ni siquiera se modificó durante el período autoritario.

En los diversos documentos de doctrina militar –muy especialmente el más relevante, aquel que explicita la Doctrina de Empleo del Ejército⁸⁹³- se pone de manifiesto la preocupación militar por encuadrar legalmente sus actividades. Dicha práctica de establecer la justificación legal, que los militares han desarrollado de larga data – generalmente precisando que se trataba de una *deducción* o *derivación*- tiene su origen en la tradicional falta de atención que las autoridades políticas han otorgado a los asuntos de la defensa nacional, lo que tradujo en una notable ausencia de definiciones taxativas referidas a las actividades de las fuerzas armadas. Más allá de que las *derivaciones* y/o *deducciones* de los militares, en ciertos casos, hayan ido más allá de lo razonable jurídicamente y hasta de lo pertinente políticamente, en general ellas han sido

⁸⁹² Dos tópicos muy poco conocidos, incluso para los más informados sobre la materia.

⁸⁹³ Pese a su carácter formal de documentos reservados, alguna vez han llegado a conocimiento del autor de una u otra forma.

avaladas explícita o implícitamente- por los diferentes Ministros de Defensa⁸⁹⁴ y recogidas en decretos o en resoluciones.

Así, la definición de la participación del Ejército con operaciones de paz como una misión de *apoyo a la política exterior* fue adoptada de larga data. En 1994, el decreto de creación del SINOMAPA (N°560/994 de diciembre de 1994) en su primer *considerando* estableció textualmente;

...fiel a la política tradicional de la República de apoyo y fortalecimiento de los organismos internacionales cuyos objetivos dicen relación con el mantenimiento de la convivencia pacífica entre las Naciones, se ha enviado a diversas regiones del mundo misiones de observación de las Naciones Unidas y desde 1982 se ha colaborado en el proceso de paz del Medio Oriente...

El autor logró acceder al documento del 10 de febrero de 2003, clasificado como Reservado, por el cual el Cte. en Jefe del Ejército, Tte. Gral. Carlos Daners, aprobó la *Directiva actualizada de la 'Doctrina de Empleo del Ejército Nacional'*. En ella se distinguían *tareas esenciales de la defensa militar externa y de la defensa militar interna, así como una tercera categoría; las tareas accesorias (pp.16-17)*. Una de tales *tareas accesorias* era *Apoyar a la Política Exterior del Estado*, lo cual justificaba ciertas *Acciones*. Entre ellas figuraban cuatro que interesan aquí:

Participar en Operaciones Militares resultantes de la puesta en vigencia de Tratados Internacionales suscritos por la Nación,
Participar en Operaciones de Mantenimiento de la Paz bajo mandato de Naciones Unidas,
Integrar Fuerzas Multinacionales de Paz en cumplimiento de Tratados Internacionales suscritos por el país,
Proseguir desarrollando la Escuela de Operaciones de Paz del Ejército con la finalidad de entrenar y capacitar adecuadamente al Personal Nacional militar y civil, de países amigos que así lo soliciten, en el cumplimiento de este tipo de operaciones.

⁸⁹⁴ Un caso muy interesante se produjo cuando en una de las Mesas Temática de Debate del Debate Nacional sobre Defensa (2006) un oficial refirió a un documento del Comando General del Ejército – “Procedimientos para Enfrentar Acciones del Terrorismo Internacional”- que el entonces Subsecretario de Defensa Nacional, Dr. José Bayardi, desconocía. Dicho documento, sus contenidos y lo que el mismo revela desde el punto de vista de las relaciones civiles militares, fue analizado en un interesante trabajo por la Mag. Dominique Rumeau (2012)

Recién en 2010 la Ley N° 18.650 Marco de Defensa Nacional, definió explícitamente la participación de militares uruguayos en operaciones de paz en su Art. N°22;

La participación de contingentes nacionales en Misiones de Paz constituye una decisión soberana que estará determinada por la política exterior de la República y en tal sentido tenderá a la promoción de los intereses nacionales en el ámbito internacional, la práctica de medidas de confianza mutua y la promoción de relaciones de cooperación y respeto entre los diferentes actores de la comunidad internacional, en consonancia con el derecho internacional.

Para resumir esta sección puede señalarse que, a lo largo del período 1997-2015 se procesaron algunos cambios en relación a la etapa inicial (1992-1996).

En efecto, cuatro cambios pueden anotarse a partir de 1997. Ellos fueron; la incorporación de la participación en operaciones de paz de NNUU como argumento para lograr el objetivo de que el país fuera electo como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de NNUU para el bienio 2016-2017, la aprobación de la Ley Marco de Defensa que establece en uno de sus artículos que la participación en operaciones de paz está determinada por la política exterior, la creación de una Unidad dedicada al control y supervisión de los *fondos ONU* en el Ministerio de Defensa y finalmente la *aparición* de dos instituciones –Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Economía y Finanzas- en los procesos políticos vinculados a la cuestión.

Estos cambios, importantes formalmente, no se reflejaron en transformaciones significativas de las características y la dinámica de las decisiones referidas a la participación de unidades militares organizadas en operaciones de paz de NNUU. En efecto, la lógica que explica las decisiones en dicho ámbito no se modificó; la significación económica -para el personal y las propias instituciones militares- de las retribuciones de NNUU, el valor profesional que la oficialidad militar asigna a la participación en operaciones de paz y su importancia para la imagen institucional de las fuerzas armadas, se mantuvieron como los principales vectores de la contribución uruguaya.

En el esquema que se inserta más abajo se intenta reflejar el *recorrido institucional* de los procesos de decisión, sus actores y el papel jugado por cada uno de ellos. Como se ve aunque las características básicas de la primera etapa -1992-1996- no cambiaron; esto es que los actores sustantivos continuaron siendo los militares, representados por el Ministerio de Defensa Nacional, mientras que el Parlamento, aunque formalmente

dotado de *capacidad de veto*, nunca ejerció dicha potestad y se limitó a un rol de supervisión. Sin embargo, en el desarrollo de la etapa que se estudió en este Capítulo, se sumaron el Ministerio de Relaciones Exteriores y el de Economía, ambos jugando papeles de segundo orden en las decisiones. Esto último requiere ser explicitado.

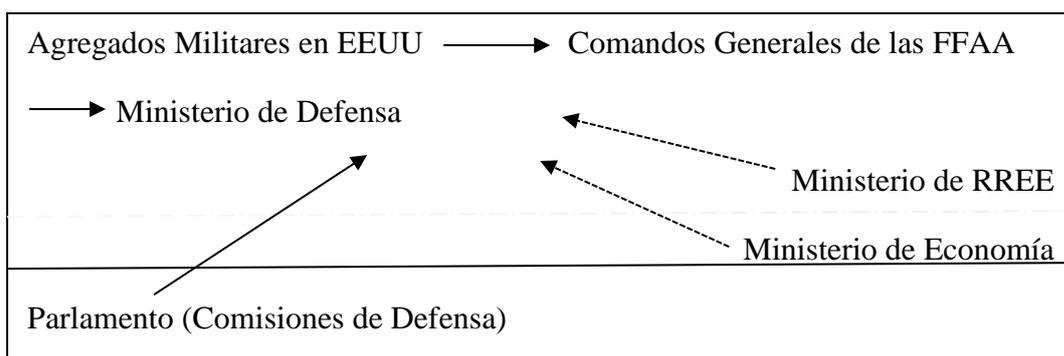
El Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Economía, dos actores que comenzaron a tener algún papel más explícito durante el proceso posterior a 1996, se vincularon a él en función de lógicas que podrían definirse como *parasitaria* y *oportunistista* respectivamente. Por lo tanto, su participación en las decisiones adoptadas fue sólo marginal.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, *se sirvió* del desmesurado⁸⁹⁵ nivel de contribución uruguayo con las operaciones de paz de NNUU –particularmente entre 2004 y 2010- como un *vehículo* o una *plataforma* para fundamentar y promover el objetivo de que Uruguay lograra un asiento en el Consejo de Seguridad. Hay que recordar que cuando la Cancillería define ese objetivo el nivel de contribución uruguayo estaba en su *climax* y ya el fenómeno había concitado la atención de los países más interesados en las operaciones de paz de NNUU. La Cancillería recogió ese *inesperado fruto* y lo utilizó al servicio de la política exterior del país⁸⁹⁶. Su participación en el asunto se formalizó en términos de formalidad legal explícita en 2010, aunque no se reflejó en la práctica.

⁸⁹⁵ La calificación no es exagerada. En declaraciones periodísticas citadas más arriba, el Embajador Rosselli, representante de Uruguay en el Consejo de Seguridad, se refirió a la contribución del país con las operaciones de paz utilizando la expresión boxística anglo-sajona de *golpear por encima de su peso* –*punching above its weight*-, retomando curiosamente el título de un artículo publicado por el autor en 2013.

⁸⁹⁶ Recordar el relato del ex Ministro de Relaciones Exteriores, Dr. Gonzalo Fernández, citado antes, acerca del asunto.

FIGURA 2
RECORRIDO INSTITUCIONAL Y ACTORES



En tal sentido, es interesante comprobar la situación contradictoria que se configuró durante el desarrollo de la *campaña* desplegada por el Ministerio de Relaciones Exteriores en procura de los apoyos necesarios para acceder al asiento en el Consejo de Seguridad. En efecto, el volumen de la contribución uruguaya con operaciones de paz decae a partir de 2010 y en 2014-2015, al acercarse la votación en la Asamblea General de NNUU, se ubicó por debajo de los niveles de 2002-2003.

Una parte de la explicación de esta aparente contradicción se ubica en las características de la relación entre la contribución con operaciones de paz y la política exterior. Dicha relación en la práctica no ha sido de *determinación* –como señala la ley Marco de Defensa- sino de *compatibilidad*. Esto es; la participación de militares uruguayos en operaciones de paz de NNUU se *encuadra en y/o es coherente con* los principios más generales de política exterior del país o por lo menos no los contradice. Pero no es la política exterior la que conduce y determina la contribución.

En cuanto al *oportunismo* con el que el Ministerio de Economía se manejó en el tema debe recordarse que recién a partir de 2009, las cifras de las retribuciones de NNUU comenzaron a ser incorporadas al SIIF (Sistema Integrado de Información Financiera)⁸⁹⁷ del Ministerio de Economía. Si bien a partir de 2007 los informes de la Auditoría Interna de la Nación (AIN) pusieron a la luz los primeros datos oficiales concretos, aunque parciales, acerca del monto de las retribuciones de NNUU, es altamente improbable que en las oficinas dedicadas a los temas presupuestales del Ministerio de

⁸⁹⁷ En 2009 entra en vigencia la ley que creó la Unidad Económico Financiera en el Ministerio de Defensa Art. 88 de la Ley Nº18.362 y la información comienza a contabilizarse formalmente.

Economía tuvieran el tema explícitamente en su agenda. De hecho, de acuerdo a la información que el autor pudo recoger de manera confidencial, recién a partir de 2010 los funcionarios del Ministerio de Economía comenzaron a utilizar las retribuciones de NNUU como argumento frente las demandas de mayores asignaciones presupuestales por parte de las fuerzas armadas y hasta a instarlos a ampliar su contribución incorporándose a nuevas operaciones de paz.

Más allá de lo señalado, es evidente por su rol en el diseño y la negociación del presupuesto, el Ministerio de Economía jugó objetivamente el papel de promotor –más o menos activo y directo- de la participación de las fuerzas armadas en operaciones de paz. En efecto, por encima de los vaivenes de las finanzas públicas y de las orientaciones de los gobiernos durante el conjunto del período analizado en este trabajo, el Ministerio de Economía fue el brazo ejecutor de una orientación que, por ser reflejo de un rasgo estructural profundo del Uruguay, no varió en los veinticinco años considerados; la defensa nacional no fue prioridad política para ninguno de los gobiernos. Por tanto, en la negociación de los recursos presupuestales –siempre escasos- el Ministerio de Defensa representó un área del estado sujeta a restricción y aun al “recorte” de las asignaciones. Como resultado objetivo de dicha lógica, que sólo comenzó a hacerse más explícita –aunque dentro de ámbitos muy reservados- en los últimos años analizados, el Ministerio de Economía, en tanto principal agente asignador de recursos presupuestales, objetivamente jugó a favor de la contribución uruguaya con operaciones de paz.

Capítulo VII

Una Periodización de la Contribución Uruguaya con Operaciones de Paz (1992-2015) y Conclusiones Finales

La presentación de las conclusiones de la investigación se ordena a partir de la presentación de una periodización de la contribución uruguaya con operaciones de paz en la post-guerra fría, con base en la información estadística del DPKO de NNUU⁸⁹⁸.

En segundo lugar se resume la evolución comparada de la contribución uruguaya con operaciones de paz de NNUU y del presupuesto de las fuerzas armadas uruguayo, en base a datos contruidos con información de la Contaduría General de la Nación (CGN) y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Finalmente, se retoman los principales resultados del análisis histórico-interpretativo realizado en los dos Capítulos precedentes para completar la evidencia que comprueba la validez, tanto de las hipótesis de investigación como de su argumento general.

VII.1.- La Periodización, Comentarios e Implicancias

A continuación, se explicita el significado y las limitaciones de la información incluida en la Tabla I, donde se presenta una propuesta de periodización de la contribución uruguaya con operaciones de paz entre 1992 y 2015 apoyada en varias series de datos que la fundamentan, la caracterizan y también señalan posibles *claves explicativas* de su evolución.

Como referencia general; los datos referidos a contribución de personal para operaciones de paz de NNUU fueron relevados en las estadísticas del DPKO de NNUU⁸⁹⁹. Ellos corresponden al 31 de diciembre de cada año, con la excepción del año 1998, para el que se tomó el 30 de noviembre pues la información correspondiente al mes de diciembre no figura en las planillas del DPKO.

La periodización que se propone está ordenada a partir que lo podría definirse como la variable dependiente; la *contribución de Uruguay con operaciones de paz de NNUU*, definida a partir de dos series de datos. La primera, es el *número de efectivos militares*

⁸⁹⁸ Disponible en http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml (acceso 27/06/2016)

⁸⁹⁹ Ver http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml

uruguayos desplegados el 31 de diciembre de cada año en operaciones de paz de NNUU; incluyendo los efectivos integrantes de unidades militares organizadas así como los expertos y observadores⁹⁰⁰. La segunda es la *ubicación de Uruguay en el ranking de países contribuyentes de NNUU*.

Es obvio que la dimensión más significativa a los efectos de la periodización de la contribución uruguaya es el número de efectivos militares puestos al servicio de NNUU por el país.

En efecto, la contribución de Uruguay siempre se ha concretado –incluso antes de 1992– a través del aporte de personal militar. El número de policías ha sido comparativamente insignificante y el muy escaso personal civil uruguayo en operaciones de paz siempre ha estado integrado en las unidades militares organizadas⁹⁰¹.

La segunda serie de datos, permite calificar la significación relativa del número de efectivos uruguayos al ubicarlo en relación al universo de países contribuyentes de personal uniformado para NNUU.

Por otra parte, en la Tabla I también se incluyen otras tres series de datos ordenados según lo que se asume como dos variables independientes: la *demanda de personal por parte de NNUU* y el *interés/motivación de la oficialidad uruguaya* de participar en operaciones de paz de NNUU.

En relación a la primera es necesario explicitar que la utilización del *número total de personal desplegado en las operaciones de paz de NNUU*, como *proxy* de la *demanda de personal por parte de NNUU*, plantea ciertas complejidades que resultan de su **no homogeneidad** y que generan *ruidos* que afectan su fortaleza como indicador.

De cualquier forma, el argumento decisivo para fundamentar el uso del número total de personal uniformado desplegado cada año en el conjunto de las operaciones de NNUU a partir de 1992 como indicador *proxy* para estimar su demanda de personal, es que generalmente ella fue compatible con los intereses y necesidades de Uruguay.

En tal sentido, debe tomarse cuenta que -contrariamente a su financiamiento- la contribución de personal por parte de los países miembros, se realiza según el criterio de

⁹⁰⁰ Debe anotarse que en el caso de los años 1998 y 2000 la información de NNUU reporta uno o dos efectivos uruguayos como integrando unidades organizadas. No fue posible establecer con precisión las razones de esta anomalía que incluso podría tratarse de un error.

⁹⁰¹ Los equipos de sanidad, algunos asesores jurídicos y traductores.

voluntariedad. Así, el *tipo de personal* y su equipamiento, sus volúmenes, etc. que cada país aporta –o no- resulta de un proceso de negociación entre el DPKO y los representantes de los gobiernos.

La no homogeneidad de la demanda de personal para operaciones de paz de NNUU se explica por un conjunto de fenómenos. En efecto, cada conflicto es obviamente un fenómeno muy específico y ello condiciona las características de los mandatos del Consejo de Seguridad, así como de las denominadas *rules of engagement* que regulan la actuación de los *cascos azules* en cada operación de paz. Conviene recordar que las características de los conflictos en los que el Consejo de Seguridad decidió desplegar operaciones de paz –niveles de violencia, tipo de actores, existencia o no de acuerdos entre ellos y sus características, etc.- también han variado históricamente. Vale la pena referir aquí al Capítulo I de este trabajo.

Es más, mirada en el largo plazo, la demanda de NNUU ha sido función de las relaciones internacionales predominantes y ello ha determinado que el *ideal tipo* de país contribuyente para operaciones de paz de NNUU haya variado históricamente⁹⁰².

En particular, un atributo –dimensión- clave de las operaciones de paz aprobadas por el Consejo de Seguridad a partir del fin de la guerra fría, ha sido la tendencia a la *robustez* creciente de sus mandatos, asociada a la evolución del concepto del *derecho de intervención humanitaria* y de las propias características de los conflictos, particularmente sus niveles de violencia, qué tipo de actores participan de los conflictos, etc⁹⁰³.

Así, los *ruidos* generados por la no homogeneidad de la demanda de personal por parte de NNUU para el caso uruguayo, como se verá más abajo, surgieron a partir de 2011. El asunto se analizará más abajo.

Finalmente, deben realizarse algunos comentarios acerca de las series de datos incluidos en la Tabla I para dar cuenta de la evolución del *interés/motivación de la oficialidad uruguaya*; considerada como la segunda *variable independiente*.

⁹⁰² Los autores en general coinciden; durante la guerra fría los contribuyentes principales fueron los países definidos como potencias medias. Posteriormente, fueron los países del *Sur Global* quienes asumieron ese rol. (ver Capítulo I).

⁹⁰³ En el Capítulo I se examinó esta cuestión.

TABLA I
PERIODIZACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DE URUGUAY CON OPERACIONES DE PAZ DE
NNUU
(1992-2015)

Fases de Contribución UY	AÑO	CONTRIBUCIÓN DE URUGUAY		DEMANDA DE NNUU	INTERES/MOTIVACIÓN DE OFICIALIDAD UY	
		UY N° de Efectivos en Operaciones de Paz	UY en Ranking NNUU	N° Total Personal Desplegado NNUU	UY N° Observadores y Expertos MILITARES	UY N° de O.P.
EL IMPULSO FUNDACIONAL	1992	949	s/d	52.154	19	3
	1993	928	s/d	69.961	83	5
	1994	1000	27	69.356	77	9
	1995	996	13	31.031	68	8
	1996	954	10	24.919	42	7
EL FRENO	1997	34	39	14.879	34	6
	1998	32	40	14.347	30	6
	1999	46	41	18.410	46	10
	2000	62	48	37.773	61	8
EL AUGE	2001	854	14	47.108	69	9
	2002	1651	7	39.652	60	9
	2003	1880	7	45.815	60	9
	2004	2470	9	64.720	56	9
	2005	2412	8	69.838	67	10
	2006	2572	7	80.368	67	11
	2007	2571	8	84.309	70	13
	2008	2521	9	91.712	65	11
	2009	2496	10	98.197	56	10
	2010	2442	10	98.638	54	9
LA DECLINACIÓN	2011	2258	13	99.016	50	7
	2012	2169	12	94.090	42	7
	2013	2150	14	98.200	21	7
	2014	1790	18	104.062	19	5
	2015	1446	21	107.088	19	4

Fuente: elaborado con información del DPKO. Los datos corresponden al 31/12 de cada año con excepción de 1998 que son del 30/11.

En primer lugar, es necesario precisar que este factor resulta de la *apertura de la caja negra* del estado. Supone explicitar que, a través del *constructo* denominado estado uruguayo, se expresan los intereses corporativos de sus fuerzas armadas⁹⁰⁴, una

⁹⁰⁴ Posteriormente se ensayará la diferenciación entre el interés institucional de las fuerzas armadas y el de su oficialidad. Por ahora se asume que, siendo una institución corporativa, ambos tienen un nivel de coincidencia significativo.

institución estatal, ubicada en un *nivel de análisis* diferente que los otros dos factores o variables que aparecen en la Tabla. En tal sentido, en el Capítulo IV se abordó la cuestión de los niveles de análisis y se explicitaron las razones teóricas y metodológicas que justifican esta opción.

Pero, lo más significativo a señalar respecto al *interés/motivación de la oficialidad* como un factor explicativo de la contribución uruguaya son tres cuestiones interrelacionadas. La primera es el carácter casi exclusivamente militar de la contribución uruguaya. La segunda es que la participación siempre ha sido voluntaria para el personal de las fuerzas armadas uruguayas. Finalmente, debe recordarse el carácter corporativo de las instituciones militares, lo cual permite inferir que no existieron discordancias significativas entre el interés institucional y el de su oficialidad acerca de la cuestión⁹⁰⁵.

Dicho lo anterior, las dos series de datos elegidas como indicadores *proxy* de la motivación/interés de la oficialidad, no requieren mayor argumentación.

Pueden comentarse ahora los contenidos de la Tabla I.

La primera inferencia interesante surge de comprobación de que los *cambios de fase* en la evolución de la contribución uruguaya tendieron a ser *pre-anunciados* por la evolución la variable *demanda de NNUU*, medida según el indicador *número de efectivos totales desplegados por NNUU*. La excepción, que impide hablar de regla, está claramente configurada en los últimos años de la fase de *auge* y durante la *declinación* de la contribución uruguaya. En efecto, mientras la demanda de NNUU alcanzó sus máximos históricos luego del fin de la guerra fría, la contribución uruguaya se retrajo considerable. La explicación del fenómeno, como se verá enseguida, está asociada a lo que se caracterizó antes como **no homogeneidad** de la demanda de personal para operaciones de paz de NNUU.

Otra inferencia que es posible realizar a partir de la información de la Tabla I es que *la motivación/interés* del personal militar uruguayo, definida a través de la evolución de los dos indicadores que se seleccionaron como sus *proxy*, funciona también como un buen *predictor* de la evolución futura de la contribución uruguaya⁹⁰⁶.

⁹⁰⁵ En el segundo ejercicio analítico, que se presenta a continuación, se verá esto con mayor detalle.

⁹⁰⁶ Ello ya había sido señalado y analizado anteriormente.

En efecto, resulta ilustrativo que en los dos años finales de la fase del *freno*, cuando no había unidades organizadas uruguayas desplegadas al servicio de NNUU, el número de expertos y observadores uruguayos en operaciones de paz creció y además se distribuyeron en un buen número de ellas, preanunciando la posterior fase de *auge*.

Por otra parte, durante los últimos años de dicha fase, la evolución del número de observadores y expertos y del número de operaciones de paz con participación de personal uruguayo anticipa la caída de la contribución total de Uruguay en su fase de *declinación*.

No sólo esto, a partir de 2011 ambos indicadores muestran valores excepcionalmente bajos, por lo que la fase de *declinación* de la contribución uruguaya parece claramente asociada a la *motivación/interés* del personal militar uruguayo.

Recuérdese lo señalado respecto al fenómeno de *fatiga* del personal militar uruguayo en relación a su participación en operaciones de paz, alguna mejoría en sus niveles de ingreso y también las características de los mandatos de las operaciones de paz que ha aprobado el Consejo de Seguridad durante los últimos años del período analizado.

En el caso de la oficialidad militar, el interés/motivación aunque puede *desdoblarse* analíticamente como basado en razones profesionales y económicas, en la práctica ambas operan de forma difícil de diferenciar; co-existen y se combinan de formas diversas. Lamentablemente, no existe información empírica disponible que permita discriminar la significación de cada una de ellas. En cambio, para el personal de tropa y los sub-oficiales las razones económicas parecen ser las más significativas, de acuerdo a lo que surge de entrevistas a soldados y/o sus familiares publicadas en la prensa - generalmente anónimas- y también referencias hechas por jefes militares y ministeriales al papel de amortiguación/compensación de las operaciones de paz en relación a los bajos niveles salariales de soldados y marineros.

Un apunte complementario más. Hasta donde ha trascendido públicamente, las fuerzas armadas uruguayas no han enfrentado dificultades mayores para reclutar el personal y honrar los compromisos asumidos con NNUU. Ello permite concluir que el volumen de su contribución correspondió al nivel de interés en participar existente entre su personal⁹⁰⁷. Esta cuestión, cuya importancia no podría desconocerse, estuvo implícita

⁹⁰⁷ Recordar el carácter voluntario de la participación de los efectivos militares uruguayos en operaciones de paz.

inevitablemente en las decisiones que fueron adoptando las fuerzas armadas respecto a su participación en operaciones de paz y seguramente lo está particularmente en la explicación de la *declinación* al final del período.

En resumen, en base a la Tabla I parece posible establecer dos inferencias primarias generales. La primera refiere a la hipótesis H1; la contribución uruguaya con las operaciones de paz de NNUU ha tenido a la demanda de NNUU como condición necesaria aunque no suficiente.

La segunda tiene que ver con el papel determinante jugado por las fuerzas armadas en la evolución de la contribución uruguaya con operaciones de paz de NNUU.

VII.2.- La Motivación Económica como Clave Explicativa

El ejercicio analítico que se presenta a continuación introduce otras claves explicativas, también primarias, acerca de las razones que motivaron a las fuerzas armadas uruguayas a participar en las operaciones de paz de NNUU.

El análisis se apoya en las Tablas II y IV que muestran la correlación entre la contribución uruguaya de personal militar con NNUU con la evolución del gasto presupuestal de las fuerzas armadas uruguayas y con la evolución del rubro remuneraciones personales en la ejecución presupuestal del gasto por las fuerzas armadas uruguayas.

Es necesario explicitar algunas cuestiones antes de presentar gráficamente la información que fue construida por un equipo de investigadores del PRISFAS⁹⁰⁸ en base a información oficial de la Contaduría General de la Nación (CGN) y del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y una parte de ellos fueron publicados en González Guyer, J. y Mendez Barbato, G. (2016)⁹⁰⁹. Las cifras de gasto quinquenal corresponden a *gasto acumulado* durante cada quinquenio y fueron construidas a partir del gasto anual ejecutado calculado a precios de 2014⁹¹⁰.

⁹⁰⁸ Programa de Investigación sobre Seguridad Regional, FFAA Política y Sociedad, del ICP-FCS, Udelar

⁹⁰⁹ Las cifras del gasto ejecutado para el año 2014 que se usaron fueron relevadas el 24 de abril de 2015 y aun eran preliminares.

⁹¹⁰ Deflactados por el Índice de Precios al Consumo Total del País, Inflación Anual diciembre-diciembre del INE.

Las cifras de personal militar uruguayo desplegado en operaciones de paz de NNUU en cada quinquenio considerado se expresan de dos formas. La primera es el promedio anual del número total de efectivos militares uruguayos desplegado al 31 de diciembre de cada año⁹¹¹ elaborado en base a los informes estadísticos el DPKO de NNUU. El segundo, es el número promedio anual de observadores y expertos militares uruguayos desplegados al servicio de NNUU en igual fecha y de la misma fuente⁹¹².

También debe explicitarse el significado de los dos indicadores de gasto presupuestal descritos. Los que refieren al presupuesto asignado a las fuerzas armadas -*gasto quinquenal total ejecutado por las fuerzas armadas uruguayas* y *masa salarial quinquenal del presupuesto de las fuerzas armadas uruguayas*-, proporcionan información que permite realizar algunas inferencias sobre el papel jugado por las fuerzas armadas y sus motivaciones.

El primero de los dos -*gasto total ejecutado por las fuerzas armadas*- puede asociarse más específicamente a lo que podría definirse como *motivación/interés institucional*, mientras el segundo -*masa salarial dentro del gasto ejecutado*- puede vincularse más directamente al *interés/motivación económica individual del personal militar*.

La pertinencia de asociar presupuesto total de las FFAA con número de efectivos desplegados en operaciones de paz se fundamenta en que una parte de las retribuciones de NNUU -que puede estimarse en un 50%-, es destinada por las fuerzas armadas a sus inversiones y funcionamiento.

Respecto al uso de *masa salarial*, en lugar de algún indicador más directamente referido al salario militar, hay que decir que la información pública sobre el monto real del salario que reciben los militares es muy limitada y aquella que está disponible no permite realizar ningún análisis significativo por carecer de *profundidad histórica*⁹¹³.

⁹¹¹ La fuente utilizada es el DPKO de NNUU.

⁹¹² Estas cifras se multiplicaron por diez para que su evolución se hiciera más clara desde el punto de vista gráfico.

⁹¹³ En realidad este no es un fenómeno exclusivo de los militares. En efecto, casi todas las categorías de funcionarios públicos reciben junto a su salario base una serie de otros beneficios, algunos de carácter salarial y otros extra-salariales. Ellos modifican, a veces significativamente, el monto real del salario que cada funcionario recibe. Pero, además, el Ministerio de Defensa no incluye en su página web el link de *Transparencia*, como lo indican las leyes vigentes. Las fuerzas armadas, por su parte, adoptan criterios diferentes. El Ejército no publica ningún dato sobre su presupuesto y las remuneraciones de su personal (<http://www2.ejercito.mil.uy/>). En cambio, la Armada incluye el link de *Transparencia* donde

El primer ejercicio comparativo (Tabla II), muestra la evolución del presupuesto total ejecutado por las fuerzas armadas uruguayas entre 2000 y 2014 agrupado según quinquenios⁹¹⁴ y la evolución del número promedio de efectivos uruguayos en operaciones de paz de NNUU en cada quinquenio del mismo período⁹¹⁵.

La información que se presenta aquí debe realizarse en el contexto de las conclusiones de ejercicios similares presentados antes en base a cifras globales del presupuesto del Ministerio de Defensa y para períodos más extensos.

Conviene precisar que las series de información oficial, desagregada por rubros, sobre gasto anual ejecutado por las diferentes reparticiones del Ministerio de Defensa –por lo tanto las fuerzas armadas- sólo alcanza hasta el año 2000.

La relación inversa entre los dos indicadores que aparecen en el gráfico es clara, además de ser coherente con lo ya visto, tanto en el Capítulo V como en el Capítulo VI. Particularmente fuerte parece la evidencia que proporcionan sus evoluciones entre el segundo y el último de los tres quinquenios. Ello agrega mayor evidencia en respaldo a la hipótesis sobre el papel de las retribuciones de NNUU en el fuerte involucramiento de las fuerzas armadas uruguayas en las operaciones de paz de NNUU.

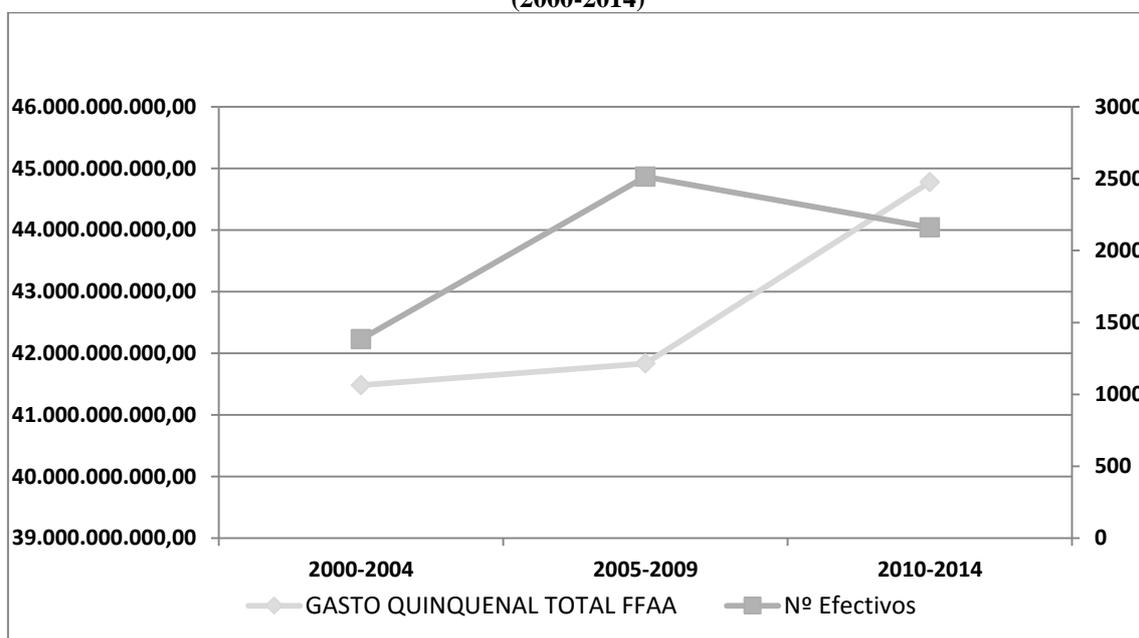
Sin embargo, debe hacerse una precisión importante. Como se vio más arriba y se muestra en la Tabla III, a lo largo del período 2004-2014 el peso relativo del rubro remuneraciones personales, tradicionalmente importante en el presupuesto de defensa, creció aún más en las tres fuerzas armadas. De manera que, en una medida significativa, el incremento del presupuesto total de las fuerzas armadas está *encubriendo* el incremento del rubro salarios. Ello, junto al hecho de que las fuerzas armadas son instituciones fuertemente corporativas, obliga a la cautela pues, aun si es posible diferenciar teóricamente el interés institucional del interés individual del personal, en la práctica ambos tienden a coincidir, particularmente en el caso de la oficialidad militar.

aparece información sobre remuneraciones del personal. Sin embargo, sólo está accesible link a *Remuneraciones 2016*. Los correspondientes a ciertos años anteriores -2013, 2011 y 2010- no están operativos (<http://www.armada.mil.uy/Pagina/transparencia.html>). La Fuerza Aérea por su parte, en su página web ofrece un link denominado *Presupuesto* donde sólo figuran las Remuneraciones 2016 (<http://www.fau.mil.uy/transparencia.html>), aunque de manera menos detallada que la Armada.

⁹¹⁴ Las cifras son pesos constantes a precios de 2014

⁹¹⁵ Ellos coinciden aproximadamente con los períodos de las administraciones de gobierno.

TABLA II
INTERES ECONÓMICO INSTITUCIONAL
EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO TOTAL DE LAS FFAA VS. N° DE EFECTIVOS EN O.P.
DE NNUU
(2000-2014)



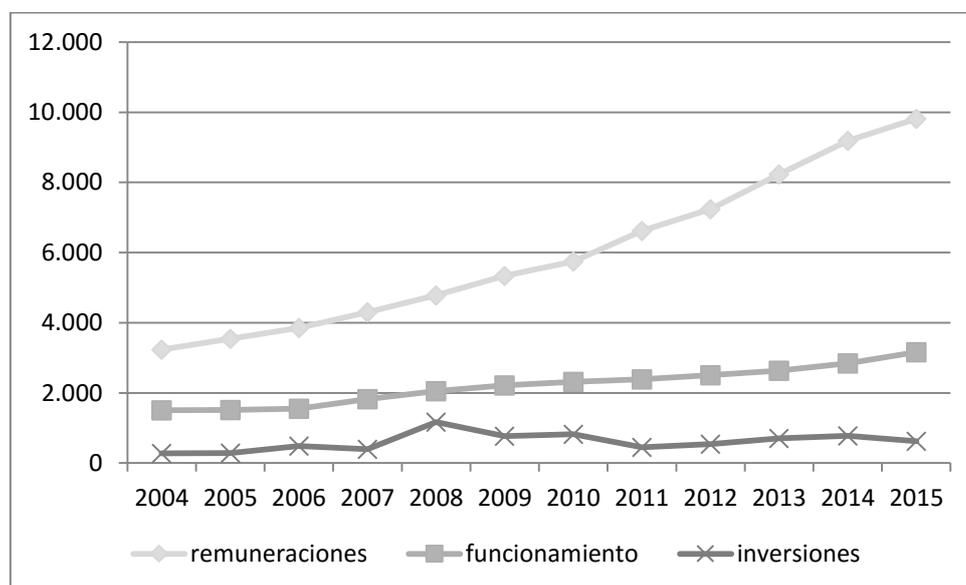
Fuente: elaborado por el autor en base a información construida por el PRISFAS con cifras de la CGN e INE. (Los datos sobre presupuesto son de la Contaduría General de la Nación y fueron deflactados en base a información del INE. Los datos sobre contribución de personal uruguayo con operaciones de paz son del DPKO de NNUU)

El segundo ejercicio que se presenta consiste en comparar la evolución quinquenal de la *masa salarial acumulada* de las fuerzas armadas entre 2000 y 2014 con la evolución de dos indicadores que expresan/*revelan*/estiman de alguna forma el interés/motivación individual del personal militar en participar de las operaciones de paz de NNUU.

La selección de estos dos indicadores requiere una explicación. El número promedio de observadores y expertos desplegados anualmente en cada uno de los quinquenios del período –como ya se ha explicado- estima, de forma más directa y específica, la evolución de la variable para el caso de la oficialidad. En cambio, el otro indicador, seguramente menos preciso, permite una aproximación al interés/motivación del denominado personal militar subalterno, aquel que conforma mayoritariamente las unidades organizadas⁹¹⁶.

⁹¹⁶ Debe recordarse que el indicador es la suma del total; integrantes de unidades organizadas –oficiales y subalternos- y observadores y expertos (todos ellos oficiales). Además; como se vio más arriba en este Capítulo, el rubro remuneraciones personales representa un porcentaje significativo y creciente del presupuesto total de las fuerzas armadas en el período considerado.

TABLA III
DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL GASTO EN EL MDN
2004-2015
(en millones de pesos corrientes)



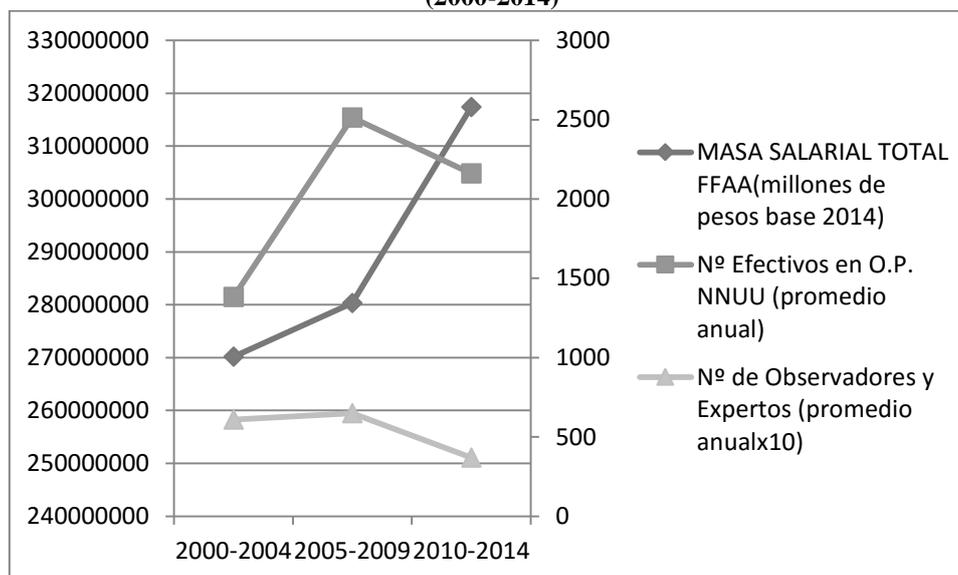
Fuente: elaborado por el autor en base a información del Proyecto de Ley de Rendición de Cuentas 2015.

No es sorprendente comprobar la fuerte correlación negativa existente entre la *masa salarial de las fuerzas armadas* y los dos indicadores referidos a la participación de personal militar en operaciones de paz. Ello es coherente con las conclusiones presentadas anteriormente. Lo que puede agregarse aquí es que la Tabla IV refuerza la hipótesis acerca del papel que las retribuciones de NNUU jugaron en la participación de personal militar uruguayo en sus operaciones de paz.

Sin embargo, antes de cerrar esta primera parte de las conclusiones, conviene volver a insistir en que aun si la persistente correlación negativa entre las evoluciones de los indicadores de tipo presupuestal y las de los indicadores de participación de personal militar en operaciones de paz, representa un indicio muy significativo en relación a las hipótesis de la investigación, ello no proporciona evidencia suficiente para fundamentar la existencia de una asociación causal entre ambos.

De acuerdo con la perspectiva teórica general adoptada en esta investigación –el realismo científico–, aceptando como provisionalmente válidas las respuestas obtenidas a través del análisis empírico-positivo que viene de presentarse, es necesario ir un paso *más allá* en la búsqueda de los *por qué* de tales resultados.

TABLA IV
INTERÉS ECONÓMICO INDIVIDUAL
MASA SALARIAL FFAA VS CONTRIBUCIÓN CON O.P. DE NNUU
(2000-2014)



Fuente: elaborado por el autor en base a información del PRISFAS construida en base a CGN e INE y a información del DKO de NNUU.

En efecto, aun si el ejercicio apoyado en información presupuestal permitió realizar algunas inferencias de mayor profundidad que señalan *pistas* acerca de las razones que explican los datos de la Tabla I, resulta necesario retomar las conclusiones aportadas por el análisis de tipo histórico-interpretativo, tomando en cuenta ciertas *inconsistencias* que quedaron a la vista en el análisis de la Tabla I, para completar la exposición de las conclusiones finales.

VII.3.- Conclusiones Finales

Comenzando por la hipótesis de mayor grado de generalidad que se planteó en el Capítulo IV a la que se llamará H1;

- **Las transformaciones experimentadas por las operaciones de paz al finalizar la guerra fría operaron como *marco estructural habilitante* - condición necesaria pero no suficiente- para la contribución el Uruguay con operaciones de paz a partir de 1992.**

La información de la Tabla I muestra un nivel de asociación objetiva entre la evolución del despliegue de personal total en las operaciones de paz de NNUU y el número de

efectivos uruguayos que participaron de ellas a lo largo del período 1992-2010⁹¹⁷. Ello parece dar un primer sustento básico a un aspecto de la hipótesis H1; el que se refiere a su carácter de condición necesaria o habilitante.

De la misma Tabla surge evidencia que permite avanzar un paso más en la búsqueda de respuestas, pues también muestra una asociación entre la evolución de la contribución uruguaya y la motivación/interés de la oficialidad militar. Si bien esto es relativamente obvio, considerando el carácter voluntario de la participación en operaciones de paz, puede constatar que la evolución del número de observadores/expertos individuales y del número de operaciones de paz de NNUU donde había militares uruguayos, de hecho funcionan como *predictores* de la evolución futura de la contribución uruguaya. De estos elementos de juicio resultan ciertas evidencias respecto a alguno de los factores que podrían explicar que la *posibilidad* de contribuir con operaciones de paz de NNUU –configurada por su crecimiento en la post-guerra fría- haya devenido en *hecho real*.

En efecto, para el período 1992-2010, podría afirmarse que a partir del fin de la guerra fría, la demanda de personal generada por el desarrollo de las operaciones de paz de NNUU, expresada por el crecimiento de su número y por la cantidad de personal desplegado en ellas, encontró respuesta positiva en el caso uruguayo. De acuerdo a lo que muestran las Tablas III y IV, dicha respuesta positiva aparece asociada a motivaciones de tipo económico, tanto institucionales de las fuerzas armadas uruguayas⁹¹⁸ como individuales de su personal. Resta explicitar las razones que explican por qué y cómo dichos fenómenos ocurrieron.

Esto es; ¿por qué NNUU comenzó a demandar unidades militares organizadas provenientes de países del Sur Global, si hasta los años 80' había manifestado una clara preferencia por recurrir a la contribución de las denominadas potencias militares medias para sus operaciones de paz? Y por otra parte; ¿por qué el gobierno y las fuerzas armadas uruguayas asumieron la participación en operaciones de paz a partir de 1992 y no lo habían hecho antes?

⁹¹⁷ El *desacople* que se produce a partir de 2011 en la evolución de estos dos indicadores se analiza más abajo.

⁹¹⁸ En realidad, la afirmación respecto al interés económico institucional se apoya mucho más evidencia de más largo plazo que fue aportada antes.

Por otra parte, también debe darse respuestas a la situación configurada a partir del año 2011; ¿cómo se explica la fase definida como *declinación* en la Tabla XXII? ¿Ella obedece únicamente a la mejora en las retribuciones de su personal, como parece deducirse de la información cuantitativa presentada o hay otras razones que contribuyen a explicarla? Todo ello obliga, además, a introducir otros actores y otros argumentos en el análisis.

En primer lugar, para despejar el camino es necesario retomar resumidamente la cuestión de las operaciones de paz durante la guerra fría y sus cambios luego del fin del *mundo bi-polar*, referidos en el Capítulo I, así como también incorporar cuestiones vinculadas a las relaciones civiles militares y a la cultura estratégica uruguaya, revisadas en el Capítulo III.

Comenzando con el impacto del fin de la guerra fría sobre las operaciones de paz de NNUU.

Las nuevas condiciones internacionales instaladas con el fin de la guerra fría habilitaron un mayor protagonismo del Consejo de Seguridad, un incremento del volumen del número de operaciones de paz autorizadas y un aumento del número de efectivos desplegados en ellas alrededor del mundo. También supusieron un proceso de cambio relativamente rápido en la *división internacional del trabajo* en estas cuestiones.

En cambio, la evolución de los principios que rigieron tradicionalmente los mandatos autorizados por el Consejo de Seguridad y del tipo de misiones asignadas a los *cascos azules* se procesaron mucho más lentamente.

La autorización del Consejo de Seguridad de NNUU en 1992 para el despliegue de la operación de paz en Camboya es generalmente aceptada como el hito que marca el inicio de una *nueva era* en este tipo de iniciativas por parte del Consejo de Seguridad.

Por su parte, hasta entonces Uruguay sólo había contribuido con unos pocos observadores militares concentrados en la operación de observación del acuerdo de paz indo-pakistaní en Cachemira a los que comenzaron a agregarse los que se incorporaron a la UNIIMOG (frontera Irak-Irán) a partir de la segunda mitad de los años 80'

Este padrón de comportamiento de Uruguay durante el período de la guerra fría se correspondió con la *distribución internacional del trabajo* entre los países miembros de NNUU para proveer a las pocas operaciones de paz autorizadas por el Consejo de Seguridad en aquellos años. Los países que contribuyeron con la mayor parte del personal –también su equipamiento– demandado para ellas fueron las denominadas

potencias militares medias. La lógica que lo explicó fue que estos países contaban con fuerzas armadas profesionales, capacitadas y equipadas y –esto parece central-relativamente ociosas pues sus políticas exteriores se orientaban de alguna forma a la promoción de la paz internacional. Por otra parte, dichos países generalmente no tenían intereses directos en las regiones donde se desplegaban las operaciones de paz,

En cambio, los países del Sur Global sólo fueron demandados por NNUU de una manera muy marginal. Tres razones básicas ha sido esgrimidas para explicarlo: las potencias militares medias tenían capacidad suficiente para atender las necesidades de NNUU, el nivel profesional de las fuerzas militares de los países de Sur Global no alcanzaba los estándares exigidos por NNUU y además generalmente sus prioridades estaban enfocadas a la custodia del orden interno.

Las nuevas condiciones internacionales configuradas en la post-guerra fría, explican las transformaciones que registraron las operaciones de paz de NNUU y también la nueva *distribución internacional del trabajo*, para satisfacer la creciente demanda de personal militar por parte del DPKO, que fue creado en 1992.

De hecho, los países del *Sur Global* sustituyeron a las potencias militares medias como proveedores de tropas para las operaciones de paz de NNUU.

En efecto, mientras la pérdida de sustento de las doctrinas militares orientadas contra reales o supuestos enemigos internos generó una considerable *capacidad militar ociosa* en buena parte del Sur Global, las potencias militares medias, por su parte, pasaron a destinar preferentemente sus fuerzas armadas a las operaciones de estabilización, que fueron montadas luego de las intervenciones militares de EEUU y/o la OTAN en Irak, los Balcanes y Afganistán.

Este nuevo marco internacional, puede ser caracterizado como factor estructural del mayor nivel de generalidad, precondition, variable interviniente o condición necesaria del objeto central de la investigación.

Dicho de otra manera; la modificación de la modalidad de contribución uruguaya con las operaciones de paz de NNUU registrada en 1992, durante el período de gestión del segundo gobierno electo luego del fin del régimen autoritario (1973-1985), fue **posible** por los cambios operados en contexto internacional que vienen de ser brevemente reseñados. Sin embargo, ellos no explican completamente la novedad. En efecto, no todos los países del Sur Global, ni siquiera los de la región del Cono Sur de América Latina, adoptaron políticas de contribución similares a la uruguaya, pese a compartir

muchos rasgos históricos y culturales y procesar en esos años sus transiciones democráticas luego de gobiernos autoritarios con características muy afines.

Es necesario, entonces, volver sobre dos elementos clave que fueron analizados en el Capítulo III; uno refiere a la política exterior uruguaya y el otro a sus relaciones civiles militares. Ello supone sintetizar la evidencia cualitativa reunida a través del análisis histórico interpretativo para completar la fundamentación de las otras tres hipótesis que guiaron la investigación.

Tanto los rasgos centrales que definen la cultura estratégica y la política exterior como las características básicas de las relaciones civiles militares del Uruguay se vinculan directamente a sus características geopolíticas y al proceso histórico desde su origen como república independiente en el siglo XIX hasta las primeras décadas del Siglo XX, cuando se configuraron las características básicas de su estado y también de su sociedad. No es llamativo entonces que tanto la política exterior y la cultura estratégica como las relaciones civiles militares compartan el carácter de estar sólidamente instalados en las tradiciones políticas uruguayas y puedan ser consideradas como cuestiones estructurales, dada su estabilidad. Conviene insistir, sin embargo, que ello no supone, en ninguno caso excluir la capacidad de agencia de los diversos actores que definen los cursos de acción de las diferentes instituciones y su resultado final, expresado en decisiones del estado uruguayo, en las dos *arenas de políticas* referidas. Esto es, aunque constituyen dos esferas de políticas particularmente estables, no podrían considerarse como inmutables.

En lo referido a la cuestión de la contribución con operaciones de paz de NNUU, el primer rasgo permanente de la política exterior que debe mencionarse es la adhesión al multilateralismo y al principio de resolución pacífica de los conflictos internacionales. En efecto, este rasgo se ha expresado en las posiciones e iniciativas de Uruguay en el ámbito internacional. Por lo demás, el país fue miembro fundador y ha sido un permanente sostenedor del papel de NNUU como instrumento legítimo de regulación de las relaciones internacionales ya, muy anteriormente, se había expresado en su participación en la Conferencia de París que, en 1919, dio origen a la Sociedad de las Naciones⁹¹⁹.

⁹¹⁹ La primera manifestación de este pensamiento se produjo en 1907 con la propuesta uruguaya, presentada ante la II Conferencia Internacional de La Haya, de arbitraje amplio y obligatorio para la solución de los conflictos internacionales y de creación de una organización

Así, el multilateralismo, junto al principio de resolución pacífica y negociada – diplomática- de las controversias internacionales y al apego al derecho internacional, integra el *núcleo duro* de la política exterior uruguaya. Es interesante señalar que los principios mencionados, de origen claramente liberal, se combinan con otros de carácter realista, conformando un complejo teóricamente heteróclito, pero aceptado y asumido por las élites dirigentes uruguayas.

Junto a ellos, el principio de no intervención es otro elemento constituyente de la cultura estratégica uruguaya, incorporado a su política exterior pero también –y esto posee particular importancia- a la doctrina de sus fuerzas armadas. Este principio representa casi un imperativo para la sobrevivencia de una república independiente congénitamente endeble como el Uruguay. A él podría agregarse su contracara; la defensa del derecho a la auto-determinación.

El principio de no intervención, muy especialmente en su dimensión regional, se asocia generalmente al Dr. Luis A. de Herrera, quien lo elaboró y fundamentó en sus ensayos, explicitándolo a través su larga actividad política como dirigente del Partido Nacional. Podría decirse que su incorporación al pensamiento estratégico de las élites dirigentes uruguayas fue al menos tortuoso; adoptado más por necesidad que por convicción.

En realidad, conviene precisarlo, la centralidad del principio de no intervención en su política exterior y en su cultura estratégica no representa estrictamente una especificidad uruguaya. Es en realidad un rasgo compartido, con el conjunto de los estados de la región sudamericana, *a contrapelo* del liberalismo europeizante característico de sus élites dirigentes.

El asunto fue objeto de atención en el Capítulo III. En definitiva, la cuestión del principio de no intervención en la cultura estratégica uruguaya se vincula a la experiencia histórica y a razones geopolíticas, en particular en relación con Argentina y Brasil, sus dos grandes vecinos.

El carácter contradictorio de los principios del multilateralismo y solución político-diplomática de los conflictos internacionales con el de no intervención, se puso de manifiesto en el debate parlamentario y político generado por las decisiones referidas a

internacional en capacidad de hacer efectivo ese mecanismo. Tras la fundación de la Sociedad de Naciones, la activa participación uruguaya en esta organización era consistente con la idea del lugar de Uruguay en el mundo que postulaban intelectuales, diplomáticos y políticos liberales con formación cultural marcadamente europea (Clemente, Isabel s/f , p.4)

la autorización para que unidades militares organizadas uruguayas fueran puestas al servicio de NNUU. Particularmente, el fenómeno se manifestó en ocasión de las tres primeras operaciones de paz con las que Uruguay decidió contribuir y además fue un problema permanentemente presente durante los más de diez años de presencia militar uruguaya en Haití.

En efecto, en la fundamentación de la participación de tropas uruguayas en las operaciones de paz de NNUU apareció, más o menos explícitamente, la noción de que ello representaba casi una obligación para Uruguay en función de su adhesión a NNUU y sus principios. Por el contrario, en la argumentación de quienes se opusieron o plantearon cuestionamientos a la participación en operaciones de paz, siempre estuvo presente el principio de no intervención y la necesidad de evitar que las tropas uruguayas pudieran quedar involucradas en conflictos internos de otros países. Es más, esta cuestión estuvo presente también como argumento de los jefes militares uruguayos para evitar involucrarse en choques con grupos armados en la región oriental de la RDC y sólo utilizar la fuerza con el fin de proteger población civil⁹²⁰.

Durante el período incluido en esta investigación, dicha suerte de *pleito* se saldó a favor de la participación, cada ocasión que en que fue planteado⁹²¹. Sin embargo, ¿puede afirmarse que se impusieron los principios liberales, expresados en la adhesión a NNUU y a su papel de garante y promotor de la paz y la seguridad en el mundo o en realidad lo decisivo fueron otros elementos, mucho más asociados a cuestiones de *real politik* que a convicciones ideológicas?

La pregunta conduce directamente al segundo elemento de tipo permanente – estructural- y de nivel intra-estatal: las relaciones civiles militares en Uruguay. Corresponde aquí resumir sus elementos centrales.

⁹²⁰ También existió en dichos casos otra razón poderosa; la inferioridad numérica y de potencia de fuego de las unidades militares uruguayas involucradas en aquellas situaciones.

⁹²¹ Debe precisarse que; particularmente en la fase de declinación de la contribución uruguaya, esta contradicción se dirimió sin discrepancias serias al interior del Poder Ejecutivo – Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa- a favor del principio de no intervención. Sin embargo, para ello confluyeron armónicamente razones liberales y realistas. Se volverá más abajo al asunto.

Aunque comparte algunas características con los demás países de la región, las relaciones civiles militares en Uruguay presentan ciertas particularidades asociadas a su trayectoria histórica durante el siglo XX.

En efecto, terminada la guerra fría e instalada la democracia electoral en América Latina, particularmente en América del Sur, se estableció lo que podría definirse como un nuevo equilibrio en las relaciones entre fuerzas armadas y gobiernos. Éstos, por lo general han logrado mantener a los militares alejados de los asuntos de gobierno, pero han dejado las cuestiones vinculadas a la defensa en manos de los militares.

Este fenómeno ha sido explicado por la baja prioridad política de la defensa nacional para los gobiernos, dado el bajo nivel de prioridad de la defensa nacional por el carácter predominantemente pacífico de las relaciones inter-estatales en la región. (Pion-Berlin, D. 2005).

Curiosamente, dicha situación que es novedosa para la región, no lo es para Uruguay donde ya se había prefigurado desde la primera mitad del siglo XX (González Guyer, J. 2013:116-118). Lo explican sus características de sociedad próspera, sin grandes conflictos sociales que adoptó pautas culturales europeizantes y logró establecer una democracia temprana y relativamente estable. A ello también contribuyó su carácter de país pequeño, con escasa población y sin escollos geográficos serios para la eventual invasión de alguno de sus dos poderosos vecinos, por lo que el instrumento priorizado fue el de la diplomacia y el derecho internacional. En dichas condiciones fue casi natural que las fuerzas armadas uruguayas debieran soportar una endémica situación de marginalidad política y de escasa legitimidad social. El sentido real de las instituciones militares, particularmente el Ejército, para los gobiernos uruguayos, hasta fines de los años 50', no fue mucho más allá que ser reaseguro ante algún improbable intento de desestabilización política. De hecho, su función como garantes de la independencia y la integridad territorial del país tuvo un carácter mucho más simbólico que efectivo.

En los tempranos años 90', con el marco de la disolución del Pacto de Varsovia y de la restauración democrática de 1985, aunque las fuerzas armadas uruguayas conservaron cierta capacidad amenaza a la estabilidad institucional -remanente de la década larga en ejercicio del rol de fuerza de ocupación de su propio territorio y como consecuencia del carácter *pactado* de la transición democrática-, con la desaparición del comunismo como enemigo creíble, retornaron casi inevitablemente a su ubicación tradicional en relación a la sociedad y a los gobiernos electos. Con algunos agravantes.

En efecto, a la marginal significación tradicional de su papel en la defensa nacional – que Uruguay confió principalmente a sus diplomáticos⁹²² y a la fuerza del derecho internacional- se agregó el desprestigio institucional de las fuerzas armadas por su protagonismo en el régimen autoritario. Además, la desaparición del enemigo comunista, cuando recién comenzaban a recorrer el complejo camino de retorno a sus roles institucionales y a sus misiones profesionales, dejó a los militares uruguayos sin orientación doctrinaria y sin misiones profesionalmente pertinentes y legitimadas socialmente.

Por otra parte, la retirada del régimen autoritario del que habían sido actores centrales, tuvo lugar en el contexto de una profunda crisis económica y extendido descontento social y político. El drástico ajuste de las cuentas públicas que emprendieron los gobiernos electos impactó particularmente en unas instituciones militares hipertrofiadas, que desde fines de los años 60' habían crecido en número de personal y en presupuesto. En resumen; cuando en 1992 se presentó la oportunidad de participar en UNTAC (Camboya), siete años después de abandonar su papel como tutores del gobierno y la sociedad, los militares uruguayos –junto a su autonomía tradicional - sólo habían logrado mantener la prerrogativa de la impunidad para los responsables de crímenes cometidos en el marco del terrorismo de estado. Por lo demás, soportaban una seria crisis de legitimidad institucional, agravada por el vacío doctrinario y por el proceso de recorte de su presupuesto que amenazaba sus escasas capacidades operativas y afectaba los salarios de su personal.

Sintetizados así, los dos rasgos estructurales de la sociedad uruguaya que resultan decisivos a los efectos del análisis, uno referido a la cultura estratégica y la política exterior del estado y el otro a sus relaciones civiles militares, deben resumirse los elementos más concretos, referidos a las diferentes coyunturas que fueron pautando el proceso de la contribución uruguaya con operaciones de paz de NNUU a partir de 1992. En primer lugar la coyuntura crítica en la que se decidió la primera contribución en 1992 y que puede extenderse al conjunto del período de mandato del Presidente Luis A. Lacalle, hasta marzo de 1995. En efecto, es posible afirmar en base a la evidencia expuesta que en los dos años comprendidos entre 1992 y fines 1994, no sólo se produjo

⁹²² La ley Marco de Defensa Nacional (Nº18.650 de 2010) lo consagró explícitamente en su Art.3; *Se establece la acción diplomática como primer instrumento de solución de conflictos.*

un cambio relevante en la forma de contribución uruguaya con operaciones de paz de NNUU, sino que se generó un legado cuyos rasgos más esenciales, pese a la incorporación de novedades significativas, permanecieron hasta el final del período analizado.

Como se analizó en el Capítulo V, esos años fueron los de más grave tensión en la esfera de las relaciones civiles militares de la restauración y transición democráticas. Varias decisiones políticas referidas a las fuerzas armadas adoptadas por el Presidente Lacalle durante su gestión, no sólo chocaron con buena parte de la oficialidad de las fuerzas armadas, sino que la abierta desaprobación del ex Presidente Sanguinetti y su sector del Partido Colorado, generó condiciones para que, junto a la tensión pre-existente al interior de las fuerzas armadas⁹²³, el descontento militar se manifestara públicamente, desbordando el control de sus jerarquías y del propio gobierno. Los serios disensos internos en las fuerzas armadas se reflejaron incluso a través de filtraciones a la prensa –caso Berríos, espionaje entre Generales, etc.- mostrando a la luz pública los problemas disciplinarios y los niveles de descontrol existentes en las instituciones militares y hasta provocaron crisis políticas serias; la renuncia del Ministro de Defensa, recambios en el Comando del Ejército, etc.

Fue en dicho marco que las fuerzas armadas y el gobierno uruguayos, en 1992, aceptaron la oferta de NNUU para integrar la UNTAC; primera operación de paz de *nueva generación* de la post-guerra fría. La inesperada decisión del gobierno de Venezuela de no cumplir su compromiso de contribuir con tropas militares para la operación de paz en Camboya, que el Consejo de Seguridad había autorizado en el marco de los Acuerdos de París de octubre de 1991, abrió una nueva perspectiva que militares y gobiernos uruguayos desarrollaron durante las dos décadas siguientes hasta un nivel y con unas consecuencias que, seguramente, no estuvo en los cálculos de quienes participaron de la primera decisión de 1992.

En los términos del argumento de la investigación, la decisión de destinar unidades militares organizadas a Camboya encuadra en lo que puede definirse como un evento/fenómeno contingente; resultado de la **confluencia casual** de un conjunto de eventos y procesos concretos, temporal y espacialmente posicionados.

⁹²³ La alusión refiere a los impactos de los recortes de presupuesto, a la desorientación doctrinaria, desprestigio institucional, etc.

A lo largo del trabajo, se reunió evidencia que permite sustentar el argumento propuesto; la contribución con operaciones de paz devino un **fenómeno emergente**; un proceso no reducible a sus elementos originales y dotado de propiedades causales propias. En efecto, en su desarrollo y por sus alcances, la contribución con operaciones de paz tuvo impacto considerable en la imagen internacional del Uruguay, dio lugar a novedades de significación en su política exterior y modificó también la propia auto-percepción de las fuerzas armadas y su imagen frente a la sociedad uruguaya. Los fundamentos de tal afirmación que se resumen a continuación, también permiten mostrar la evidencia reunida para probar las hipótesis de investigación propuestas.

En dicha fundamentación se incluye el papel y las motivaciones de cada uno de los actores que participaron de las decisiones. Ello completa la descripción de los rasgos centrales de lo que podría caracterizarse como situación inicial; una verdadera coyuntura crítica, que dio lugar a la ocurrencia del evento contingente, iniciando lo que se consolidaría en los siguientes veintitrés años como la nueva modalidad de contribución uruguaya con operaciones de paz de NNUU en la post-guerra fría. Para completar estas conclusiones finales, se también se sintetizan las causas -continuidades básicas- que otorgaron permanencia al proceso y posibilitaron su instalación como fenómeno emergente. Los impactos que generó en su desarrollo justifican dicha caracterización.

Los fundamentos para justificar la hipótesis de mayor generalidad (**H1**) ya fueron relevados. Corresponde sintetizar la evidencia que sustenta la validez de las otras tres hipótesis de investigación referidas al papel y las motivaciones de los diferentes actores político-institucionales que participaron en las decisiones del estado uruguayo.

En una síntesis muy apretada; el actor clave en las decisiones referidas a la contribución uruguaya con operaciones de paz de NNUU fueron las fuerzas armadas. En una primera etapa, ella representó un recurso pragmáticamente útil que gobiernos y jerarquías militares utilizaron para atenuar diversas tensiones asociadas al proceso de transición democrática. Posteriormente, aunque la forma en que se tomaron las decisiones sobre la contribución con operaciones de paz de NNUU no registró novedades sustantivas, su propio desarrollo le otorgó nuevas significaciones y generó impactos no previstos inicialmente.

Conviene recordar dichas tres hipótesis:

- **H1.- El *modus operandi* de la contribución uruguaya con unidades militares organizadas para operaciones de paz de NNUU se configuró entre 1992 y 1996, manteniéndose esencialmente incambiado hasta 2015.**
- **H.3.- Las explicaciones respecto a la evolución y las características de la contribución uruguaya con operaciones de paz a partir de 1992 se ubican en el proceso de cooperación y conflicto entre militares y gobernantes electos en la transición democrática. Los militares impulsaron el despliegue de unidades organizadas en operaciones de paz de NNUU por razones institucionales⁹²⁴ y económicas⁹²⁵. Las autoridades políticas electas inicialmente las autorizaron como forma de obviar decisiones explícitas –y potencialmente conflictivas- de reforma democrática de las fuerzas armadas y como mecanismo de amortiguación del impacto de los recortes del presupuesto de defensa.**
- **H.4.- Los impactos provocados por la permanencia en el tiempo y el volumen adquirido por la contribución uruguaya con operaciones de paz de NNUU, sin modificar su lógica y *modus operandi* básicos, explican que las FFAA la asumieran como su virtual *estandarte* institucional y el Ministerio de Relaciones Exteriores la adoptara como argumento principal de una de sus líneas de trabajo más destacadas a partir de 2008.**

Las condiciones políticas configuradas durante el período que se caracterizó como *fase fundacional* en la periodización presentada y que podría interpretarse como la coyuntura crítica⁹²⁶ en la que se produjo el cambio en la modalidad de contribución del Uruguay

⁹²⁴ Ellas son básicamente; su potencial legitimador ante la sociedad y su pertinencia profesional.

⁹²⁵ Además de dinero que las FFAA utilizaron más o menos libremente para inversiones en equipamiento, funcionamiento y hasta infraestructura, así como ahorros, difíciles de cuantificar pero seguramente no despreciables, en entrenamiento y alistamiento del personal. El pago de NNUU por el personal desplegado sirvió para compensar la pérdida general de valor real del salario militar.

⁹²⁶ Estrictamente, la coyuntura crítica fue el momento en que se decidió la participación en UNTAC, Camboya. Sin embargo, con mayor perspectiva histórica, ella puede extenderse hasta el envío al Parlamento del pedido de autorización para la salida del país de las tropas destinadas a operación de paz en Angola, diciembre de 1994.

con las operaciones de paz de NNUU, la confluencia objetiva de intereses entre jerarquías militares y gobierno dio lugar a que este nuevo tipo de misión se constituyera en solución *ad hoc* para atenuar el impacto de varios problemas; caída del valor real de los ingresos del personal militar, carencias funcionales y operativas en las fuerzas armadas provocados por las restricciones presupuestales, ausencia de misiones profesionalmente pertinentes y desprestigio institucional.

No debe omitirse que dicha confluencia objetiva de intereses, que explica la decisión de adoptar la modalidad de contribución con unidades militares organizadas para operaciones de paz de NNUU, reposa en última instancia en rasgos estructurales de las relaciones civiles militares en Uruguay. Es más, la continuidad de la contribución durante las dos décadas analizadas y hasta los nuevos sentidos que ella adquirió, jugaron dialécticamente un papel significativo para la *perpetuación* de dichos rasgos.

En efecto, los problemas de financiamiento y la inadecuación doctrinaria de las fuerzas uruguayas representan, en realidad un problema endémico en Uruguay, asociado a la larga tradición de *omisión* de los gobiernos en relación a la política de defensa nacional y a la autonomía de las fuerzas armadas. Lo novedoso de la situación configurada en los tempranos años 90' fue la agudeza de las tensiones políticas generadas en las relaciones civiles militares por la restauración democrática y el fin de la guerra fría, en un contexto de crisis económica y presupuestal y con un sistema político incapaz de encarar una reforma de las fuerzas armadas⁹²⁷.

En tales condiciones, como se mostró en el Capítulo V, la participación de las instituciones estatales constitucionalmente responsables –Ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores y Parlamento- en las decisiones sobre la autorización para que unidades militares uruguayas pertrechadas y organizadas integraran las operaciones de paz de NNUU, fue mucho más formal que sustantiva. La actitud prescindente observada por el Ministerio de Relaciones Exteriores fue particularmente interesante pues expresó la percepción general respecto a la participación en operaciones de paz como un asunto de incumbencia casi exclusivamente militar. Ello fue incluso fundamentado explícitamente por el Ministro de Defensa en su intervención en el Parlamento, al

⁹²⁷ Mientras los partidos Colorado y Nacional competían por ganarse la simpatía militar y principalmente la adhesión de sus jerarquías, el Frente Amplio aún era considerado enemigo de las fuerzas armadas.

establecer la *competencia sustantiva* en el tema para su Ministerio y asignar el papel *concurrente* al Ministerio de Relaciones Exteriores.

Por otra parte y en un plano más general, el Ministerio de Defensa Nacional mantuvo su papel tradicional de *representante y vocero* de las fuerzas armadas. En efecto, todos los cargos de responsabilidad, con excepción del Ministro y su Subsecretario, continuaban ocupados por oficiales militares. La propia estructura ministerial daba cuenta de su carácter de simple administrador y *vehículo* de las decisiones elaboradas por los Comandos Generales de las Fuerzas Armadas. Es más, en las oficinas de NNUU en Nueva York, donde se definen los temas referidos a operaciones de paz, el tema era manejado por los agregados militares uruguayos⁹²⁸ que reportaban directamente a sus jerarquías mientras los responsables diplomáticos, en la práctica, no eran consultados ni reclamaban participación en un asunto que no consideraban de su interés ni competencia.

Más allá de dónde y quiénes realmente manejaron la cuestión de la participación en las operaciones de paz, debe señalarse que desde el Poder Ejecutivo existió receptividad para el desarrollo de esta nueva misión por parte de las fuerzas armadas uruguayas. Así lo evidencian los dos contingentes militares desplegados en operaciones de paz de NNUU entre 1992 y 1994, la iniciativa para el despliegue de un tercero, que permaneció hasta 1997 en Angola y la aprobación de un decreto que al crear el Sistema Nacional de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (SINOMAPA) institucionalizó la cuestión.

El Parlamento, como surge del análisis de las actas y también del testimonio de informantes calificados, otorgó las autorizaciones presionado por plazos sistemáticamente breves y sin más información que la aportada por las propias fuerzas. Esto último, debe vincularse a dos características estructurales del Uruguay; el desconocimiento general sobre los temas militares y también la falta en el Parlamento de servicios profesionales propios de asesoramiento sobre las diferentes temáticas.

En síntesis; modificar la modalidad de contribución con operaciones de paz de NNUU y comenzar a destinar unidades militares organizadas para participar en ellas constituyó

⁹²⁸ Se señaló en el Capítulo V que en diciembre 1994, el decreto del Poder Ejecutivo de creación del Sistema Nacional de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (SINOMAPA), definió la designación de agregados militares para actuar en el DPKO, creado en 1992. Hasta entonces, eran los agregados militares en la Embajada uruguaya en Washington quienes asumían esa tarea.

una decisión funcional a las necesidades presupuestales, doctrinarias y de prestigio institucional de las fuerzas armadas y también lo fue para el sistema político uruguayo que, por su tradición y sus intereses, ha preferido evitar la temática de las fuerzas armadas y la defensa nacional.

Por otra parte, en relación a la hipótesis H4 y también de forma sintética, la evidencia cuantitativa y la información que se detalló en el Capítulo VI sobre la evolución del presupuesto del Ministerio de Defensa -y en particular de las fuerzas armadas a partir del año 2000- así como de la contribución de Uruguay con las operaciones de paz de NNUU -tanto observadores y expertos como contingentes militares-, da cuenta tanto de las continuidades como de las novedades durante lo que se definió como la *fase de auge* así como sus explicaciones.

En efecto, la lógica básica que explicó la continuidad de la nueva modalidad de contribución iniciada en los inicios de los años 90', condujo a un desarrollo que llevó al Uruguay -para sorpresa de gobiernos extranjeros y autoridades de NNUU, pero también de las más altas jerarquías del Ministerio de Relaciones Exteriores así como para la sociedad uruguaya- a constituirse en uno de los mayores contribuyentes de personal uniformado para NNUU. El testimonio del Ministro de Relaciones Exteriores en funciones en 2008, momento en el que se fijó el objetivo de lograr un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de NNUU, es más que elocuente al respecto.

Por otra parte, el importante volumen adquirido por la contribución con unidades militares organizadas elevó a niveles significativos el monto de las retribuciones de NNUU que las fuerzas armadas destinaron a la retribución del personal desplegado, a adquisición de material -principalmente de transporte y blindados, así como armamento liviano-, a su propio funcionamiento e incluso a inversiones en infraestructura. De hecho, las cifras fragmentarias que se han publicado permiten afirmar que los denominados *fondos ONU* se convirtieron en un ingreso considerable y permanente para las fuerzas armadas uruguayas. Al mismo tiempo aliviaron al presupuesto público y de hecho, permitieron evitar la necesidad de encarar en profundidad la problemática de las fuerzas armadas y sus misiones.

En resumen, tres novedades relevantes se registraron como consecuencia del impacto de la contribución en su *fase de auge*; una refiere al Ministerio de Relaciones Exteriores y la política exterior, la segunda al Ministerio de Economía y la tercera a las propias fuerzas armadas.

Así, en 2008 se produjo el reconocimiento del Ministerio de Relaciones Exteriores de la participación de militares en operaciones de paz como una expresión de la política exterior del país y a partir de 2010, la incorporación, también formal, del Ministerio de Relaciones Exteriores como actor en las decisiones referidas al tema. La diplomacia uruguaya asumió la contribución con operaciones de paz como un argumento de peso en su exitosa campaña para lograr los votos necesarios en la Asamblea General de NNUU e integrar el Consejo de Seguridad durante 2016-2017.

Entre tanto, el Ministerio de Economía fue gradualmente asumiendo un papel discreto - pero potente-, desde su función como distribuidor de recursos presupuestales, en la medida que fue reconociendo que las retribuciones de NNUU le permitían fundamentar el mantenimiento de asignaciones presupuestales insuficientes para la configuración de las fuerzas armadas.

Esto último, se vincula con la instalación de una Unidad en el Ministerio de Defensa dedicada a supervisar la gestión y el gasto de las retribuciones de NNUU que, sin embargo, permaneció bajo control de las fuerzas armadas. Así, a partir de 2009 los llamados *fondos ONU* comenzaron a ser ingresados al SIIF (Sistema Integrado de Información Financiera) del Ministerio de Economía aunque recién se incluyeron por primera vez en la Rendición de Cuentas del año 2015, que ingresó al Parlamento en junio de 2016.

Por otra parte, para las fuerzas armadas -aunque desde siempre definieron la participación en operaciones de paz como una *contribución a la política exterior del estado* y la categorizaron como una misión secundaria o subsidiaria- por su volumen y permanencia en el tiempo, se convirtió en la práctica en su actividad más relevante. Por otra parte, la cuestión se reflejó en la centralidad adquirida por ella en el discurso institucional militar y la imagen que sus voceros públicos transmiten, además de contribuir a elevar la valoración y auto-estima profesional de sus efectivos. No se conocen estudios independientes que permitan identificar el peso de la participación en operaciones de paz en la imagen pública de las fuerzas armadas, pero no es aventurado afirmar que ella ha contribuido en tal sentido.

Es necesario volver sobre las motivaciones de las fuerzas armadas uruguayas para resumir este asunto que, dado el papel que las instituciones militares uruguayas en la contribución uruguaya con operaciones de paz de NNUU aparece como central en la investigación.

De la evidencia presentada surge con nitidez que la participación en operaciones de paz de NNUU constituyó una fuente de recursos extraordinaria que, además, las fuerzas armadas manejaron con considerable autonomía; por fuera de las regulaciones legales⁹²⁹ y salteando los mecanismos de control sobre el gasto público⁹³⁰. Las retribuciones de NNUU permitieron a las fuerzas armadas atender necesidades de financiamiento de variado tipo que el presupuesto, asignado por el Poder Ejecutivo -Ministerio de Economía y Oficina de Planeamiento y Presupuesto- y votado por el Parlamento, no contemplaba. En la afirmación precedente subyace una cuestión de extrema importancia desde el punto de vista de las relaciones civiles militares, de la formulación de la política de defensa y hasta de la eficiencia del gasto en dicha política pública, que no debe ser *naturalizada*.

En efecto, los requerimientos financieros de las fuerzas armadas resultan de lo que puede caracterizarse como su *situación-realmente-existente*. Esto es; una estructura de fuerzas, una dotación de personal, un cierto despliegue en el territorio, unas misiones efectivas, determinados sistemas de armas, etc., resultado de más de un siglo de gestión autónoma de un presupuesto, diseñado de incrementalmente⁹³¹ por autoridades políticas electas que delegaron la política de defensa nacional en los militares (1905-1967 y 1985-2015). A ello debe agregarse que en el período de ascenso y consolidación autoritaria (1968-1984) las fuerzas armadas crecieron en volumen, influencia y presupuesto de manera desmesurada⁹³².

Como se ha señalado antes, la motivación económica, puede caracterizarse como un componente significativo de la motivación institucional y también de la motivación individual del personal militar, para participar de operaciones de paz de NNUU. En tal sentido, puede ser definida como una dimensión analíticamente diferenciada, pero cuyo *peso específico real* en la *conducta* –individual y/o institucional-, aunque sin duda

⁹²⁹ Principalmente la normativa incluida en el TOCAF (Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera)

⁹³⁰ Contaduría General de la Nación, Tribunal de Cuentas de la República, Auditoría Interna de la Nación, etc.

⁹³¹ El incrementalismo es una característica general del manejo presupuestal del estado uruguayo. En el caso del Ministerio de Defensa Nacional, además, es un producto *natural* de la autonomía militar.

⁹³² Más abajo se retoma este punto.

importante y muchas veces decisivo por su carácter *existencial*⁹³³, es difícil de *objetivar* por falta de evidencia empírica que permita evaluarlo⁹³⁴.

VII.4. Comentarios a Propósito de las Dos *Fases Problemáticas* y una *Inferencia Final*

Recordar la ubicación de las motivaciones económicas es importante a los efectos de introducir las conclusiones que resultan del análisis de lo que podría definirse como las dos *fases problemáticas* en la periodización propuesta para la contribución uruguaya con operaciones de paz de NNUU; la fase del *freno* y la denominada de *declinación*.

Profundizar el análisis de dichas fases permite concluir con la presentación de las conclusiones finales y enriquecerlas con una inferencia final, que aunque interesante y pertinente, de cierta forma va más allá de los objetivos propuestos de la investigación.

El análisis de la fase del *freno* se vincula con ciertas dudas que plantea la evidencia obtenida y el de la fase de la *declinación*, aunque la evidencia reunida parece clara, porque la falta de perspectiva histórica induce a la cautela.

En lo referido a la *fase del freno* entre 1997 y 2001, la caída que registró la contribución con operaciones de paz de NNUU puede vincularse a la falta de ofertas de parte de NNUU aunque también podría ser una consecuencia del duro enfrentamiento entre los Presidentes Lacalle y Sanguinetti por el control de la cúpula militar. Hay que recordar que de la Tabla I surge cierta evidencia respecto al interés/motivación de la oficialidad militar por participar en operaciones de paz, corroborado de hecho por lo ocurrido a partir de 2001.

En realidad, ambas hipótesis resultan verosímiles; incluso no podría descartarse que ellas hayan operado simultáneamente y en ese caso, la primera de ellas, por su condición de causa necesaria o habitante, debería ser señalada como la explicación determinante.

En tal sentido, es evidente que entre 1997 y 2001; esto es desde el repliegue del contingente en Angola (mediados de 1997) hasta el fin del mandato del Dr. Sanguinetti,

⁹³³ En referencia obvia a que sin financiamiento no pueden existir ni reproducirse los individuos o las instituciones.

⁹³⁴ Esa es una de tantas dificultades que presenta el estudio académico de políticas opacas y/o instituciones altamente corporativas, reacias al escrutinio externo y que manejan significativos recursos de poder.

la demanda de contingentes para nuevas operaciones de paz de NNUU fue reducida⁹³⁵. Debe señalarse además que no se obtuvo evidencia de que hayan existido demandas de contribución de parte del DPKO en dichos años.

En cambio, la razón para no descartar completamente la otra hipótesis tiene que ver con la llamativa coincidencia de la fase del *freno* con el período de segundo gobierno del Dr. Sanguinetti. En el Capítulo V se mostró que entre 1990 y 1994 y coincidiendo con la fase *fundacional* de la contribución con operaciones de paz, desde la oposición al gobierno, el Dr. Sanguinetti sostuvo un duro enfrentamiento con el Presidente Lacalle por el control de las jerarquías en las fuerzas armadas. Ambos han sostenido además, concepciones enfrentadas acerca de las instituciones militares, su estructura y sus misiones.

En tal sentido, conviene recordar las curiosas características que tuvo el *periplo* parlamentario del proyecto de ley con la solicitud de venia para la salida de tropas destinadas a UNAVEM III. Fue enviado al Poder Legislativo cuando ya había finalizado la Legislatura del año 1994 y mientras se transcurría la transición del Presidente Lacalle al Presidente Sanguinetti. Normalmente, ella hubiera tenido que ser aprobada por la Comisión Permanente del Poder Legislativo. Ello no ocurrió y el Presidente Lacalle *in extemis* debió reenviar la solicitud para que, con extrema urgencia, la considerara la nueva Legislatura que se instaló el 15 de febrero de 1995; quince días antes de la finalización del mandato legal del Dr. Lacalle.

Quiere decir que, aunque la evidencia parece soportar la explicación apoyada en la ausencia de ofertas de parte de NNUU para que Uruguay, una vez replegada la UNAVEM III (Angola) mantuviera alguna unidad militar organizada a su servicio, parece que la otra hipótesis no debiera descartarse completamente.

El otro período, respecto al cual no parece posible proponer conclusiones excesivamente firmes, ya que aún está en proceso, es la *fase de declinación*. Una situación ciertamente paradójica pues coincidió con el período decisivo para la elección de Uruguay como miembro del Consejo de Seguridad y también –una vez concretada exitosamente la elección- con su ejercicio de la presidencia del organismo.

⁹³⁵ El Consejo de Seguridad de NNUU sólo autorizó dos operaciones voluminosas entre 1997 y 2000; Sierra Leona y Timor del Este, ambas en octubre de 1999. Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf> (acceso 25/07/2016)

De los datos incluidos en la Tabla I surge que, pese al gran crecimiento del volumen de personal uniformado desplegado por NNUU en sus operaciones de paz, la significativa reducción de la contribución uruguaya se asocia con el bajo interés en participar de operaciones de paz que parece manifestar la oficialidad militar uruguaya. Esto es coherente también con la trayectoria de las curvas presentadas en las Tablas III y IV (interés económico institucional de las fuerzas armadas e individual de la oficialidad militar).

Como se precisó antes, la explicación de la reducción del número de efectivos uruguayos desplegados en unidades militares organizadas, pese a la alta demanda de NNUU, debe vincularse a varias causas operando asociadamente. Par ello es necesario recapitular la historia del asunto.

La *declinación* de la contribución uruguaya comenzó en 2011 y es resultado de la gradual, pero significativa⁹³⁶, reducción en el número de sus efectivos militares en Minustah (Haití), mientras el despliegue uruguayo en MONUSCO⁹³⁷ no tuvo modificaciones relevantes. Entre tanto, Uruguay rechazó ofertas de NNUU para destinar unidades militares organizadas a nuevas operaciones de paz⁹³⁸.

En efecto, entre junio 2011 y fines de 2015, el Consejo de Seguridad autorizó cinco nuevas operaciones de paz; UNISFA (Abiey, Sudán del Sur), UNMISS (Sudán del Sur), la muy breve UNMISS (de Observación en Siria), MINUSMA (Malí) y MINUSCA (República Centroafricana). Con la excepción de UNMISS, todas ellas son operaciones con alto número de efectivos militares y con autorizadas con mandatos muy *robustos* en que tornan a las operaciones de paz en operaciones de guerra y convierten a las tropas avaladas por NNUU⁹³⁹ en una parte beligerante más de los conflictos. Ello las ubica

⁹³⁶ Hay que señalar que el Consejo de Seguridad autorizó un incremento del número de efectivos de Minustah luego del terremoto de enero de 2010.

⁹³⁷ Ya se señaló antes que el despliegue en la RDC se redujo algo como consecuencia del fuerte número de efectivos destinados a Haití y también como reacción al aumento del riesgo por las condiciones del conflicto en el país africano.

⁹³⁸ Hay que precisar que es muy poco frecuente que en operaciones de paz ya desplegadas durante un tiempo se produzcan oportunidades para la incorporación de contingentes de países que no participaban de ellas anteriormente.

⁹³⁹ El carácter *híbrido* de estas “operaciones de paz” admite que tropas de Francia, de países y organizaciones multilaterales africanas desarrollen operaciones bélicas ajenas a los principios básicos de la Carta de NNUU.

como contradictorias con los principios tradicionales de política exterior uruguaya y también por fuera de lo que podría calificarse como *umbral del riesgo* que las fuerzas armadas uruguayas -y su personal- están dispuestas a asumir en su participación en operaciones de paz. Así, la negativa uruguaya de enviar contingentes militares a Malí y a República Centroafricana no es llamativa⁹⁴⁰. Sólo queda abierta una posibilidad; que el Consejo de Seguridad autorice una operación de paz en Burundi, con un mandato aceptable para Uruguay.

Quiere decir que la fase de *declinación* iniciada en 2011 parece difícilmente reversible en plazos cortos. En efecto, ella es consecuencia de una suerte de división internacional de tareas en la *resolución de conflictos*⁹⁴¹; el Consejo de Seguridad⁹⁴², en acuerdo con países y organizaciones de la Unión Africana, ha asumido como competencia central la intervención en los conflictos en el África sub-sahariana, autorizando operaciones de paz híbridas de envergadura, mientras las potencias militares mayores intervienen en los conflictos de las regiones estratégicamente prioritarias (Medio Oriente, el Cuerno y el Norte de África).

Como ya se señaló, la participación en estas de operaciones de paz en África choca con la política exterior uruguaya. También con la postura de sus fuerzas armadas. En efecto, los militares uruguayos no están dispuestos a participar de operaciones militares de alto riesgo, salvo en caso de ser imprescindible para defender población civil gravemente amenazada⁹⁴³.

⁹⁴⁰ El Embajador Vidal, Director de Asuntos Políticos del Ministerio de Relaciones Exteriores, afirmó: “la *tendencia* que está tomando el Consejo de Seguridad en temas de misiones de paz, es una *cuestión delicada* porque puede afectar la *integridad física* de los soldados” y agregó “el uso de la fuerza para realizar operaciones ofensivas (...) es una *línea roja* (...) que puede poner en riesgo la participación futura en misiones de paz si políticamente o jurídicamente se analiza que se traspasaron los umbrales de lo que la sociedad uruguaya podría aceptar (Semanaire Búsqueda 21/07/2016, p.6).

⁹⁴¹ La caracterización es casi un eufemismo vistas las consecuencias de las intervenciones militares que han tenido lugar.

⁹⁴² Parece obvio que ello es resultado de la confluencia de intereses entre los países del G5.

⁹⁴³ En realidad, la situación de Uruguay ya se encuentra en equilibrio muy delicado desde que en 2013 el Consejo de Seguridad autorizó el despliegue de una Brigada de Intervención de tres mil efectivos de Malawi, Tanzania y África del Sur (S/RES/2098) en el marco de MONUSCO (RDC).

Esto conduce a una reflexión final de carácter prospectivo respecto al probable desarrollo futuro de la contribución uruguaya con operaciones de NNUU y sus posibles impactos en las relaciones civiles militares en Uruguay.

En efecto, en un mediano plazo, si el análisis presentado es correcto y no se producen novedades significativas en la evolución de los conflictos y/o de los mandatos autorizados por el Consejo de Seguridad, es posible prever que la modalidad de contribución con operaciones de paz de NNUU desarrollada por Uruguay en la post-guerra fría, encontrará límites difícilmente superables por la confluencia de un factor externo –la deriva en la interpretación del derecho internacional de intervención por parte del G5 del Consejo de Seguridad de NNUU- y dos factores internos; los principios básicos de la política exterior del Uruguay y el *umbral de riesgo* que los militares están dispuestos a aceptar en operaciones de paz⁹⁴⁴, sumado a cierta *fatiga* que se manifiesta ante este tipo de misión entre el personal de las fuerzas armadas.

Si ello ocurre, el impacto sobre las relaciones civiles militares puede ser significativo. En realidad, la historia de este asunto obliga a la cautela porque *mutatis mutandi*, instituciones militares sin misiones ni horizontes profesionales claros, ha sido mucho más regla que excepción en la historia contemporánea del Uruguay (1904-2015).

La última oportunidad en que ello ocurrió fue en los años tempranos de la transición democrática. Como se ha pretendido demostrar en esta investigación, la contribución con operaciones de paz de NNUU vino a presentarse, objetivamente, como un mecanismo funcional para la verdadera *fuga hacia adelante* que, jerarquías militares y gobiernos protagonizaron por más de dos décadas y que, además, generó réditos que, ni unos ni otros, pudieron seguramente prever en los tempranos años 90’.

Anteriormente, en otros dos largos momentos de la historia contemporánea del país (1904-2015), se habían configurado situaciones de *irrelevancia institucional* para las fuerzas armadas uruguayas; en lo que Real de Azúa (1997:187) definió como la *dialéctica del arrumbamiento* militar en relación a la sociedad. El primer período, se produjo durante las tres décadas iniciales del Siglo XX y el segundo tuvo lugar entre mediados de los años 40’ y fines de los 60’⁹⁴⁵, luego de superada la rocambolesca

⁹⁴⁴ No es aventurado afirmar, incluso, que la aversión a bajas de militares en operaciones de combate en el marco de operaciones de paz es alto en la sociedad uruguaya.

⁹⁴⁵ Carlos Real Azúa retrató con agudeza dichas etapas en su ensayo *Ejército y Política en Uruguay* (1997).

amenaza del desembarco nazi, tan eficazmente alentada por los servicios de inteligencia británicos y norteamericanos⁹⁴⁶.

La forma en que se terminaron *resolviendo* las tres situaciones históricas reseñadas en la historia uruguaya es particularmente aleccionadora. El *arrumbamiento* militar, combinación de falta de directivas políticas precisas y presupuestos magros, además de *burocratización sin horizontes* y autonomía militar, también creó campo fértil para iniciativas llegadas desde el exterior.

A principios de la década de los años 40', aunque las condiciones socio-políticas e ideológicas del Uruguay de la época, sumadas al fin de la segunda guerra mundial, impidieron que la iniciativa prosperara, las fuerzas armadas promovieron el activamente el encuadramiento militar de la economía y la sociedad⁹⁴⁷, según la doctrina de la guerra total predominante por entonces en las academias de guerra. En los años 70', la penetración doctrinaria norteamericana entre la oficialidad militar uruguaya⁹⁴⁸ encontró el marco facilitador en su ausencia de horizontes profesionales. En cuanto al interés generado en la oficialidad militar uruguaya por las operaciones de paz de NNUU cuando terminó la guerra fría, no vale la pena volver a insistir aquí.

En síntesis, los síntomas de *fatiga* que manifiesta el personal de las fuerzas armadas como consecuencia de su alto nivel de participación durante al menos una década como por las características que tiende a adoptar la demanda de personal por parte del DPKO de NNUU indican que la modalidad de contribución con operaciones de paz adoptada por Uruguay desde el fin de la guerra fría ha encontrado sus límites y sus perspectivas de continuidad están en cuestión

⁹⁴⁶ Ver Real de Azúa (1997:193).

⁹⁴⁷ Ver Real de Azúa (1997:193). En dicho ambiente y con la perspectiva de integrar la alianza militar contra el Eje nazi-fascista, la *dictablanda* del Gral. Baldomir aprobó la Ley Orgánica Militar, además de las Leyes de Defensa Pasiva y de Instrucción Militar Obligatoria que nunca tuvieron aplicación efectiva.

⁹⁴⁸ A partir de principios de la década de los años 50' la asistencia militar norteamericana proporcionó doctrina, armamento y entrenamiento a los militares uruguayos para combatir el comunismo.

BIBLIOGRAFÍA

Abrahamsson, Bengt (1972) *Military Professionalization & Political Power*, Sage, Beverly Hills.

Acemoglu, D., Johnson, S. y Robinson, J. (2004) *Institutions as Fundamental Cause of Long-run Growth* en Aghion, Ph. y Durlauf, S.(ed) Handbook of Economic Growth, Vol.1 Part A, Elsevier B.V. Ed. USA (pp.1-29)

Acuña, Carlos y Chudnovsky, Mariana 2013 *Como Entender las Instituciones y su Relación con la Política* en Acuña Carlos H. (ed.) ¿Cuánto Importan las Instituciones? Gobierno, Estado y Actores en la Política Argentina, Ed. Siglo XXI, Buenos Aires (pp.19-67)

Affairs Vol. 69, No. 3 (451–464).

Almond, Gabriel, A. 1988 *El Estudio de la Cultura Política*, Revista de Ciencia Política, Vol. X, N°2, PUCH, Chile.

Ardao, Arturo 1986 *Panamericanismo y Latinoamericanismo* en Zea, Leopoldo (ed.) América Latina en sus Ideas, Siglo XXI, México (pp. 157-171)

Axelrod, Robert y Keohane, Robert O. 1993 *Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions* en Baldwin, D. A. (ed.) *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, Columbia University Press, New York.

Bachrach, P. y Baratz, M. 1963 *Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework*, APSA Vol. 57 N°3, September 1963 (pp. 632-642)

Bachrach, P. y Baratz, M. 1962 *Two Faces of Power*, APSA Vol.56 N°4, December 1962 (pp. 947-952)

Bacon Robert y Brown Scott James 1917 *Latin America and the United States. Addresses by Elihu Root*, Harvard University Press, Cambridge. Disponible en <https://ia601505.us.archive.org/4/items/latinamericaus00rootuoft/latinamericaus00rootuoft.pdf>. (Acceso 10/05/2015)

Bañón, Rafael y Olmeda, José A. (comps.) 1985 *La Institución Militar en el Estado Contemporáneo*, Alianza Ed., Madrid.

Bauman, Zygmunt 2004 *La Sociedad Sitiada*, FCE, Buenos Aires

Bellamy Alex J. y Williams Paul D. 2012 *Broadening the Base of United Nation Troop- and Police- Contributing Countries*, Providing for Peacekeeping N°1, International Peace Institute, NY (Disponible en http://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/ipi_pub_broadening_the_base.pdf. Acceso 12/07/2014)

Bellamy, Alex J. 2008 Conflict Prevention and the Responsibility to Protect, Global Governance, 14(2):135-156

- Bellamy, Alex J.** 2013 The Responsibility to Protect: Added Value or Hot Air? *Cooperation & Conflict*, 48(3):333-357
- Bellamy, Alex J. y Williams, Paul D.** (2012) "Broadening the Base of United Nations Troop- and Police Contributing Countries," *Providing for Peacekeeping* No. 1, International Peace Institute, NY.
- Bellamy, Alex J. y Williams, Paul D.** 2013 Explaining the National Politics of Peacekeeping Contributions en Bellamy, A. y Williams P. ((eds.) *Providing Peacekeepers. The Politics, Challenges and Future of UN Peacekeeping Contributions*, Oxford University Press, UK (pp.417-436)
- Bellamy, Alex J. y Williams, Paul D.** (eds.) 2013, *Providing Peacekeepers*, Oxford University Press, UK.
- Bennet, Andrew y Checkel, Jeffrey T.** 2015 *Process Tracing. From Metaphor to Analytic Tool*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Bertino, Magdalena y Bertoni, Reto** 2004 Más de un Siglo de Deuda Pública Uruguay, Una Historia de Ida y Vuelta, *The Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, Vol. 34: 1-2 , Estocolmo.
- Blalock, Hubert M.** 1967 *Toward a Theory of Minority-Group Relations*, Wiley, N.Y.
- Bothe, M** 2002 Peace-keeping, en Simma, Bruno (ed.) *The Charter of United Nations: a Commentary*, Vol I, Oxford University Press, UK
- Brenner Philip, Goodman, Louis W. y Samlanchith, Chanthavon** 2005 *Asimetría en las Relaciones de Seguridad entre América Latina y los Estados Unidos* en Olmeda José A. (comp.) *Democracias Frágiles. Las Relaciones Civiles-Militares en el Mundo Iberoamericano*, Tirant Lo Blanch, Valencia, España (pp. 127-168)
- Brett, Annabel S.** 2011 *Changes of State: Nature and Limits of the City in Early Modern Natural Law*, Princeton, N.J.
- Bruneau, Thomas** 2005 *Civil Military Relations in Latin America: The Hedgehog and the Fox Revisited*. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* N°1 Año 19, FLACSO Chile, Stgo de Chile (111-131)
- Brysk, Alison** 2009 *Global Goods Samaritans*, Oxford University Press, UK
- Caetano, Gerardo y Rilla, José** 2011 *Breve Historia de la Dictadura*, 4ª edición, EBO, Montevideo
- Caetano, Gerardo** 2005 Marco Histórico y Cambio Político en dos Décadas de Democracia en *Caetano G. (direct.) 20 Años de Democracia. Uruguay 1985-2005: Miradas Múltiples*, Ed. Santillana, Montevideo.

Caetano, Gerardo y Rilla, José 1994 *Historia Contemporánea Uruguaya; de la Colonia al Mercosur*, CLAEH/Ed. Fin de Siglo, Montevideo

Caetano, Gerardo y Rilla, José 1987 *Breve Historia de la Dictadura Uruguaya*, EBO, Montevideo

Caetano, Gerardo, Pérez Antón, Romeo y Rilla, José 1987 *La Partidocracia Uruguaya. Historia y Teoría de la Centralidad de los Partidos Políticos*, Cuadernos de CLAEH, vol.44 (pp.36-61), Montevideo.

Caporaso, J.A., Hermann, Ch., Kegley Ch., Rosenau, J. & Zinnes, D. s/f *The Comparative Study of Foreign Policy: Perspectives on the Future*, International Studies Notes, Special Issue, (disponible en <http://www.voxprof.com/cfh/hermann-pubs/Hermann-The%20Comparative%20Study%20of%20Foreign%20Policy%20Perspectives.pdf> (acceso 15/04/2015))

Cervo, Amado L. y Lessa, Renato 2014 O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014), *Revista Brasileira de Política Internacional* N° 57 (2) pp.133-151.

Clemente, Isabel 2010 Uruguay en las conferencias panamericanas: la construcción de una opción en Política exterior, Ponencia presentada al Simposio “Los Asuntos Internacionales en América Latina y el Caribe Historia y Teoría. Problemas a Dos Siglos de la Emancipación” (http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/sites/6/2013/archivos/Ponencia_Uruguay-Panamericanismo.pdf, acceso 23/07/2016)

Collier David y Collier, Ruth 1991 *Shaping the Political Arena*, Princeton University Press, Princeton.

Cox, Robert 1981 Social Forces, States and World Order, *Millenium* Vol 10 N°2 (pp.126-155)

Curto, Valentina 2015 (inédito), Justicia en transición en Uruguay: un estudio comparado sobre políticas públicas en tópicos de verdad, justicia, memoria y reparación (2000-2010)”.

Daniel, C.F. y Caraher, Leigh 2006 *Characteristics of Troop Contributors to Peace Operations and Implications for Global Capacity*, *International Peacekeeping* Vol 13, N°3, September 2006 (pp. 297-315)

Daniel, Donald C.F. 2013 Contemporary Patterns in Peace Operations 2000-2010 en Bellamy Alex y Williams, Paul *Providing Peacekeepers* (ed), Oxford University Press, UK

De la Reza, Germán A. 2010 *América en la Hora del Congreso Anfictiónico de Panamá* en De la Reza, G. A. (Comp.) *Documentos sobre el Congreso Anfictiónico de Panamá*, Fundación Biblioteca Ayacucho, Caracas (pp. XI-CIV).

Diamint, Rut 2013 From Fear to Humanism en Kenkel, K.M. (ed.) *South America and Peace Operations*, Routledge, London (132-150)

Diamint, Rut 2013 From Fear to Humanitarianism, Changing Patterns in Argentina's Involvement in Peace Operations en Bellamy, A. y Williams P. ((eds.) *Providing Peacekeepers. The Politics, Challenges and Future of UN Peacekeeping Contributions*, Oxford University Press, UK (pp. 132-150)

Diamint, Rut 2010 Security Communities, Defence Policy Integration and Peace Operations in the Southern Cone: An Argentine Perspective", *International Peacekeeping*, Vol. 17, N°5, Routledge, Gran Bretaña.

Diamint, Rut 1995 *Política Exterior, Seguridad Regional y Medidas de Confianza Mutua* en Scheetz, Thomas y Cáceres, Gustavo, *Defensa No Provocativa, Una Propuesta de Reforma Militar para Argentina*, Ed. Buenos Aires, Buenos Aires (pp.325-363)

Dorn, Walter 2005 *Canadian Peacekeeping; Proud Tradition, Strong Future?* *Canadian Foreign Policy Journal*, Vol.12, N°2

Drooglever, Pieter 2011 The pro- and anti-plebiscite campaigns in West Papua: Before and after 1969 in *Comprehending West Papua*, Centre for Peace and Conflict Studies, University of Sydney, Australia (11-27)

Dunne, Tim, Hanse Lenne y Wight Colin 2013 *The End of International Relations Theory* *European Journal of International Relations*, Vol. 19 N°3 (pp.405-425)

Dunne, Tim, Kurki, Milja y Smith, Steve 2013 *International Relations Theories*, Oxford University Press, UK.

Elias, Norbert 1982 *La sociedad cortesana*, Fondo de Cultura Económica, México.

Elias, Norbert 1987 *El proceso de la civilización*, Fondo de Cultura Económica, México.

Engelman, S. y Sokoloff, K. 2002 *Factor Endowments, Inequality and Path of Development Among New World Economics*, Working Paper 9859, National Bureau of Economic Research, Cambridge.

Esteyro Juan L.2004 *La Difícil Misión de la Paz*, Depto. de Publicaciones del Cdo. Gral. del Ejército, Uruguay

Evans, Gareth 2012 *Responsibility while Protecting*, Pensamiento Propio N° 35, CRIES.

Evans, Gareth 2008 *The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocities Once and for All*, The Bookings Institution, Washington.

Fausto, Boris 2003, *Historia Concisa de Brasil*, FCE, Buenos Aires.

Filgueira, F., Garcé, A. Ramos, C. y Yaffé, J. 2003 *Los Dos Ciclos del Estado Uruguayo en el Siglo XX* en Nahum, B. y Caetano, G. (eds) *El Uruguay del Siglo XX*. Tomo II. La Política, EBO, Montevideo (pp.173-204)

Foley, Conor 2013 Normative developments in the Protection of Civilians in Armed Conflicts, Hamann P., Eduarda & Muggah, Robert (eds.) *Implementing the Responsibility to Protect: new directions for international peace and security?*, Igarapé Institute, Brasilia

Fuentes Cobo, Ignacio s/f Operaciones de Paz para el Siglo XXI: un Concepto en Evolución, Centros de Estudios y Análisis de Seguridad, Universidad de Granada, España (disponible en <http://www.ugr.es/~ceas/Misiones%20de%20paz/Operaciones%20de%20paz%20para%20el%20siglo%20XXI.pdf>)

Gerrin, John 2007 *Case Studies Research. Principles and Practices*, Cambridge University Press, NY.

Gonnet Ibarra, Diego (2012). *¿Cuánto gasta Uruguay en defensa?*, *Programa de Cooperación en Seguridad Regional*, Friedrich Ebert Stiftung, Capítulo Uruguay (inédito).

González Guyer, J. y Méndez Barbato, G. 2016 La Defensa Nacional en Tiempos de Mujica. De un Tímido Impulso y su Freno en Bentancur, N. y Busquets, J.M. *El Decenio Progresista. Las políticas públicas de Vázquez a Mujica*, Ed. Fin de Siglo-ICP,FCS, UdelAR, Montevideo (pp.229-253)

González Guyer, Julián 2014 *La contribución de Uruguay para operaciones de paz de NN UU: acerca de las motivaciones y la interpretación de su record*, Revista Uruguaya de Ciencia Política Vol.23 N°1, Montevideo (pp. 41-72)

González Guyer, Julián 2013 Relaciones civiles-militares en Uruguay en su contexto. La perdurabilidad del control político civil en América Latina en Pion-Berlin, D. y Juan M. Ugarte (comp.) *Organización de la Defensa y Control Civil de las FFAA en América Latina*, Jorge Baudino Ed., Buenos Aires (pp. 99-144)

González Guyer, J., Alonso, R., Gonnet, D. y Vera, B. 2008 *Calidad, eficiencia y transparencia del presupuesto de defensa: el caso Uruguay*, Resdal, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.resdal.org/presupuestos/caso-uruguay.pdf> (**Acceso 29/09/2012**).

Gonzalez Guyer, Julián 2007 Relaciones FFAA y sociedad en Uruguay en López, Ernesto (ed.) *Control Civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*, Ed. Altamira, Buenos Aires

González Guyer, J. (coord.), Gonnet, Diego y Arbesún, Rolando 2007 *Defensa Nacional y FFAA, Democracia e Integración Regional*, ICP, FCS, UdelAR, CSIC. Disponible en <http://cienciassociales.edu.uy/institutodecienciapolitica/acerca->

<de/investigacion/estado-y-politicas-publicas-2/estado-y-pp-pp-seguridad-ffaa/> (acceso 16/05/2016)

González Guyer, Julián 2004 Las Relaciones de las Instituciones Militares y el Gobierno en Uruguay: déficit y anomalías democráticas en *Iberoamericana, Nordic Journal of Latinoamerican and Caribbean Studies*, Vol XXXIV N°1-2, Estocolmo (pp.353-378)

Goulding, Marrack 1993, *The Evolution of United Nations peacekeeping*, International

Gourevitch, Peter 1978 The Second Image Reversed: the international sources of domestic politics, *International Organization* Vol. 32 N°4, Autumn (pp.881-912)

Grandin, Greg 2012 *The Liberal Traditions in the Americas: Rights, Sovereignty and the Origins of Multilateralism* American Historical Review Vol. 117 N°1 december 2012, Oxford University Press (pp.68-91)

Grinev, Andrei 2010 *The Plans for Russian Expansion in the New World and the North Pacific in the Eighteenth and Nineteenth Centuries* en *European Journal of American Studies*, Vol.5 N°2, Special Issue The North-West Pacific in the 18th and 19th Centuries. Disponible en <http://ejas.revues.org/7805> (acceso 04/05/2015)

Hall, Peter A. y Taylor, Rosemary C.R. 1996 *Political Science and the Three New Institutionalisms*, MPIFG Discussion Paper 96/6, June 1996(ISSN 0944-2073)

Hermann, M., Hermann, Ch. y Hagan, J., 1989 *Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry*, *International Studies Quarterly* Vol.33 N°4, December 1989 (pp.361-387)

Hollis, Martin y Smith, Steve 1990 *Explaining and Understanding International Relations*, Oxford University Press, UK.

Huntington, Samuel 1981(1957) *The Soldier & the State*, Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge.

Janowitz, Morris 1960 *The Professional Soldier*, Free Press, Glencoe.

Jefferson, Thomas 1900 *The Jeffersonian Cyclopedia*, John P.Foley (ed.), Funk and Wagnalls Co., New York (disponible en http://lfo-oll.s3.amazonaws.com/titles/2373/JeffersonianCyclopedia1572_Bk.pdf, Acceso 18/05/2014)

Jessop, Bob 1990 *State Theory: Putting the Capitalist State in Its Place*. Cambridge: Polity

Johnston, Alastair I. 1995 *Thinking about Strategic Culture*, *International Security*, Vol 19, N°4, (pp. 33-64)

Jones, Bruce and Cherif, Feryal 2004 *Evolving Models of Peacekeeping Policy, Implications & Responses*, CIC, NYU (disponible en http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/5880~v~Evolving_Models_of_Peacekeeping__Policy_Implications_and_Responses.pdf. Acceso 31/12/2014)

Joseph, Jonathan 2010 *The International as Emergent: Challenging Old and New Orthodoxies in International Relations Theory* en Joseph J. y Wright, Colin *Scientific Realism and International Relations*, Palgrave MacMillan, London.

Kaldor, Mary 1999 *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Stanford University Press

Kenkel Kai M. 2013 *Five Generations of Peace Operations: from the “thin blue line” to “painting a country blue”*, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 56 (1):122-143.

Kenkel, Kai M. 2013 *Diversity within a Common Culture: South America and Peace Operations* en Kenkel K.M(ed.) *South America and Peace Operations, coming of age*, Routledge, N.Y. (pp1-22)

Kenkel, Kai M. 2013 *Out of South America to the Globe. Brazil’s growing Stake in Peace Operations* en Kenkel, K.M. (ed) *South America and Peace Operations*, Routledge, UK (pp.85-110)

Lake, David 2013 *Theory is Dead: Long Live Theory: The End of the Great Debates and the Rise of Eclecticism in International Relations*, *European Journal of International Relations*, Vol. 19 N°3 (pp. 567-587)

Lantis, Jeffrey S. 2002 *Strategic Culture and National Policy*, *International Studies Review*, Vol. 4, No.3 (pp 87-113).

Lapid, Yosef 1989 *The Third Debate: On the Prospects of International Theory in a Post-positivist Era*, *International Studies Quarterly* N° 33 (pp.235-254)

Latin America, Armed Forces & Society Vol 35:3; pp.562-586.

Leon, David 2010 *Reductionism, Emergence and Explanation in International Relations Theory* en Joseph, Jonathan y Wright, Colin *Scientific Realism and International Relations*, Palgrave MacMillan, London.

Longhurst, Kerry A. 2000 *Strategic Culture. The Key to Understanding German Security Policy?* University of Birmingham.

López, Ernesto (ed.) *Control Civil sobre los Militares y Política de Defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*, Ed. Altamira, Buenos Aires.

Macleod, Alex y O’Meara (eds.) 2007 *Théories des Relations Internationales. Contestations et Resistences*, Athéna Ed./CEPES, Université du Québec, Canada

Malan, Mark 1998 *Peacekeeping in the New Millennium: Towards “Fourth-Generation” Peace Operations?* *African Security Review* Vol. 7, No. 3

- March, J. y Olsen, J.** 1989 *Rediscovering Institutions. Organisational Basis of Politics*. Free Press, N.Y.
- Mearsheimer, John J.** 1995 *The False Promise of International Institutions*, International Security Vol.19, N°3, Winter 1994/95 (pp. 5-49)
- Mena Segarra Enrique** 1969 *Frontera y Límites* en Aljanati, D. y Benedetto, M. (eds.) Nuestra Tierra N°42, Ed. Nuestra Tierra, Montevideo.
- Mercader, Antonio** 1999 *El Año del León*, Ed. Aguilar, Montevideo.
- Methol Ferré, Alberto** 2009 *Mercosur, Significado y Posibilidades* en Los Estados Continentales y el Mercosur, Ed. Inst. Superior Dr. Arturo Jauretche, Buenos Aires (disponible en <http://www.metholferre.com/obras/libros/capitulos/detalle.php?id=36>. Acceso 03/07/2015)
- Methol Ferré, Alberto** 1997 *Mercosur es América del Sur, América del Sur ya es América Latina*, Cuadernos de Marcha N°123, enero 1997, Montevideo. Disponible en <http://www.metholferre.com/obras/articulos/capitulos.php?id=57> (acceso 19/05/2015)
- Methol Ferré, Alberto** 1996 *La Integración de América en el Pensamiento de Perón*. Disponible en <http://www.metholferre.com/obras/conferencias/capitulos/detalle.php?id=7> (Acceso 01/06/2015)
- Methol Ferré, Aberto** 1971 *El Uruguay como Problema. Geopolítica de la Cuenca del Plata*, 2ª Ed. EBO, Montevideo.
- Methol Ferré, Alberto** 1959 *La Crisis del Uruguay y el Imperio Británico*, Ed. Peña Lillo, Buenos Aires (Disponible en <http://www.metholferre.com/obras/libros/capitulos.php?id=1>. Acceso 08/07/2015)
- Morgenthau, Hans** 1973 *Politics Among Nations: the Struggle for Power*, Ed. Knopf, New York.
- Moses, Jeremy** 2013 Sovereignty as Responsibility? A Realist critique of the Responsibility to Protect, review of International Studies, 39 (113-135)
- Moskos, Charles** 1976 *Peace Soldiers: The Sociology of a United Nations Military Force*, University of Chicago Press, Chicago.
- Moskos, Charles C., Allen, William J. y Segal, David R.** 2000 *The Postmodern Military: Armed Forces after the Cold War*, Oxford University Press, NY.
- Niskanen, Willam A.** 1980 *Cara y Cruz de la Burocracia*, Espasa Ed., Madrid.
- North, D.C., Wallis, J.J. y Weingast, B.R.** 2009 *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Cambridge University Press, N.Y.

- Novak, Fabián y Namihas, Sandra** 2011 Perú-Colombia: La construcción de una asociación estratégica y un desarrollo fronterizo, Serie Política Exterior Peruana, IDEI/KAS, Lima (http://www.kas.de/wf/doc/kas_29341-1522-4-30.pdf?111107211659, acceso 29/11/2014)
- Onuf, Nicholas Greenwood** 1989 *World of Our Making. Rules ad Rule in Social Theory and International Relations*, University of South Carolina Press, Columbia.
- Onuf, Nicholas Greenwood** 2013 *Making Sense, Making Worlds. Constructivism in social theory and international relations*, Routledge, New York/London
- Palá, Antonio** 1998 Peacekeeping and its Effects on Civil-Military Relations, en Jorge Dominguez (ed) *International Security and Democracy Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*, University of Pittsburgh Press (pp. 130-150)
- Pérez Antón, Romeo** 2003 *Un siglo de política exterior* en Nahum, Benjamín (ed.) *El Uruguay del Siglo XX. La Política*. EBO, Montevideo.
- Perry, Chris y Adam C. Smith** 2012 Trends in Uniformed Contributions to UN Peacekeeping: A New Dataset, 1991–2012, *Providing for Peacekeeping* N°3 International Peace Institute, New York.
- Pierson, Paul y Skocpol, Theda** 2008 *Institucionalismo Histórico en la Ciencia Política Contemporánea*, Revista Uruguaya de Ciencia Política, Vol. 17, N°1, ICP, Montevideo
- Pion Berlín, David** 2013 *La Organización de la Defensa y relaciones civiles-militares en América Latina* en Pion-Berlín, David y Ugarte, José M (comp.) *Organización de la Defensa y Control Civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*, Jorge Baudino Ed., Buenos Aires (pp. 21-53).
- Pion Berlín, David** (2009) *Defense Organization and Civil-Military Relations in Latin America*, Armed Forces and Society Vol.35 N°3 (562-586)
- Pion Berlín, David** (2006) *The Defense Wisdom Deficit in Latin America: A Reply to Thomas Bruneau*, Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Año 20, N°1, FLACSO Stgo. de Chile (pp.54-62)
- Pion-Berlín, David** 2005 El manejo Político de las Fuerzas Armadas en Latinoamérica, *Military Review* (ed. en español), marzo-abril (pp.52-67)
- Polanyi, Karl** 1989 *La Gran Transformación*, La Piqueta Ed., Madrid.
- Przeworski, Adam** 2004 *¿Institutions Matter? Government and Opposition*, Vol. 39, N°4 (pp.527-540).
- Putnam, Robert** 1998 Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games, *International Organization* Vol. 42 N°2, Summer (pp.427-460)

Real de Azúa, Carlos 1997 (1969) Ejército y Política en el Uruguay en Caetano, G. y Rilla, J. (comp.) *Real de Azúa Escritos Políticos*, Ed. Cal y Canto, Montevideo (pp.155-212).

Regan, Patrick 1998 *Choosing to Intervene: Outside Interventions in Internal Conflicts*, The Journal of Politics, Vol. 60, N°3, August 1998 (pp. 754-779)

Richmond, Oliver 2002 *Maintaining Order, Making Peace*, Palgrave, New York.

Rivas, Jorge 2010 Realism. For Real this Time: Scientific Realism is not a Compromise Between Positivism and Interpretivism en Joseph, Jonathan y Wright, Colin *Scientific Realism and International Relations*, Palgrave MacMillan, London.

Rodríguez Díaz, Ma. Del Rosario 2004 *La Misión Diplomática de Eliuh Rooten América Latina y el Caribe, 1906* en Revista Mexicana del Caribe, Universidad de Quintana Roo, México (pp. 129-148)

Rogin, Michael Paul 1975 *Fathers and Children: Andrew Jackson and the Subjugation of the American Indian*. New York: Alfred A. Knopf,

Rosenau, James N. 1980 *The Scientific Study of Foreign Policy*, Nichols Publishing Co., New York.

Rumeau, Dominique 2012 El Control Civil de las Políticas Públicas de Defensa: un Modelo de Análisis basado en la Teoría del Principal-Agente, Revista Uruguaya de Ciencia Política N°21, especial diciembre, Montevideo (pp.129-151).

Russell, Roberto 1990 *Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina. Aspectos Comparativos y Consideraciones Teóricas* en Russell, R. (ed) *Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina*, Ed. GEL. Buenos Aires.

Scarfi, Juan Pablo 2013 *La Emergencia de un Imaginario Latinoamericanista y Anti-estadounidense del Orden Hemisférico: de la Unión Panamericana a la Unión Latinoamericana (1880-1913)* Revista Complutense de Historia de América Vol. 39 (pp.81-104)

Schnabel, Albrecht y Ehrhart, Hans-Georg 2005 'Post-conflict societies and the military: Challenges and Problems of Security Sector Reform', en Schnabel, A. y Ehrhart, H.G. (eds), *Security Sector Reform and Post-Conflict Peacebuilding*, Tokyo: UN University Press, 2005, p.3

Serra, Narcís 2008 *La Transición Militar. Reflexiones en torno a la reforma democrática de las fuerzas armadas*, Random House Mondadori, Barcelona.

Sherman, Jake y Tortolani, Benjamin 2009 Implications of Peacebuilding and Statebuilding in UN Mandates, in *Robust Peacekeeping, the Politics of Force*, International Cooperation Institute, New York University, NY (13-18)

Sil, R. & Katzenstein, P. J. 2010 *Beyond Paradigms: Analytic Eclecticism in the Study of World Politics*, Palgrave Macmillan, N.Y.

Simma, Bruno (ed.) 2002, *The Charter of United Nations. A Commentary. Vol. I*, Oxford University Press, UK.

Small, M. & Singer, J.D. 1976 *The War-Proneness of Democratic Regimes, 1816-1975*, *Jerusalem Journal of International Relations*, Vol, 1, N°1 (pp. 57-69)

Snyder, Jack L. 1977 *The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Operations*, Project Air Force, R-2154-AF, Rand Corporation, Santa Mónica.

Sotomayor, Arturo 2014 *The Myth of Democratic Peacekeeper*, John Hopkins University Press, Baltimore

Sotomayor, Arturo 2013a *Uruguay en Bellamy, A. J. & Williams, P. D. (ed.) Providing Peacekeepers: The Politics, Challenges and Future of UN Peacekeeping Operations*, Oxford University Press (pp.312-331)

Sotomayor, Arturo 2013b *Democratization and Commitment to Peace: South America's Motivations en Kenkel, Kai M. (ed.) South America and Peace Operation*. New York: Routledge (pp. 45-63).

Sotomayor, Arturo 2010 *Why Some States Participate in Peace Operations While Others Do Not: An Analysis of Civil-Military Relations and Its Effects on Latin America's Contributions to Peacekeeping Operations*, *Security Studies* N°19 (pp.160-

Steinmo, Sven; Thelen, Kathleen y Longstreth, Frank (eds.) 1992, *Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.

Stumm, Mario 2004 *Inter(B)Locking Institutions: NATO and European Security Cooperation in the Early Days*, en Stumm, Mario y Bjorn, Conrad, *German Strategic Culture and Institutional Choice: Transatlanticism or Europeanism*, *Trierer Arbeitspapiere zur Internationale Politik*, N° 9, dezember 2004 (<http://www.deutsche-aussenpolitik.de/resources/tazip/tazip9.pdf>; acceso 05/04/2015)

Tardy, Thierry 2007 *The UN and the Use of Force: A Marriage against Nature*, *Security Dialogue*, Vol. 38(1) PRIO, Oslo (49-70)

Thakur, Ramesh and Schnabel, Albrecht (2001) *Cascading generations of peacekeeping: Across the Mogadishu line to Kosovo and Timor*, en Thakur, R. and Schnabel, A (eds.) *United Nations Peacekeeping Operations: Ad Hoc Missions, Permanent Engagement*, United Nations University Press, NY (3–25).

The American Historical Review Vol. 7, No. 4 (Jul., 1902), pp. 676-696 (disponible en http://www.jstor.org/stable/1834564?seq=20#page_scan_tab_contents. Acceso 08/05/2015)

Tomuschat, Christian 2008 Unión Pro Paz, United Nations Audiovisual Library of International Law, UN, N.Y., http://legal.un.org/avl/pdf/ha/ufp/ufp_s.pdf (acceso 25/11/2014)

Tsagourias, Nicholas y White, Nigel D. 2013 *Collective Security: Theorie, Law and Practice*, Cambridge University Press, UK.

Ugarte, Manuel 1922 *Mi Campaña Hispanoamericana*, Ed. Cervantes, Barcelona

Ugarte, Manuel 1953 (1910) *El Porvenir de América Latina*, Ed. Indoamericana, Buenos Aires

Valenzuela, J. Samuel 1992 Democratic Consolidation and Post-transitional Settings: Notion, Process and Facilitating Conditions en Mainwaring, S., O'Donnell, G. & Valenzuela, J.S (eds) *Issues in Democratic Consolidation. The New South American Democracies in Comparative Perspective*, University of Notre Dame Press, Indiana

Vianna, Lygia 2003 *El Brasil Restituido de Lope de Vega y la Pérdida y Restauración de la Bahía de Todos los Santos de Juan Antonio Correa. Historia, Emblemática en Vianna, Lygia (org.) Estudios del Teatro Áureo. Texto Espacio y Representación*, UAM-El Colegio de Mexico-Aitenso, México.

Waever, Ole 1996 *The Rise and Fall of Inter-Paradigm Debate* en Smith, S., Booth, K. and Zalewsky, M. (eds.) *Positivism and Beyond*, Cambridge University Press, Cambridge (pp.149-185)

Walker, Thomas C. 2012 *The Perils of Paradigm: Revisiting Kuhn, Lakatos, and Popper* en Viotti, Paul, R. y Kauppi, Mark, V. *International Relations Theories*, 5th edition, Longman, EEUU

Waltz, Kenneth 1979 *Theory of International Relations*, Addison-Wesley, Reading MA.

Weber, Max 1922 (2002) *Economía y Sociedad*, FCE, México (14^a reimpresión de la 2^a edición en español de la 4^a en alemán)

Wendt, Alexander 1992 *Anarchy is What the States Make of It: the Social Construction of Power Politics*, International Organization, Vol. 46 N° 2, Spring 1992 (pp.391-425)

Wight Colin y Joseph, Jonathan 2010 (ed) *Scientific Realism and International Relations* en *Scientific Realism and International Relations*, Palgrave McMillan, London (pp.1-30)

Wight, Colin 2006 *Agents, Structures and International Relations. Politics as Ontology*, Cambridge University Press, UK

Zehfuss, Maja 2002 *Constructivism in International Relations. The Politics of Reality*, Cambridge University Press, UK.