

LAS RELACIONES DE LAS INSTITUCIONES MILITARES Y EL GOBIERNO EN URUGUAY: DÉFICIT Y ANOMALÍAS DEMOCRÁTICAS CON VIEJAS RAÍCES

*Julián González Guyer**

I. INTRODUCCIÓN

Existe una opinión relativamente extendida de que Uruguay, más allá de los dos períodos de *interrupción democrática* que sufrió durante el siglo XX¹, representa un caso de éxito, no sólo por la estabilidad de sus instituciones y de su sistema de partidos. También desde el punto de vista de las relaciones FFAA-Sociedad -los anglo-sajones las denominan relaciones civiles militares²- una dimensión particularmente importante en la determinación de la calidad de una democracia.

Dicha visión de la democracia uruguaya se apoya ciertamente en argumentos sólidos. Especialmente si se adopta un criterio *minimalista* para definir el concepto de democracia y se compara la *performance* del Uruguay con el conjunto de América Latina.

Uruguay también podría ser ubicado como una de las excepciones en el panorama de creciente inestabilidad política que sacude a la región. El histórico vuelco político producido por el resultado de las elecciones nacionales de octubre de 2005, ha reforzado la adhesión y la confianza de la ciudadanía en la democracia, expresando y también potenciando las expectativas de lograr la reversión de las tendencias al aumento de la pobreza, la exclusión social y a la destrucción del aparato productivo.

El Frente Amplio, columna vertebral del gobierno que ha asumido funciones en marzo de este año, fue definido por los militares uruguayos como *enemigo interno* y consecuentemente ilegalizado y perseguido en el marco de la *guerra anti-subversiva*. Varios Ministros del gobierno del Presidente Tabaré Vázquez son connotados dirigentes tupamaros.

Las relaciones FFAA-Sociedad y su dimensión central, la subordinación militar a las autoridades democráticamente electas, fueron ganando centralidad en Uruguay desde que, desde la restauración institucional de 1985, el Frente Amplio fue creciendo sostenidamente en

adhesión ciudadana y, desde la derecha, se levantaba la amenaza, no siempre velada, de que las FFAA no permitirían su acceso al gobierno.

Es importante, pues, detenerse a analizar los antecedentes de esta poco estudiada dimensión de la democracia y examinar las perspectivas de la evolución futura de las FFAA en una sociedad en la que se anuncia la inminencia de un proceso de cambios en muchas esferas. También de las formas tradicionales de vinculación entre gobierno y FFAA y de las propias características de las instituciones militares.

II. ¿QUIÉN CONTROLA A LOS CONTROLADORES Y CÓMO?

No hay *malestar con la democracia, pero hay malestar en la democracia*, señaló recientemente Dante Caputo (PNUD, p.19). Aludía a la preferencia que en general expresan los latinoamericanos por la democracia, pero los datos del Latinobarómetro advierten, al mismo tiempo, sobre el creciente descreimiento en las posibilidades de la *democracia electoral* realmente existente para resolver los problemas que sufre la región.

Uno de los aspectos que aparece como deficitario en el proceso de restauración democrática, inaugurado en Uruguay en marzo de 1985 luego de dos décadas de dictadura, es la normalización de la cuestión militar. Una problemática relativamente novedosa, instalada en el período post-dictatorial, pero que en realidad hunde sus raíces en la historia política contemporánea y en las tradiciones por ella construidas.

La experiencia histórica latinoamericana, de permanentes intervenciones militares en la esfera política, es argumento suficiente para incluir a la cuestión de las relaciones FFAA Sociedad como una dimensión de la democracia que requiere atención particular.

Más aun, la preocupación respecto al peligro que representan los aparatos de seguridad para la propia sociedad que los crea fue planteada originalmente por Platón con su célebre pregunta: “¿quién controla a los controladores?”. (Feaver 1996)

Desde entonces, las respuestas que se han sugerido desde la teoría política, no han logrado resolver ni teórica ni empíricamente el asunto.

Por otra parte, la creciente sofisticación tecnológica, el desarrollo de sistemas de armas cada vez más mortíferos y la complejidad de los problemas logístico-organizacionales de la guerra moderna han dado lugar a dos desarrollos contradictorios desde el punto de vista del *control democrático-republicano* de las FFAA: los profesionales militares deben dominar esferas de conocimiento y manejar procedimientos técnicos que requieren formas de organización similares a los civiles, lo que conllevaría una tendencia hacia su *civilización* (Janowitz 1960) y consecuentemente

a una mayor integración en la sociedad. Sin embargo, la adopción del modelo de *FFAA profesionales* -de reclutamiento voluntario- que ha sustituido casi universalmente al tradicional modelo de *reclutamiento obligatorio y masivo*, ha puesto en cuestión el concepto del *ciudadano-soldado* y re-instalado en alguna medida el rasgo elitista del *guerrero pre-moderno*.

En las viejas democracias del mundo anglo-sajón –allí donde más se han profundizado los estudios sobre la temática de las relaciones FFAA sociedad- la preocupación principal de los investigadores se ha concentrado, no tanto en la subordinación militar a las autoridades políticas/civiles –algo que no ha estado mayormente en cuestión- sino en la optimización del manejo de las relaciones entre los diversos sectores y/o sectores políticos y/o sociales, de manera de prevenir y/o minimizar el uso particularista de los recursos de poder que naturalmente poseen y desarrollan las instituciones militares. Todo ello con un objetivo central subyacente: la maximización de la capacidad militar para cumplir su misión de defensa militar.

En cambio, desde la óptica latinoamericana, particularmente desde los 80', la cuestión de la subordinación militar a las autoridades políticas/civiles legítimas y de la lealtad militar a la institucionalidad democrática se ubica en la determinación de los mecanismos más idóneos para obtener dicha subordinación y garantizar su permanente observancia.

En este sentido es interesante citar al investigador argentino Ernesto López (2001):

“la subordinación de las instituciones militares a los poderes cívico-políticos no es un dato fuerte de nuestra realidad histórica(...)Al contrario es algo repetidamente ausente, que debe ser construido y cultivado(...)Por lo tanto, la pregunta central desde una preocupación latinoamericana sobre el control civil debería ser: no cómo se evitan las deformaciones, sino cómo se consigue la subordinación”. Y concluye: “apelando a la vieja pero productiva distinción conceptual weberiana entre **poder** y **dominación**³, puede sostenerse que la construcción de control civil es, en nuestra región, más bien un problema vinculado a lo segundo que a lo primero. Nótese que no se ha propuesto que constituyan vías excluyentes o alternativas, pues no lo son(...) Sin embargo,(...)en contextos históricos signados por el tránsito desde gobiernos autoritarios y/o dictatoriales hacia formas democráticas en los que las transiciones comienzan con decisiones de los gobiernos militares y, salvo excepcionalmente, incluyen pactos explícitos o implícitos con las fuerzas civiles, acerca de las modalidades, los tiempos, las reglas, etc. de la transición, la construcción -en rigor, debería decirse la reconstrucción- del control civil debe naturalmente inclinarse hacia la vía del consentimiento”⁴.

Debe precisarse que, pese a haber perdido centralidad luego de la traumática experiencia de las dictaduras de la seguridad nacional, el papel

de los militares como fuerza de control social y político aun se encuentra subyacente, tanto en ciertos gobiernos como en la doctrina de algunas instituciones militares de la región. Este dato no sólo permite comprender, en muchos casos, la *lógica* de relación entre gobernantes latinoamericanos y militares, sino que plantea un desafío ineludible para quienes entienden imprescindible superar el arraigado concepto de que las FFAA constituyen, en última instancia, instituciones *tutelares* o *guardias pretorianas* de la sociedad.

En el caso uruguayo, la problemática de la relación entre las instituciones militares y las autoridades de gobierno legítimas ha estado particularmente presente en la agenda pública a partir de 1985.

El fenómeno, novedoso en la historia política uruguaya, ha sido resultado básicamente del reclamo de clarificación de las violaciones de derechos humanos (DDHH) cometidas durante la dictadura. Simultáneamente, la centralidad y amplitud adquirida por esta problemática, de inequívoca legitimidad y pertinencia tanto humana como política, determinó que la *cuestión militar* tendiera a ser reducida a ella, relegando otros aspectos *sustantivos* a un segundo plano.

En efecto, la agenda política uruguaya, a lo largo de su ya centenaria historia de vida institucional contemporánea, ha obviado sistemáticamente el debate público de lo que podría definirse como *política militar*. Esto es, la definición de las razones que determinan la existencia de FFAA, por lo tanto, las características que ellas deben tener y, finalmente, los recursos que la sociedad debe invertir en su construcción y mantenimiento. Un fenómeno en sí mismo llamativo y que da cuenta de lo que debiera caracterizarse, al menos, como una *anomalía democrática* significativa.

Así, partiendo de una breve definición del concepto de *no asunto* – *non-issues*– y de una sintética aproximación inductiva al fenómeno en Uruguay, se intentará analizar algunas de sus implicancias para la calidad de la democracia cuando se inaugura lo que se ha denominado *era progresista* en la historia política uruguaya (Moreira 2005).

III. LA CUESTIÓN MILITAR UN NO ASUNTO EN LA AGENDA POLÍTICA URUGUAYA

Podrían definirse como *no-asuntos* aquellas cuestiones importantes y/o de interés general que, por diversas razones (prejuicios, intereses creados, etc.), no emergen a la luz para integrar la agenda política pública, tendiendo a resolverse en otros ámbitos. Los *no asuntos*, entonces, no se constituyen en objeto de *toma de decisión* más o menos informada y transparente. Y, en muchos casos, ni siquiera completan el *ciclo de decisión* clásico: instalación en la agenda pública, debate, consideración en

el Parlamento, etc., para ser finalmente objeto de una decisión formal y explícita con la participación transparente de los diversos actores.

Dichos procesos, excluidos como objeto de análisis por los *pluralistas*, fueron puestos en foco por P. Bachrach y M. Baratz (1962 y 1963) en dos célebres artículos. En ellos definieron los denominados *procesos de toma de no-decisión* –*non decision making process*–, poniendo de relieve la importancia sustantiva de los *no asuntos* en el estudio de las relaciones de poder en una sociedad. No lograron, en cambio, similar persuasividad en cuanto a su propuesta metodológica.

Más allá de dicho debate, la categorías de *no asunto* y de *procesos de toma de no decisión*, aparecen intuitivamente relevantes y resultan funcionalmente útiles, en la medida que no se propone aquí un examen detallado de los procesos de toma de decisión en cuestiones de defensa nacional y/o política militar, sino que sólo se busca poner en cuestión el tratamiento que tradicionalmente ha dispensado la democracia uruguaya a estos temas.

El carácter de *no asunto* de la temática de defensa nacional y de los temas militares se expresa por la virtual ausencia de las cuestiones sustantivas de dicha problemática en la agenda parlamentaria uruguaya. Así, cuando los temas vinculados a política militar se consideran en el ámbito de las tradicionalmente reducidas Comisiones de Defensa de ambas Cámaras legislativas es llamativa la falta de profundidad con que generalmente ellos se tratan.

Es indudable que el uruguayo medio no posee contacto con el *mundo militar*. La falta de conocimiento sobre estos asuntos que generalmente exhiben los legisladores no hace sino expresar dicha realidad. En efecto, desde que las FFAA se organizaron en Uruguay como instituciones estatales formalizadas, el reclutamiento de su personal ha sido voluntario⁵. Ello reforzó su aislamiento respecto a la sociedad. Sin embargo, ello no parece suficiente para justificar que las decisiones parlamentarias sean adoptadas de manera poco informada. Tampoco, vale señalarlo, que el muy escaso estudio académico acumulado sobre una institución estatal tan significativa, por el volumen y la calidad de los recursos sociales que ella gestiona y el poder que ellos le confieren.

No se afirma que los trámites formales referidos a la política militar no se cumplan. Por el contrario: se señala que en las cuestiones referidas a *lo militar* predomina el tratamiento formal por sobre lo sustantivo. En efecto, las asignaciones presupuestales para las FFAA se aprueban por el Parlamento, tal como la Constitución lo establece. También las venias de ascenso para Oficiales Superiores y las que autorizan la entrada de tropas extranjeras y la salida de tropas uruguayas del territorio nacional. El

Ministerio de Defensa Nacional envía anualmente los programas de estudio de las diversas escuelas de formación militar al Parlamento, también como lo establece la ley.

El trámite de dichos asuntos para quien ha seguido el tema durante los últimos años resulta prácticamente rutinario. Cada año y desde 1985⁶, en el momento de considerar el Presupuesto quinquenal o las Rendiciones de Cuentas y Balances de Ejecución Presupuestal anuales, las actas legislativas consignan las expresiones de algún parlamentario sobre la urgencia de definir *para qué las FFAA*, como paso previo a determinar *qué FFAA necesita el país* y así establecer el monto y el destino de los recursos a ellas destinados. Sin embargo, ello fue sistemáticamente eludido.

Desde la restauración democrática, los sucesivos gobiernos han prometido elevar al Parlamento un proyecto de reforma de la Ley Orgánica de las FFAA. La promesa gubernamental recién se cumplió en diciembre del año 2003. La vacía formalidad del trámite quedó en evidencia ya que ni la bancada parlamentaria oficialista tuvo interés en debatir el tema y el proyecto de ley no ingresó siquiera en el orden del día de las Comisiones de Defensa par su consideración⁷.

En cambio, debe precisarse que en la última década en alguna oportunidad los pedidos de autorización parlamentaria para la salida de militares uruguayos del territorio nacional⁸, para integrar misiones de paz o cumplir maniobras con Fuerzas de otros países, han sido objeto de análisis más detallado por parte de alguna de las Comisiones legislativas. En pocas ocasiones, sin embargo, el intercambio entre legisladores y funcionarios del Ministerio de Defensa dio lugar a una explicitación profunda del conjunto de razones en juego para solicitar la venia legislativa, de sus implicancias estratégicas, políticas, etc.

Por otra parte, una mirada histórica de más largo plazo, permite comprobar que desde 1941, momento en el que se aprueba la Ley Orgánica Militar y a partir del cual se fueron redactando luego las Leyes que regulan la Armada Nacional (1946) y la Fuerza Aérea (1953), no se unificó la normativa militar hasta que, en 1974, la dictadura aprobó la Ley Orgánica de las FFAA, aún vigente con algunas modificaciones. Así, puede afirmarse que el Parlamento uruguayo, con una sola excepción, ha obviado enfocar globalmente la temática de las FFAA desde la década de los 40⁹.

La excepción quizás más notable ocurrió en 1963, durante el segundo gobierno de mayoría blanca. En dicha oportunidad, el Ministro de Defensa, Gral.(R.) Rebollo, encomendó al entonces flamante Gral. Liber Seregni¹⁰ la elaboración de un proyecto de Ley Orgánica de las FFAA. Ello derivó en un proceso de intercambio con la Comisión de Defensa del Senado que dio

lugar a la redacción de un ante-proyecto de ley que, sin embargo, nunca fue enviado al Parlamento.

También debe mencionarse que a la salida de la dictadura, el Parlamento introdujo algunas modificaciones a la Ley Orgánica de las FFAA dirigidas a eliminar las definiciones que consagraban a la *doctrina de la seguridad nacional* como base de las misiones asignadas a las FFAA.

De lo expuesto es posible concluir, *prima facie*, que los partidos políticos uruguayos han optado tradicionalmente por *omitir* el tratamiento público de la temática de la defensa y en particular de la temática militar.

Sin embargo, como se verá enseguida, ello no supone desinterés, ni falta de atención, ni desconocimiento de la importancia del asunto por parte de los principales dirigentes políticos.

Frente a tales antecedentes, la decisión del recientemente instalado gobierno del Presidente Tabaré Vázquez de promover un amplio proceso de Debate Nacional sobre Defensa con participación de la Universidad de la República, parlamentarios, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y periodistas, que deberá culminar con la presentación al Parlamento de una Ley de Defensa Nacional y de una nueva Ley Orgánica de las FFAA, aparece como una notable novedad.

IV. ALGUNAS RAZONES DE LA OMISIÓN POLÍTICA

Conviene precisar que, desde el punto de vista de su ordenamiento jurídico, Uruguay no presenta anomalías formales en lo que podría definirse como paradigmas fundamentales de un estado derecho: preeminencia de las autoridades políticas electas sobre las jerarquías militares y sujeción militar al Presidente de la República quien ostenta, por mandato constitucional, junto al Consejo de Ministros o el Ministro de Defensa Nacional, el *Mando Superior* de las FFAA. Por su parte, éstas poseen como cometido, también establecido por ley las misiones más o menos clásicas: defensa de la independencia y la paz de la República, de la Constitución y las leyes, etc.¹¹.

Entre tanto el Parlamento posee las potestades normales de supervisión y control además de participar preceptivamente en los ascensos de Oficiales Superiores¹², en la fijación del presupuesto y del número de efectivos, en el ingreso de tropas extranjeras y la salida de efectivos del territorio nacional así como en la declaración guerra, etc.

Como ya se señaló, lo más llamativo en la normativa legal uruguaya es que la regulación de las funciones y de la orgánica del Ministerio de Defensa Nacional se ubica en la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas. Una particularidad que se explica por razones históricas¹³, pero que muy poco contribuye a la clara separación del Ministerio -organismo de

conducción política- de las Fuerzas Armadas, organizaciones profesionales especializadas de carácter ejecutivo. A ello se volverá más abajo.

Las tradiciones políticas del Estado uruguayo y sus expresiones particulares en el Ministerio de Defensa Nacional representan la *clave explicativa* de los principales *déficit democráticos* en este ámbito, remitiendo al papel hegemónico de los partidos políticos en la historia del país y particularmente en la construcción del Estado uruguayo contemporáneo.

En efecto, a lo largo de siglo XX, los partidos políticos en el gobierno han tendido a manejar el aparato estatal con criterios patrimonialistas que a lo largo del siglo devinieron crecientemente *clientelares*. Este hecho explica la debilidad de las burocracias especializadas permanentes en la Administración Central del Estado uruguayo¹⁴ y explica su escaso rol en el asesoramiento ministerial. Las recientes “olas” de reforma del Estado han terminado de desquiciar los sistemas de carrera de las burocracias públicas permanentes¹⁵.

El proceso de reforma del Estado vivido por el Uruguay durante estas últimas décadas, combinado con la prohibición legal genérica y absoluta para el ingreso de funcionarios a la administración pública, han dado lugar a un muy grave deterioro de las capacidades institucionales permanentes del Estado.

En efecto, si se analiza lo que en Uruguay se denomina Administración Central del Estado – Presidencia de la República y Ministerios- se observará como fenómeno general una notable debilidad de las estructuras permanentes de los Ministerios para la elaboración de políticas públicas¹⁶.

Con la excepción relativamente reciente del Ministerio de Economía y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto¹⁷, los Ministerios uruguayos no han desarrollado burocracias especializadas en la elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas. Dichas funciones, por lo general, son asignadas a equipos *ad hoc* de personas de confianza del Ministro, que cesan al terminar la gestión del titular del Ministerio.

En general, los funcionarios “de plantilla” de los Ministerios son asignados al cumplimiento de tareas rutinarias de trámite burocrático y apoyo a los equipos de confianza del Ministro de turno. Ello determina, además, que la *memoria institucional* en el campo de las políticas públicas sea un fenómeno poco frecuente en la Administración Central del Estado uruguayo.

El Ministerio de Defensa Nacional no ha sido excepción en dicho sentido. Debe además citarse lo que se adelantó más arriba: una normativa plena de ambigüedades en lo que refiere a las relaciones entre gobierno,

Estado y FFAA, cuyos orígenes se ubican en la Ley Orgánica Militar de 1941, virtual "ley madre" en este ámbito.

Aquella ley constituyó de hecho al mismo tiempo, ley de defensa nacional, orgánica del Ejército¹⁸ y reglamentaria de las funciones del Ministerio de Defensa Nacional. La Ley Orgánica de las FFAA vigente retoma muchos elementos de la ley de 1941, fue elaborada por la dictadura y convalidada por el Consejo de Estado en 1974¹⁹. Obviamente, entre sus objetivos no estuvo precisamente clarificar la preeminencia del Ministerio como organismo de conducción política.

Posteriormente, las modificaciones introducidas a la ley en 1986, sólo tuvieron la preocupación de *amputar* los principales elementos de la *doctrina de la seguridad nacional*, sin siquiera eliminarlos completamente. Como ya se estableció la prometida reforma de la Ley Orgánica de las FFAA no se ha concretado y la Ley de Defensa Nacional ni siquiera ha ingresado en la agenda pública. Recién luego de dos décadas de restauración democrática, se abren procesos que podrían conducir a revisar la normativa legal sobre temas militares y, simultáneamente, a incorporar plenamente a la ciudadanía en la problemática y el debate informado de estas cuestiones.

Quiere decir, entonces, que el gobierno del Presidente Vázquez encuentra un Ministerio de Defensa Nacional fuertemente militarizado por imperio de la ley y como resultado de tradiciones muy arraigadas. De hecho, no es exagerado afirmar que el Ministerio es, en muy buena medida, una institución concebida para administrar los asuntos de las FFAA y representarlas en el gobierno. Como se verá en la próxima sección, ello es resultado casi natural de más de un siglo de una muy establecida tradición de relación entre militares y partidos políticos en el gobierno.

El Ministerio de Defensa, sus funciones y organización, está subsumido en la ley que regula a las Fuerzas Armadas, consagrando un *rezago democrático* significativo que traba objetivamente el ejercicio efectivo de la obligación indelegable de las autoridades políticas en cualquier estado de derecho de *gobernar* al sector defensa y a su componente militar, las Fuerzas Armadas. En efecto, las normas que regulan la orgánica y el funcionamiento del Ministerio de Defensa –Arts. N°9 y siguientes de la Ley Orgánica Militar– consagran la presencia determinante de oficiales militares en todas sus jerarquías administrativas, garantizando una realidad de autonomía, tanto de las Fuerzas respecto del gobierno, como de ellas entre sí, además de consagrar la tradicional preeminencia del Ejército al interior del Ministerio.

Dicha realidad explica que sea el Ministerio de Defensa Nacional donde el Frente Amplio cuente con menores apoyos internos y mayores vacíos de información.

Por otra parte, debe constatarse que el Ministerio de Defensa gestiona numerosos organismos con funciones y tareas de carácter típicamente civil. Entre ellas, el Servicio Nacional de Meteorología, la Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica, Diques Nacionales, Parques Nacionales, Inteligencia de Estado, etc. Por otra parte, el volumen y desarrollo adquirido por el Servicio de Sanidad de las FFAA lo convierte, en realidad, en la *seguro médico de la familia militar*²⁰.

La paradoja que esta situación plantea es evidente: el Ministerio de Defensa Nacional, una institución que debiera ser típicamente política/civil, constituye un organismo, de hecho, militarizado y que funciona, en buena medida, como un organismo *de y para las Fuerzas Armadas*. Sin embargo, al mismo tiempo, alberga muchos servicios cuyas funciones *per se* no son de carácter militar.

Así, de la misma forma que no es posible caracterizar como *presupuesto militar* a la voluminosa asignación de recursos públicos que se dedica al Ministerio de Defensa, también debe señalarse que, mientras el mismo mantenga su carácter de organismo militar y militarizado -y si es cierto que *recursos son poder-*, esta realidad contribuye objetivamente a fortalecer el *poder político militar* (Abrahamsson 1972) en la sociedad.

De lo señalado hasta aquí se desprenden dos cuestiones que por acción u omisión deberán definir las nuevas autoridades del Ministerio de Defensa.

Por una parte, será necesario resolver si el Ministerio conservará su carácter de institución fuertemente militarizada o si se encarará su reforma en el sentido de fortalecer sus cometidos como organismo político de gobierno.

La segunda gran decisión, no necesariamente dependiente ni determinada por la primera, se vincula con los cometidos, funciones y tareas del Ministerio: ¿retendrá éste en su esfera solamente aquellas funciones y tareas específicas de las Fuerzas Armadas o continuará albergando en su seno a organismos y funciones más amplias? Y, en este último caso, ¿cuáles y en función de qué criterios?

V. EL PECULIAR CONTROL CIVIL A LA URUGUAYA

En Uruguay las FFAA han estado sujetas tradicionalmente al control de las autoridades de gobierno legítimas. Incluso, las dos *interrupciones* del orden constitucional durante el siglo XX, tuvieron en los Presidentes

constitucionales de la época y en importantes fracciones de los partidos políticos, actores protagónicos de su gestación y ejecución.

En efecto, en 1933, el golpe de Estado fue promovido y protagonizado por, Gabriel Terra, Presidente electo constitucionalmente. El papel de las FFAA en dicho *quiebre institucional* podría definirse como de *complicidad por omisión*²¹. Los militares optaron en la ocasión por su fidelidad al *Mando Superior* frente al deber de *defensa de la Constitución y las Leyes*²².

La disolución del Parlamento de junio de 1973, resultó de un proceso de gradual incremento del autoritarismo como respuesta gubernamental al creciente descontento social provocado por las consecuencias de la crisis del temprano *modelo de sociedad de bienestar* que construyó Uruguay a lo largo de la primera mitad del siglo XX.

Desde junio de 1968 y hasta el fin de su mandato en marzo de 1972, el Presidente Jorge Pacheco Areco gobernó en un régimen de excepción que, de hecho, le permitió desconocer al Parlamento. En ese marco, en 1971, las FFAA fueron encargadas de la dirección de la *lucha anti-subversiva*. En 1972, ya con el Juan M. Bordaberry como Presidente electo, en el marco de un crecimiento significativo de la actividad de la guerrilla y una importante agitación sindical, el Parlamento aprobó sucesivamente el *Estado de Guerra Interno*, la suspensión de los derechos y las garantías individuales y la Ley de Seguridad Nacional sometiendo a la jurisdicción militar a los civiles sospechosos de *subversión*.

Así, las autoridades civiles de gobierno resignaron potestades *de hecho y de derecho* en unas FFAA crecientemente comprometidas en tareas de represión interna y convertidas en actor político con el beneplácito y/o la pasividad de los principales partidos políticos y el propio Parlamento.

El intento tardío del Presidente Bordaberry, febrero de 1973, de reivindicar su legítima autoridad frente a las FFAA, culminó con el "Pacto de Boiso Lanza"²³ que, por el contrario, consagró el poder militar²⁴. Posteriormente, 27 de junio de 1973, cuando el Parlamento pretende tardíamente defender sus fueros constitucionales²⁵, el Presidente de la República decreta la disolución de las Cámaras con el apoyo de los Mandos militares y policiales

Así, con esas dos excepciones, puede afirmarse que la historia del Uruguay contemporáneo muestra unas FFAA generalmente sujetas al *control civil*. El carácter de dicha subordinación, sin embargo, ha tenido como referencia central al Presidente de la República²⁶.

Dicha característica, junto a unos partidos políticos que han hegemonizado la construcción y el control del Estado con un sentido *patrimonialista y clientelar*, señalan la *pista explicativa* central para

comprender los déficit democráticos que se registran en la esfera de las relaciones FFAA sociedad en Uruguay.

En dicho sentido, como ya se señaló, las FFAA no son estrictamente una excepción entre las burocracias estatales. En todo caso, el diferencial lo marca la notable condición de burocracia profesional especializada en la administración y gestión de los medios de violencia del Estado que detentan las FFAA.

Ello obliga a llamar la atención respecto a la conducta del Poder Ejecutivo que ha optado tradicionalmente por sustraer de la esfera parlamentaria el debate de las cuestiones sustantivas referidas a las FFAA. Ello se ha visto facilitado por un régimen de gobierno como el uruguayo, de fuerte sesgo presidencialista, que otorga significativas potestades al Ejecutivo en su relación con el Parlamento.

Por otra parte, la modalidad de gobierno de las instituciones militares que se fue construyendo desde las primeras décadas del siglo XX, ha conllevado elevados niveles de *autogobierno militar*. Esta fuerte autonomía de las instituciones armadas, fue generando de hecho una esfera de asuntos de *monopolio militar*.

Como tácita contrapartida de dicha *autonomía*, las autoridades políticas han ejercido el derecho a una considerable *intrusividad* en una cuestión clave: la designación de las máximas jerarquías militares. Así, puede afirmarse que, desde principios de siglo y como elemento central en las tradiciones del control civil sobre los militares²⁷, se instaló un grado relevante de incidencia de las autoridades políticas/civiles en el control directo e indirecto de las jerarquías militares. Los sucesivos Presidentes y muy especialmente aquellos que jugaron papeles significativos en la historia del país, se aseguraron de esa forma la fidelidad personal y/o partidaria del Generalato y de las principales jefaturas militares.

En un país gobernado por el Partido Colorado desde el último cuarto del siglo XIX y hasta 1958, las FFAA constituyeron, de hecho, un aparato al servicio del partido y su función real resultó ser la de garante de su hegemonía política²⁸.

Asegurado el control político-partidario de las instituciones militares, los sucesivos gobiernos civiles a lo largo de las siete primeras décadas del siglo pasado, optaron por dejar en manos de las propias FFAA la elaboración de las políticas militares. De esta forma, la partir de algunos grandes lineamientos que quedaron establecidos desde la institucionalización democrática del estado uruguayo, en los comienzos del siglo XX, la doctrina militar -organización, despliegue, educación, sistemas de armas, etc.- y hasta el muy sensible ámbito de los vínculos exteriores, se constituyó en virtual *monopolio profesional militar*.

Esta omisión política civil adquiere todo su sentido si se considera que la integridad territorial y la independencia de Uruguay –país pequeño y de escasa población entre los dos colosos sudamericanos- nunca se fundaron seriamente en la fuerza militar. Y ello fue así no sólo como consecuencia de una *fatalidad histórico-geográfica*, hija la política imperial británica. La larga tradición uruguaya de defensa y promoción del derecho internacional como principio rector de la convivencia entre las naciones, reforzó permanentemente la idea muy extendida de superfluidad militar. Además, un fuerte sentimiento pacifista y hasta anti-militarista ha caracterizado a la sociedad uruguaya, constituyéndose en uno de los rasgos de su cultura política²⁹.

La relativa *marginalidad* de las FFAA en la sociedad uruguaya, ha llevado a que ellas sean percibidas como una costosa y superflua carga o, en el mejor de los casos, como un mal necesario. La contrapartida de resentimiento y auto-aislamiento social militar, han determinado una relación tradicionalmente conflictiva entre militares y civiles que también se ha reflejado en las relaciones entre políticos y militares.

En resumen, la escasa atención aparente que el *mundo político* ha prestado a las FFAA mientras no fue necesario *echar mano* a ellas como instrumento de custodia del *status quo*, tiene una doble explicación básica. Por una parte, la *lejanía* civil respecto del *mundo militar* en un país en el que, desde su institucionalización, los Ejércitos han sido de reclutamiento voluntario. El otro –y principal- factor explicativo debe buscarse en el subyacente papel de *custodia* del orden establecido asignado a las FFAA, muy relacionado con la peculiar modalidad de control civil instrumentada por los gobiernos durante el siglo XX y su bajo nivel de *intromisión política* en los asuntos de la corporación.

No puede dejar de señalarse, finalmente, cómo la realidad mundial de la guerra fría y la forma en que Uruguay se insertó en dicha configuración internacional de poder como aliado de EEUU, constituyó un factor muy importante que se compaginó armónicamente con las modalidades de relación entre gobiernos y FFAA y esa sistemática *omisión política*.

En efecto, desde temprano y aún antes de la formalización del sistema de defensa hemisférica construido alrededor del Tratado Interamericano de Defensa Recíproca (TIAR) firmado en Río de Janeiro en 1947, el Uruguay comenzó a construir estrechas relaciones militares con EEUU. Real de Azua (1969) ubica con acierto el verdadero inicio del proceso en 1942, año de creación de la Junta Interamericana de Defensa. En buena medida, ello se explica por el papel que el Departamento de Estado y el Pentágono asignaron a Uruguay en función de su

enfrentamiento con el gobierno del Gral. Perón en Argentina, caracterizado como aliado del *eje* Berlín-Roma en el hemisferio.

Más allá de las razones de carácter político-ideológico que vincularon a los gobiernos batllistas con EEUU, primero en el marco del conflicto con el *enemigo nazi-fascista* y posteriormente –con menor entusiasmo– con el *enemigo comunista*, los programas de cooperación militar norteamericana a los que se adscribió el Uruguay, constituyeron una excelente *solución ad hoc* para equipar y entrenar a las FFAA sin que ello requiriera mayores esfuerzos para las arcas públicas. Cuando en 1958 el Partido Nacional desplazó al Partido Colorado, poniendo fin a casi un siglo de hegemonía colorada en el gobierno, la diplomacia norteamericana descubrió con sorpresa³⁰ a un aliado más cooperativo en el nuevo Partido de gobierno. En efecto, Washington había tenido como combativo *enemigo* al partido de Luis A. de Herrera, cuya acción fue determinante para evitar, en 1940, la instalación de una base norteamericana en Laguna del Sauce, muy próximo a Punta del Este³¹.

La sorpresa de la diplomacia norteamericana se explica por el escaso conocimiento que ella contaba sobre el Partido Nacional y muy especialmente porque el triunfo electoral de 1958 coincidió con la pérdida de influencia de Herrera y su casi inmediata muerte en 1959. Ello determinó una suerte de *viraje* en el carácter del nacionalismo del Partido Blanco, volcado claramente al anti-comunismo al tiempo que abandonaba su tradición anti-norteamericana. El nuevo gobierno uruguayo confluía así con la prédica de Washington por esos años en América Latina, en un proceso que –como se señaló más arriba– terminó desembocando en el golpe de Estado de 1973 y la dictadura hasta 1985.

En dicho marco, entre 1953 y 1976³², operó el convenio de Cooperación Militar con EEUU en combinación con la Misión Aérea norteamericana instalada desde principios de 1952. Esta última jugó un papel central en el desorbitado desarrollo de la Aeronáutica Militar y su posterior transformación en Fuerza Aérea Uruguaya (1953)³³. En general el equipamiento, modernización y desarrollo doctrinario de las tres Fuerzas Armadas durante la guerra fría no puede analizarse sin considerar esta presencia norteamericana.

Es más, en realidad, el mencionado Convenio de Cooperación de junio de 1953, tuvo su eje central en la firma de un Plan de Defensa Militar de carácter secreto, entrado en vigor el 14/10/53. Alrededor de ese Plan y de su “Anexo A” –denominado “Unidades de Tarea del Hemisferio Occidental”– giró tanto la donación de material militar norteamericano como el programa de entrenamiento que en función del mismo desarrollaron los instructores militares de EE.UU. durante el período³⁴.

Justamente fueron dichos años durante los cuales la creciente influencia de las FFAA, las fue convirtiendo en actor político hasta transformarlas en fuerza de gobierno.

VI. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL: PRESUPUESTO Y PERSONAL

El volumen de presupuesto que el Uruguay asigna al Ministerio de Defensa, aunque ha caído persistentemente desde 1985, continúa siendo relativamente significativo.

El Cuadro 1 que se presenta a continuación muestra su evolución post-dictadura, tanto en relación al Presupuesto del Estado como al PBI. En tal evolución se combinaron los recortes de personal con la caída del salario real, a lo que se sumaron también reducciones del gasto en funcionamiento e inversiones.

Cuadro 1 - Evolución del gasto del Ministerio de Defensa

		Porcentaje del Gasto: Adm. Central + Orgs. del Art. 220 ⁽¹⁾							
		Período 1985-2000							
		1985		1990		1996		2000	
		USD	%	USD	%	USD	%	USD	%
Mín. Defensa Nacional		141.620	13.42	199.699	13.08	390.152	9.39	350.700	7.50
Adm. Central y Art.220		1.055.229	100	1.526.838	100	4.157.013	100	4.667.000	100
		Porcentaje del PBI							
		Período 1994-2003							
1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1.93	1.85	1.77	1.62	1.62	1.63	1.61	1.58	1.55	1.50

⁽¹⁾ Organismos del Art. 220 son aquellos incluidos en dicho artículo de la Constitución. Los principales por su volumen son los organismos que gestionan la educación pública, incluyendo la Universidad de la República, el Poder Judicial y otros de menor significación presupuestal.

Fuente: Elaborado por el autor a partir del informe presentado por el Ministerio de Defensa Nacional en la Comisión de Presupuesto Integrada con Hacienda de la Cámara de Diputados (20/08/01) y Semanario Búsqueda con información del Ministerio de Economía y Finanzas.

Ninguno de estos elementos, debe señalarse, han sido una exclusividad del Ministerio de Defensa, salvo que la reducción del número de funcionarios fue algo más drástica en Defensa que en otros organismos públicos.

Sin embargo, es interesante observar la evolución del gasto con una perspectiva de más largo plazo, no sólo para confirmar su caída relativa en las últimas dos décadas, sino para comparar estas cifras con el gasto del Ministerio de Defensa en el período previo la dictadura. Los cuadros siguientes resumen sinópticamente la información elaborada por la Dra. Selva López³⁵, quien elaboró una serie calculando el gasto del Ministerio

sobre una base común durante un período que comienza antes de la dictadura e incluye algunos años posteriores a ellas.

Cuadro 2 - Gastos de Defensa

en 1996 respecto a 1984	
% del PBI	-31.3%
% del Presupuesto	-43%
Gasto Real	-9%
actual con respecto al promedio del período 1955-1973	
% del PBI	+62%
% del Presupuesto	-6%
Gasto Real	+253

Fuente: López 1999.

El presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional, con haberse reducido respecto a la dictadura, no ha retornado a sus niveles históricos. Ello responde a dos factores. Por una parte, el gasto en defensa nacional ha acompañado la evolución creciente del conjunto del gasto público que - como se ve en el Cuadro 1, lejos de caer en términos absolutos, ha crecido significativamente. Por otra parte, el volumen de personal, tanto de las FFAA como del Ministerio, si bien ha disminuido, tampoco ha retornado a sus niveles previos a la dictadura (ver Cuadro 3).

Cuadro 3 - Efectivos del MDN

	1960 ⁽³⁾	1985 ⁽²⁾	1995 ⁽²⁾	1999	2001	2002	2003	2004 ⁽¹⁾
Militares	12.800	39.793		31.994	25.966			30.141
Civiles		2.971		2.377				1.716
TOTAL		42.764	35.140	34.371	31.929	31.960	32.647	31.857

⁽¹⁾ cargos efectivamente ocupados a diciembre 2004, fuente MDN.

⁽²⁾ Los datos figuran en el Acta N° 11 de la Comisión de Presupuesto Integrada con Hacienda de la Cámara de Diputados del 14/09/95 cuando el Ministerio informó sobre el Presupuesto 1995-1999.

⁽³⁾ Datos recogidos por el autor en los Archivos Nacionales (NARA) de EE.UU.

Fuente: construido por el autor a partir de diversas fuentes: NARA-Washington, ONSC, Ministerio de Defensa, CEPRE.

Como se ve, con la vuelta a la democracia, a partir de 1985, se instaló una clara orientación hacia la reducción del número de funcionarios en el MDN que, sin embargo, se estabiliza y crece levemente a partir de 2001 con la creación de algunos nuevos cargos en el presupuesto 2000-2004.

El mecanismo principal utilizado para implementar la reducción del número de funcionarios del Ministerio, como en el conjunto de la Administración pública, fue la no provisión de vacantes. Sin embargo, en ausencia de un diseño específico de reestructura del Ministerio y de la

Cuadro 4 - Estructura Personal Superior Militar al 31/10/04

Grados	Ejército			Armada			Fuerza Aérea			Otras Dep.			TOTALES
	Ocup.	F/C	Rei.+Res.	Ocup.	F/C	Rei.+Res.	Ocup.	F/C	Rei.+Res.	Ocup.	F/C ¹	Rei.+Res.	
Tte.Gral. y V/A	1			1			1					2	5
Gral. Y C/A	15			5			5					2	27
Cnel. y C/N	163	69		78	65	2	44	45	1	5		19	491
Tte.Cnel. y C/F	188	41	2	79	49		58	19	4	13			453
May. y C/C	219	67	4	103	16	1	70	12	1	24	54	7	578
Cap. y T/N	259	40	10	102	6	7	75	4		58	140	4	705
Tte.1° y A/N	223	4	8	112		5	78	2	1	103	79	2	617
Tte.2° y A/F	178	11	5	20		5	60	1		194	43	2	519
Alf. y G/M	133		2	29		3	53			166			386
TOTAL GRAL.	1379	232	31	529	136	23	444	83	7	563	316	36	3781

¹Casi todos los oficiales agrupados en esta categoría revistan en el Servicio de Sanidad de las FFAA.

Oc = cargos del escalafón ocupados.

F/C = oficiales que están fuera del cuadro escalafonario.

Rei+Res. = oficiales reincorporados y oficiales reservistas.

Fuente: elaborado por el autor a partir de información del MDN.

estructura de las Fuerzas, la reducción del volumen de personal se produjo sin cambios sustantivos desde el punto de vista de la estructura general de las FFAA y del Ministerio. Dicho *achicamiento* tampoco se reflejó en la corrección de una deformación estructural de larga data que exhibe la pirámide funcional de las Fuerzas Armadas y que se observa en el Cuadro 4. Sólo se señalarán los principales problemas que esta cuestión plantea desde el punto de vista presupuestal.

La proliferación de Oficiales militares *fuera de cuadro* que surge del Cuadro 4, se explica por la existencia de normas de ascenso *ad hoc* aprobadas a mediados del siglo XX. Sin entrar en el detalle de sus características, puede decirse que estos mecanismos aseguran en la práctica que todo Oficial egresado de las escuelas de formación, de no mediar faltas graves, accederá al grado de Coronel de Ejército ó Fuerza Aérea o de Capitán de Navío en la Armada.

Esta particularidad de los sistemas de ascenso, de hecho se suma al *sobre-dimensionamiento* general de las FFAA ya que inevitablemente se genera un exceso de oficiales que se acumulan en los grados jerárquicos más altos como se ve en los números resaltados en negritas (Cuadro 4).

Pero además, esta anomalía de los escalafones de oficiales militares en actividad, se *transfiere* -como es obvio- al escalafón de retirados. Así, las consecuencias de la *inflación* en el número de oficiales de más alto rango, también contribuye a incrementar el déficit, ya crónico, del sistema de retiros militares sumado al impacto del proceso de reducción del número de funcionarios activos cotizantes al sistema

Cuadro 5 - Unidades Ejecutoras del Inciso 03- MDN según su denominación presupuestal

1.- Unidades Ejecutoras pertenecientes al Inciso

3.1 - Dirección General de Secretaría de Estado
3.3 - Dirección Nacional de Inteligencia de Estado
3.4 - Comando General del Ejército
3.18 - Comando General de la Armada
3.23 - Comando General de la Fuerza Aérea
3.33 - Dirección Nacional de Sanidad de las Fuerzas Armadas
3.34 - Dirección General de los Servicios
3.35 - Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas
3.39 - Dirección Nacional de Meteorología
3.40 - Ex-D.N. Comunicaciones-TRANSIT. Grupo 0-A70a88L17296
3.41 - Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica

Fuente: CEPRE/OPP/Presidencia de la República.

Como se ve en el Gráfico 1, donde se grafica el gasto del Ministerio de Defensa discriminado según el orden de las *Unidades Ejecutoras* especificado en el Cuadro 5, cinco dependencias representaron el 91.3% del gasto total del Ministerio en el año 2003. Ellas son por su orden: el Ejército con 37,7% del presupuesto, la Armada con 19,4%, Sanidad Militar con 13,7%, la Fuerza Aérea con el 12% y la Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica con 8,5%.

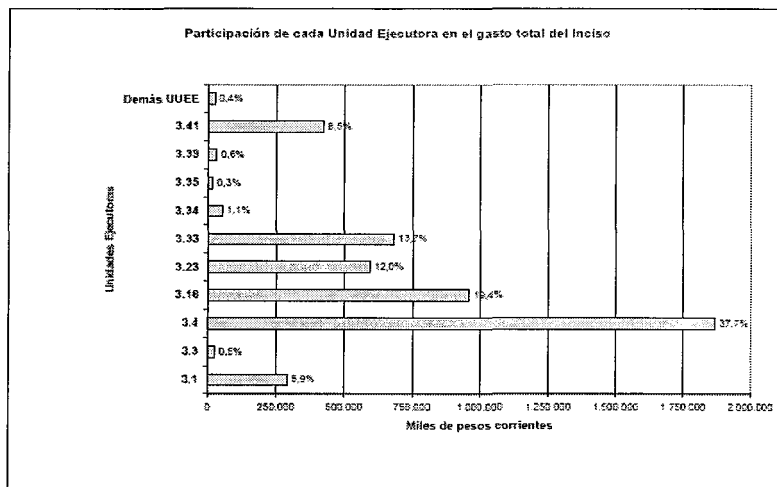


Gráfico 1 - Gasto Total del MDN por U.E. para el 2003

Fuente: CEPRE/OPP/Presidencia de la República.

Esta distribución del presupuesto destinado al Ministerio de Defensa debe ser analizada desde tres perspectivas centrales. La primera, es la forma en la que se distribuye el gasto al interior de cada Unidad Ejecutora en base a las tres categorías del gasto público –retribuciones personales, suministros, funcionamiento e inversiones. Ello puede visualizarse en términos generales en el Cuadro 6.

Cuadro 6 - Distribución del gasto estimado en el MDN 2004, porcentaje

Retribuciones Personales	72.94
Suministros	12.42
Funcionamiento	8.61
Inversiones	6.03

Fuente: MDN, 2005 pág.231.

En el Cuadro 6 puede comprobarse el importante peso relativo del gasto global en retribuciones personales, rubro que incrementa aún más su

peso, particularmente en el Ejército, la Fuerza hegemónica por su mayor volumen (ver Cuadro 7) y por razones de historia y tradición.

La situación señala una situación muy grave desde el punto de vista de la operatividad y la eficacia de estas organizaciones. Una problemática, por otra parte, repetidamente señalada por las principales jerarquías de las propias Fuerzas.

Cuadro 7 - Gasto según rubros en las FFAA. Año 2003
(en porcentajes de ejecución presupuestal)

	Retribuciones Personales	Funcionamiento	Suministros	Inversiones
Ejército	82.31	7.76	8.01	1.92
Armada	63.88	14.41	9.72	9.99
F. Aérea	55.77	12.10	16.41	15.72

Fuente: MDN, 2005 pág. 229-230.

La segunda perspectiva de análisis, mucho más compleja, refiere a la racionalidad de la distribución del presupuesto entre las diversas Unidades Ejecutoras (ver Gráfico 1). Sin embargo, este análisis excede lo estrictamente presupuestal. En realidad, implica complejas definiciones políticas a partir de establecer las necesidades del Uruguay desde el punto de vista de su defensa militar nacional. De ello, uno de los grandes desafíos que enfrenta el nuevo gobierno uruguayo, se ocupará brevemente la próxima sección de este artículo.

Finalmente, el tercer ángulo de análisis, al que se aludió más arriba, refiere a la propia definición de los cometidos del Ministerio de Defensa Nacional y a la permanencia —o no— de un conjunto de agencias públicas que hoy se encuentran en su órbita de responsabilidad. También estos aspectos aguardan definición de parte de la administración del Presidente Tabaré Vázquez y es dable esperar que alguna novedad al respecto se conozca cuando el Poder Ejecutivo envíe en este año al Parlamento su Proyecto de Ley de Presupuesto para el próximo quinquenio.

VII. LOS DESAFÍOS DEL NUEVO GOBIERNO URUGUAYO

Como se ha intentado mostrar en las secciones precedentes, el Ministerio de Defensa Nacional y particularmente las FFAA, en tanto *componente militar de la defensa nacional*, presentan características que no escapan a las realidades generales del conjunto de la administración pública uruguaya. Al mismo tiempo, como es natural, el sector defensa exhibe problemáticas y tradiciones largamente instaladas que resultan de ciertas especificidades propias de las particulares relaciones desarrolladas entre los gobiernos y las instituciones militares a lo largo de la historia. Finalmente, debe señalarse, aunque no sea posible desarrollarlo aquí, que las FFAA

constituyen organizaciones burocráticas complejas integradas por unos profesionales que, por la especificidad de su actividad y las particularidades de su organización y funcionamiento internos, poseen características – valores, tradiciones y cultura/s institucional/es³⁶– que las diferencian de otras grandes organizaciones civiles.

La mayor parte de los grandes problemas que exhibe el sector defensa nacional han sido señalados y en general podría afirmarse que prácticamente todos ellos se vinculan a una verdadera tradición política de omisión de la problemática. Con ello se quiere señalar que la falta de voluntad política exhibida por los sucesivos gobiernos para encarar los temas de la defensa nacional y de política militar, durante buena parte del siglo XX, fueron absolutamente funcionales a los intereses de los partidos políticos en el gobierno

Sin embargo, parece claro que el gobierno progresista instalado en marzo de 2005, tanto por razones presupuestales como políticas, deberá encarar una reformulación del Ministerio de Defensa y una reforma de las FFAA, las primeras en la historia del Uruguay contemporáneo.

El procedimiento que para ello definió una comisión de legisladores y expertos del Frente Amplio, en un documento aprobado antes de las elecciones de octubre de 2004, fue el de un amplio debate nacional en el que deberán participar todos los partidos políticos, los legisladores, académicos y expertos, militares, periodistas y organizaciones de la sociedad civil.

Un proceso de debate que deberá culminar en la aprobación de una Ley de Defensa Nacional que el país nunca ha tenido y en una revisión profunda de la Ley Orgánica de las FFAA, dado lugar al establecimiento de una política pública de largo plazo.

Hasta el momento, las nuevas autoridades del Ministerio de Defensa Nacional, la Dra. Azucena Berrutti –una abogada socialista, largamente vinculada a las organizaciones de defensa de los DDHH- y el Dr. Bayardi –quien presidiera la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados- no han adoptado medidas demasiado espectaculares.

En cambio, el Presidente de la República ha asumido, desde el propio momento de tomar posesión de su cargo, la responsabilidad personal de conducir las actuaciones dirigidas a aclarar el destino de los ciudadanos desaparecidos como consecuencia del terrorismo de Estado durante el período de la dictadura.

La decisión se explica por la peculiar realidad jurídica creada por la denominada Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, aprobada en 1986 y confirmada posteriormente por plebiscito. Esta norma determina, únicamente para el caso de los ciudadanos desaparecidos, que

corresponde al Poder Ejecutivo –y no al Poder Judicial- disponer las investigaciones.

Por lo demás el Artículo 1º de la ley consagra que ha caducado el ejercicio de la pretensión punitiva del Estado respecto de los delitos cometidos hasta el 1º de marzo de 1985 por funcionarios militares y policiales, equiparados y asimilados por móviles políticos o en ocasión del cumplimiento de sus funciones y en ocasión de acciones ordenadas por los mandos que actuaron durante el período de facto.

Dicha determinación del Presidente Vázquez se complementó con otra decisión histórica que ningún gobierno desde 1985 había adoptado: habilitar que un equipo de expertos ingresaran a las unidades militares donde existan sospechas de enterramientos clandestinos de personas.

Pese a una percepción en contrario, muy largamente cultivada tanto por militares como por dirigentes políticos de primer nivel de los dos partidos –Colorado y Nacional- con responsabilidad gobierno desde 1985, la decisión del Presidente de la República fue disciplinadamente acatada por las máximas jerarquías militares y no se registró ninguna actitud significativa de rechazo entre las FFAA.

Pese a que las investigaciones arqueológicas en unidades militares sólo darán algún resultado luego de varios meses de trabajo, su habilitación posee un muy relevante contenido simbólico y constituye un primer jalón en la resolución de lo que se ha denominado *agenda histórica* (González, J. 2005).

En general, las jerarquías de las FFAA han optado por una actitud de respeto y subordinación a las autoridades democráticamente electas y parecen haberse concentrado en colaborar en algunas tareas de apoyo al Plan Nacional de Emergencia que implementa el gobierno con el objetivo de atender la grave situación social de una importante franja de población en condiciones de *pobreza extrema*.

Es posible especular que la tranquilidad militar pueda ser resultado de alguna expectativa en el plano del salario y del equipamiento en la perspectiva del Presupuesto quinquenal que debe presentar el gobierno al Parlamento en el correr de 2005. Tampoco es descartable que en la actitud militar influya un aislamiento social que sufren las instituciones armadas como consecuencia de la dictadura.

Resulta claro que con el transcurso del tiempo y en buena medida por el creciente rechazo que ha cosechado la pertinaz posición de las FFAA –liderada por la Oficialidad en situación de retiro y con el Ejército como principal portavoz - de reivindicación de lo actuado durante la dictadura.

En efecto, es inocultable que los mismos sectores políticos que ejercen el gobierno nacional desde marzo 2005 y cuentan con mayoría

absoluta en ambas Cámaras del Parlamento, fueron sus *enemigos* hasta hace dos décadas atrás. Es más, muchas de las actuales autoridades de gobierno fueron presos políticos y exiliados durante la dictadura.

Además, en otro acontecimiento de enorme trascendencia histórica, esos mismos sectores políticos –con las elecciones de mayo de 2005– también han pasado a controlar los gobiernos locales de los ocho departamentos³⁷ demográfica y productivamente más importantes del Uruguay.

La enorme legitimidad política de que goza el gobierno, unido a una realidad internacional y regional que vuelve absolutamente inviable cualquier aventura militar contraria a la institucionalidad, permite afirmar que es posible encarar una estrategia dirigida a re-estructurar las FFAA y superar *déficit y anomalías democráticas* en el ámbito de las relaciones entre instituciones militares y gobierno que afectan la calidad de la democracia en Uruguay

Notas

- 1 El Uruguay vivo en silo XX dos periodos de dictadura. El primero, entre 1933 y 1942 que tuvo en las FFAA un actor por omisión, fue inaugurado por la dictadura implantada por el Presidente constitucional Gabriel Terra(1933-1938), continuada por la denominada *dictablanda* del Ing. Baldomir (1938-1942). El segundo entre 1973 y 1985, también fue implantado por el Presidente electo, Juan M. Bordaberry, pero tuvo en las FFAA un actor decisivo.
- 2 Mucho más extendido es el uso del concepto *relaciones cívico-militares*, sin embargo, creo más correcta esta denominación pues el término *cívico* alude a ciudadanía y los militares también son ciudadanos, aunque en muchos países –también en Uruguay– tengan algunos de sus derechos políticos limitados.
- 3 Poder para Weber es la posibilidad de imponer la propia voluntad en una relación social. Mientras que dominación alude a la posibilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado tipo. El primero tiene que ver con la imposición, mientras la segunda remite a la temática del consentimiento.
- 4 Tomado del original en español proporcionado en comunicación personal por el autor.
- 5 Si bien en 1941 se aprobó una ley el Servicio Militar Obligatorio que aun está vigente, nunca se establecieron mecanismos efectivos para el enrolamiento e instrucción militar de la población.
- 6 En marzo de 1985 asume el Presidente que inicia el proceso de transición luego de la dictadura instaurada en 1973.
- 7 Ya se entraba en año pre-electoral y ya existía una percepción muy extendida en el sistema político que en las elecciones de octubre 2004 se cerraba el ciclo de hegemonía de los partidos Colorado y Nacional en la historia del país.
- 8 El número de efectivos militares destinados a cumplir misiones de paz en el exterior ronda los 2.500 en 2005, fundamentalmente en el Congo (1900 aprox.) y Haití (600 aprox.). Las Fuerzas Armadas uruguayas cuentan con unos 26.000 hombres y mujeres.

- 9 La Ley Orgánica de la Fuerza Aérea de 1953 no motivó ningún debate significativo. Se redactó a partir de la Ley Orgánica Militar vigente pues la F.A.U. resultó del “desgajamiento” de la Aeronáutica Militar del Ejército. Durante la dictadura, se aprobaron, además de la Ley Orgánica de las FFAA (1974), nuevas Leyes Orgánicas de la F. Aérea (1977) y del Ejército (1984).
- 10 El Gral. Seregni solicitó su pasaje a retiro en pleno proceso de decaecimiento democrático, mientras ocupaba la jefatura de la Región Militar N° 1, con jurisdicción sobre la capital, Montevideo, y la de mayor poder de fuego del país. Posteriormente, además de haber sido encarcelado casi una década por la dictadura, jugó un papel político central como Presidente del Frente Amplio.
- 11 Como ya se señaló más arriba, con la restauración democrática de 1985, también se retornó a la definición tradicional de las misiones militares establecida en 1941.
- 12 No así en el nombramiento de los Comandantes. en Jefe de las tres Fuerzas. Ello es una potestad del Poder Ejecutivo.
- 13 El antecedente se remonta a la primera Ley Orgánica Militar (1941).
- 14 Se define así al conjunto de los Ministerios y la Presidencia de la República. En Uruguay existe una frondosa organización estatal con agencias públicas autónomas y descentralizadas, además de organismos de propiedad y administración mixta público-privada.
- 15 Desde 1985 y hasta el 2015 diversas normas legales prohíben el ingreso de funcionarios a la administración pública. Así, los diversos organismos públicos han resultado esta restricción a través de diferentes mecanismos *ad hoc*: contratos de servicio, becarios, etc.
- 16 Incluso, el Ministerio de Economía y la O.P.P. las dos secretarías de Estado que recientemente han desarrollado dichas capacidades, lo ha realizado a través de contratos a término de personal capacitado.
- 17 La O.P.P. es una oficina de rango ministerial que funciona en la órbita de la Presidencia de la República con atribuciones básicamente referidas a los aspectos presupuestales. También debe precisarse que la enorme mayoría de sus funcionarios técnicos son contratados a término.
- 18 De ella se desprendieron posteriormente las leyes orgánicas de la Marina(1946) y de la Fuerza Aérea(1953)
- 19 Decreto-ley N° 14.157 que aún está vigente con sucesivas modificaciones parciales, la principal de las cuales -de 1986- la depuró de ciertos aspectos de la doctrina de seguridad nacional
- 20 Según el último Censo de Población y Vivienda (1996) el Servicio de Sanidad de las FFAA atendía el 4.19% de la población nacional, cifra que puede estimarse en unas cuatro veces superior a los 32 mil funcionarios que revistaban en el MDN en diciembre de 2004 (ver: www.ine.gub.uy/biblioteca/anuario2004/datos/3.2.1.xls)
- 21 El Presidente Terra se hizo fuerte en el Cuartel General de Bomberos, apoyándose en la Policía para disolver el Parlamento. Las FFAA se abstuvieron de intervenir.
- 22 Obviamente, ello no fue casual. Maronna y Trochon, (1988) señalan cómo Terra fue *depurando* la cúpula militar para neutralizarla.
- 23 El Presidente constitucional, Juan M. Bordaberry, nombró a un General en retiro como Ministro de Defensa para intentar retomar el control sobre los militares. Los Mandos del Ejército, con el apoyo de la Fuerza Aérea y la Policía (la Marina intentó una fugaz resistencia), rechazan el nombramiento y finalmente el diferendo culmina con la imposición de la voluntad militar.

- 24 Pese a que las instituciones democráticas aun funcionaban, de hecho, el Pacto de Boiso Lanza representó en muchos sentidos un golpe de “estado técnico”.
- 25 El Parlamento se resiste a aprobar “sobre tablas” el desafuero de un Senador acusado de complicidad con la guerrilla tupamara por los militares, para someterlo a la Justicia Militar.
- 26 La Constitución otorga el Mando Superior de las FFAA al Presidente de la República “en acuerdo con el Consejo de Ministros o el Ministro” de Defensa Nacional.
- 27 Obviamente, el fenómeno generó malestar, más o menos agudo según los diversos momentos históricos, entre la Oficialidad militar que lo percibió como un menoscabo de su *profesionalismo*.
- 28 Cuando la crisis en los 50’ ambientó el acceso del Partido Nacional(ó Blanco) al gobierno, sus autoridades apenas contaban con Generales de filiación blanca e implementaron lo que se conoció como el *blanqueo* de las FFAA: combinación de mecanismos muy similares a los que siempre había desarrollado el Partido Colorado, complementada con medidas dirigidas a granjearse la simpatía de aquella oficialidad militar descontenta con la política colorada de manipulación partidaria y escasez presupuestal.
- 29 Ello debe vincularse a las influencias políticas e ideológicas de la etapa fundacional del Uruguay contemporáneo, una temprana sociedad de bienestar cuyo surgimiento y auge fue coetáneo del drama de las guerras europeas.
- 30 El autor realizó una investigación original en los Archivos Nacionales de Washington(EEUU) como parte de su tesis de Maestría en Ciencia Política por la Universidad de la República: La Política Exterior del Uruguay en el Ámbito de la Defensa(inédito).
- 31 Un interesante libro –Mercader A.1999- describe esos años, apoyado en documentación del Depto. de Estado de EEUU
- 32 En ese año el Congreso de EEUU vota la denominada Enmienda Koch que condiciona la ayuda militar al respeto de los DDHH. Ello determina el retiro de las Oficinas de Enlace del Pentágono de las sedes de los Comandos Generales de las tres Fuerzas Armadas uruguayas y la suspensión de los Programas de Ayuda Militar.
- 33 Uruguay contó por esos años con una de las Fuerzas Aéreas más importantes de América Latina. El fenómeno sólo puede explicarse por las tirantes relaciones de los gobiernos uruguayos con el gobierno argentino de Perón y la buena relación de Montevideo con Washington.
- 34 El proceso que llevó a la firma de dicho Plan Militar y su aplicación constituyen el centro de análisis de la tesis de maestría del autor. En el Anexo A que integra el acuerdo militar secreto se establecían las unidades militares uruguayas, así como sus misiones, que el país comprometía en la “defensa del hemisferio occidental” ante la hipótesis de una invasión comunista.
- 35 La Dra. López sólo no ha publicado estos resúmenes de su investigación.
- 36 Cada una de las Fuerzas desarrolla rasgos diferenciales importantes en sus respectivas culturales institucionales y ello en todos los países.
- 37 Uruguay está dividido en 19 departamentos.

Referencias Bibliográficas

- Abrahamsson, Bengt (1972), *Military Professionalization and Political Power*. Beverly Hills: Sage.
- Bachrach, Peter y Baratz, Morton (1962), "Two Faces of Power", *American Political Science Review*. 56:4, pp. 947-952.
- Bachrach, Peter y Baratz, Morton (1963), "Decisions and Non-Decisions: An Analytical Framework", *American Political Science Review*. 57:3, pp. 632-642.
- Feaver, P. (1996), "The civil military problematique: Huntington, Janowitz, and the question of civilian control", *Armed Forces & Society*. Winter, Vol. 23 Issue 2.
- Gonzalez Guyer, Julián (2000), *La Política Exterior del Uruguay en el Ámbito de la Defensa*. Tesis de Maestría (inédita). Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Gonzalez, Julián (2005), "Para qué Sirven los Fusiles: las Dos Agendas de la Cuestión Militar", *Observatorio Político Informe de Coyuntura N°5 ICP, FCS, UDELAR/Ed. Semanario Brecha N°989*, Año 20, 05711/04, p. 10.
- Lopez, Ernesto (2001), "La Construcción del Control Civil: Argentina, Brasil y Chile", en Saint-Pierre, Héctor y Kalil Mathias, Suzeley (org.) *Entre Votos e Botas*. Brasil: UNESP/Campus de Franca.
- López, Selva (1999), "Las Fuerzas Armadas Uruguayas en Democracia", en Diamint y Rut (eds.) *Control Civil y FFAA en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: GEL.
- Maronna, M. y Trochon, Y. (1988), "Militares y Política en los Años Veinte", *Cuadernos del Claeh*, 2ª Serie, Año 13, N° 4.
- Mercader, Antonio (1999), *El Año del León*. Montevideo: Ed. Santillana.
- Ministerio de Defensa Nacional (2005), *La Defensa Nacional. Aportes para un Debate*. Montevideo: Oficina de RR.PP. del MDN.
- PNUD 2004 *La Democracia en América Latina: Hacia una Democracia de Ciudadanos y Ciudadanas*. Nueva York: PNUD.
- Real De Azúa, Carlos (1969), "Ejército y Política en Uruguay", *Cuadernos de Marcha* N°23. Reeditado en Real de Azúa, Carlos (1997), *Escritos Políticos*. Montevideo: Ed. Cal y Canto.
- Stepan, Alfred (1988), *Rethinking military politics, Brazil and the Southern Cone*. Princeton: Princeton University Press.