

## **Capítulo II. Marco jurídico y estructura organizativa del sector Defensa en Uruguay. Elementos introductorios.**

### **Contenidos**

II.I. Introducción.....	2
II.II. Algunas reflexiones previas sobre la relevancia de los análisis sobre el marco jurídico en el caso del sector Defensa.....	2
II.III. Consideraciones Generales. Base Normativa del Análisis.....	3
II.IV. Subordinación Militar y Ordenamiento Jurídico .....	5
II.V. Ministerio: ¿Director o vocero? .....	6
II.VI. FF.AA.: ¿Defensa? ¿Seguridad? ¿Desarrollo? .....	11
II.VII. Parlamento.....	14
II.VIII. Áreas sensibles: Educación e Inteligencia .....	15
II.IX. Defensa, Seguridad y Política Exterior: Convenios, Acuerdos y Tratados Internacionales: .....	15

## II.I. Introducción

En el presente capítulo se pretenden explicitar algunos supuestos y puntos de partida normativos de los que parte este equipo de investigación, así como recoger y presentar algunos de los principales dilemas que la literatura especializada reconoce en torno a la conducción política de las instituciones encargadas de monopolizar el uso de la violencia legítima en el marco de regímenes democráticos.

Esos principios y problemas reconocidos sirven de guía para la exploración y descripción del marco jurídico y la estructura organizativa de la defensa en Uruguay que se lleva adelante en los capítulos III y IV.

## II.II. Algunas reflexiones previas sobre la relevancia de los análisis sobre el marco jurídico en el caso del sector Defensa

La atención a la legislación de los países con relación a los ordenamientos jurídicos, y al estatuto de los mismos en la vida nacional, resulta no sólo una práctica generalizada de los investigadores, sino además un excelente analizador sobre el modo en que, a lo largo de su historia constitutiva, los Estados han producido un ordenamiento específico de aquellas temáticas más relevantes de su historia.

En el caso de la defensa y la seguridad, el relevamiento, descripción y análisis de lo que jurídicamente se instituye, cobra una particular relevancia.

Ello permite realizar una primera aproximación a los desarrollos alcanzados organizativa y funcionalmente por las organizaciones a las que se les adjudica el efectivo monopolio de la fuerza.

En tal sentido puede plantearse que el carácter que jurídicamente adquiere tal adjudicación del monopolio de la fuerza define los propios límites que el Estado atribuye al ejercicio de la misma.

Toda legislación contempla, por tanto, un plano que define y otro que limita a la propia definición instituida.

Así, una amplia estructura que institucionalice jurídicamente las definiciones de los Estados constituye una sólida base y un analizador acerca del modo en que los Estados definen la participación y con ella, la socialización de las normas que impactan sobre la vida cotidiana de sus ciudadanos.

Si todo lo anterior es cierto, se comprende entonces, cómo es posible leer, en las formas jurídicas que adquiere el monopolio y el ejercicio de la fuerza, las definiciones políticas que cada Estado instituye al respecto.

Se comprende además cómo en los casos de seguridad y defensa, por el modo en que concentran el monopolio de la fuerza, todas las posibilidades de institucionalización jurídica constituyen los primeros pasos para una definición que sustraiga tal monopolio en un ejercicio de autonomía organizacional por parte de las organizaciones armadas.

Estas dimensiones jurídicas no sólo instituyen reglas de carácter y efectos simbólicos, sino que, en el mismo acto de definición, objetivan a los responsables del monopolio de la fuerza.

De allí que la ausencia y/o la ambigüedad de las definiciones jurídicas generen condiciones mínimas para interpretaciones que desborden los contenidos funcionales en la administración del monopolio de la fuerza.

Tales interpretaciones se acompañan, por regla general, con un esquema racionalizador que naturaliza los contenidos adjudicados a las organizaciones que administran el monopolio de la fuerza.

Desde esta perspectiva, las organizaciones que administran el monopolio de la fuerza se presentan, discursiva y simbólicamente, como fundantes de la posibilidad misma del Estado.

Se trata de una posición que desnaturaliza la relación histórica entre el problema del Estado, por un lado y el uso de la fuerza para el reconocimiento del Estado en un plano territorial y jurídicamente indiscutido, por otro.

Esta desnaturalización sustenta la creencia que organiza un relato histórico según el cual las organizaciones vinculadas al monopolio de la fuerza preexisten y fundan la posibilidad misma de la historia del Estado, la Nación y el país.

De lo anterior se desprende que no alcanza con el relevamiento jurídico institucional sino que, para comprender su significación es imprescindible referirse a los procesos históricos que lo hicieron posible.

Ello nos conduce señalar que no hay normatización jurídica y simbólica que *per se* equilibre el modo en que se interpretan las funciones para la administración del monopolio de la fuerza. Esto sólo es posible a través de un ordenamiento político que estructure las normas jurídicas.

Sin embargo, dicho ordenamiento político no será tal si queda restringido a los vaivenes gubernativos o librado a las variaciones interpretativas de cada una de las diferentes instituciones militares. Debe ser, por definición, un ordenamiento político de Estado que permanentemente actualice el problema del monopolio de la fuerza.

Una política de Estado trazada en tal dirección, no sólo debe acompañarse de normativas claras y precisas, sino que debe replantear sin ambigüedades, el devenir histórico del uso de la fuerza, reconociéndolo en primer término como expresión histórica de la política, pero negándolo como *lo-que-define-a-la-política*.

Ello eleva a un rango indiscutible a *la-fuerza-de-la-política* con la condición de que ella sólo se torna efectiva en la medida que sea *convocante*. Su fuerza no se define por una declaración formal de monopolio sino por su capacidad de atender a todos aquellos procesos que, de un modo u otro, afectan la vida social, aún de aquellos que ella misma desata en nombre de ese interés definido como general.

La presentación en este trabajo de la normativa jurídica institucional del Uruguay en materia de defensa se realiza atendiendo a tales principios.

### II.III. Consideraciones Generales. Base Normativa del Análisis.

En los fundamentos generales del presente proyecto se estableció la preocupación por analizar el manejo de las FF.AA. y de la defensa nacional como áreas de políticas públicas.

Este punto de partida lleva implícito un importante conjunto de definiciones normativas, de presupuestos valorativos acerca de lo que es un régimen democrático, de qué condiciones deben cumplir las decisiones que afectan a todos para ser válidas, y de qué esquemas de relacionamiento entre políticos y militares son deseables.

En este apartado se pretende explicitar los principios normativos desde los cuales se describirá y analizará el ordenamiento institucional y jurídico que enmarca la actividad del Ministerio de Defensa Nacional y a las FF.AA. en Uruguay.

Para comenzar, siguiendo planteos de Guillermo O'Donnell (1998, 2000 y 2004), se entiende que a nivel institucional, la *democracia liberal republicana* debe implicar la existencia de:

- a) elecciones *limpias y decisivas*<sup>1</sup>, aceptadas como única forma de alcanzar el gobierno, que generen decisiones públicas *transparentes* en sus fundamentos y en sus procedimientos de implementación.
- b) un sistema legal ecuánime que sancione efectivamente a quienes infringen las normas jurídicas, y permita a los ciudadanos la realización efectiva de sus derechos políticos, civiles y económicos,
- c) Un Estado cuyas organizaciones se dediquen a proteger el *interés general*, actuando eficientemente de acuerdo a directivas políticas y responsabilidades legales adjudicadas por las autoridades electas.

Una vinculación de las FF.AA. a partir de, y con referencia a este tipo de conceptualización sobre la democracia implica necesariamente que ellas tendrán mayores posibilidades de estar *democráticamente subordinadas* (Gonnet, 2005a:12) cuando se observe el cumplimiento de, al menos, las siguientes condiciones ideales:

En primer lugar, los uniformados deben estar efectivamente sujetos a un ordenamiento legal ecuánime y respetuoso de los derechos de los habitantes del país.

En segundo lugar, no deben *enajenar* al control político y legal<sup>2</sup> del Poder Ejecutivo y el Parlamento –y por ende, al del electorado- aquellas áreas de políticas públicas en las que intervienen, ni permitir la injerencia ilegal de otros actores en ellas.

En tercer lugar, tampoco deben ejercer *coerción* de ningún tipo sobre el sistema político para imponer sus puntos de vista, ni ser utilizados en este sentido por grupos políticos o económicos aliados.

Por último, las FF.AA. deben ser continuamente construidas como una herramienta útil y eficiente en el cumplimiento de las tareas asignadas por el gobierno<sup>3</sup>.

Ahora bien, tal como sostiene la mayor parte de los autores que analizan estos temas en nuestro subcontinente<sup>4</sup>, este tipo de subordinación no puede entenderse como un dato natural de la realidad, sino como una construcción social e histórica continuamente cuestionada por múltiples tensiones y dinámicas, que exige esfuerzos permanentes, y cuya consecución es a la vez responsabilidad de los políticos y deber de los militares.

Dicha construcción supone el establecimiento de relaciones entre dirigentes políticos y FF.AA. donde lo político sea el vector directriz y de responsabilidad.

Al conceptualizar esta problemática, Ernesto López (2003: pp. 7 y ss.) propone que para que la mencionada construcción se sostenga deben estar presentes tres condiciones necesarias, aunque no suficientes:

---

1 En palabras de O'Donnell, (2004:16) las *elecciones limpias* son “*aquellas que son competitivas, libres, igualitarias, decisivas e inclusivas, y en las cuales los que votan son los mismos que tienen derecho a ser elegidos*”, y que además, están *institucionalizadas*. Por elecciones *decisivas* se entiende a aquellas cuyos ganadores logran efectivamente ocupar las respectivas posiciones de gobierno por todo el tiempo legalmente previsto, e imprimen a las decisiones públicas el rumbo político que entienden pertinente. Por *institucionalizadas*, que son aceptadas por todos los actores políticos relevantes como la única forma válida de acceso al gobierno, y por lo tanto se repetirán previsiblemente en el futuro como lo pauta la legislación electoral.

2 Por control legal se entiende que la actividad estatal se realice respetando el marco jurídico vigente. Por control político, que las políticas persigan los objetivos y -en lo posible- tengan las consecuencias definidas como deseables por las autoridades electas.

3 Para un desarrollo más cuidadoso de los conceptos de democracia y subordinación militar Democrática, así como de la interconexión de sus sub dimensiones, ver Diego Gonnet (2005).

4 Ver por ejemplo Alfred Stepan (1988); Ernesto López (2003); Rut Diamint (2004); o Marcela Donadio (2004), entre otros.

1. que los civiles tengan una actitud hacia las FF.AA. “*que no cobije ni extralimitaciones, ni excepciones de hecho, sino que al revés, consolide comportamientos normativamente orientados, que rutinicen la coincidencia entre el comportamiento (de los uniformados) y la norma (constitucional)*”.
2. que los civiles construyan y mantengan “*un régimen legal institucional republicano que no presente ni lagunas, ni salvaguardias*” a ninguna clase de intervencionismo militar, ni a nivel de las políticas públicas en las que de alguna manera estén involucradas las FF.AA., ni mucho menos a nivel de otros ámbitos de decisión públicos.
3. que los militares adhieran a, o al menos respeten, ese régimen legal.

Considerando lo expuesto, en los dos capítulos siguientes se describe la realidad que presenta en Uruguay la segunda condición expuesta: en qué medida existe un ordenamiento jurídico y unas instituciones que hagan probable la *subordinación militar* en las cuatro dimensiones arriba referidas.

Es por ello que a continuación parece importante hacer un breve repaso de las posiciones teóricas más aceptadas entre quienes han abordado problemas básicos de ingeniería institucional con vistas a reafirmar la subordinación militar, con el fin de tener un marco referencial desde donde analizar la realidad nacional.

No se trata aquí de hacer un catálogo de disposiciones legales que favorezcan la *subordinación militar democrática*, en tanto consideramos que cada país debe encontrar las fórmulas que entienda más adecuadas a su realidad; así como que todo ordenamiento jurídico e institucional tiene un carácter y un sustento histórico que condiciona sus efectos reales sobre los comportamientos que intenta regular.

Simplemente se pretende resaltar aquellos puntos señalados como “sensibles” a este nivel de las relaciones entre FF.AA., Poder Ejecutivo y Parlamento.

#### **II.IV. Subordinación Militar y Ordenamiento Jurídico**

Tal como se estableció, en un régimen democrático el Poder Ejecutivo es el primer responsable institucional de que las burocracias estatales persigan eficientemente “algún aspecto del interés general”, respetando en el proceso los derechos de los habitantes del país.

Las autoridades electas deben entonces evitar tanto la *enajenación*<sup>5</sup> de la autoridad para tomar decisiones a manos de la burocracia, como la injerencia ilegal de actores extraños al proceso democrático<sup>6</sup>.

Para ello es necesario, a nivel general, que cuenten con: recursos humanos y materiales preparados y suficientes, fuentes de información confiables sobre la actividad de la burocracia, marcos jurídicos que definan y regulen de manera precisa las actividades de la misma habilitando un monitoreo y sanciones efectivas ante incumplimientos, y voluntad política de ejercer ese control.

En el caso específico de las FF.AA. y su relación con el Ejecutivo y Parlamento, parafraseando a Héctor Saint-Pierre (2001) puede decirse que en un régimen republicano el ordenamiento jurídico debe cumplir las siguientes condiciones:

- i. Conservar para la máxima representación de la voluntad popular el cargo de comandante supremo, definiendo luego, claramente la cadena de mando

---

5 Es decir, la cesión prácticamente irrevocable de la autoridad para tomar esas decisiones (Robert Dahl, 1993: 140).

6 Léase: otras organizaciones estatales, instituciones o gobiernos extranjeros, grupos de presión, etc.

- ii. Garantizar de forma explícita, clara y unívoca la completa e incontrastable subordinación de las FF.AA. al poder político
- iii. Conceder al poder político la capacidad de escoger a los máximos jefes de cada Fuerza
- iv. Establecer la transparencia y permitir el efectivo control civil sobre la formación, carrera y promoción a los puestos de comando de los oficiales
- v. Reservar para el poder político la prerrogativa de analizar, discutir, aprobar o desaprobar el presupuesto destinado al área
- vi. Reservar para la sociedad y sus representantes la deliberación, decisión, definición y jerarquización de los intereses nacionales,
- vii. Atribuir al poder político la exclusividad en las decisiones finales acerca de las Políticas de Defensa y Seguridad
- viii. Establecer de manera clara e inequívoca los criterios y mecanismos institucionales de empleo de la Fuerza, especificando de manera clara y objetiva los casos que admiten ese empleo

Cabe aún explayarse sobre la importancia de estos postulados, y enfatizar, de las múltiples problemáticas implícitas en ellos, aquellas que guardan mayor relación con los objetivos generales de este proyecto y sobre las que un análisis de la normativa jurídica pueda arrojar algo de luz.

#### II.V. Ministerio: ¿Director o vocero?

En primer lugar, vale recordar que el organismo competente para hacerse cargo de los procesos de políticas públicas referidas a la defensa nacional es el Ministerio de Defensa Nacional.

Dicho organismo concentra formalmente la iniciativa, el diseño y el control de implementación de las políticas vinculadas a la defensa y en particular a las FF.AA. Y esto tanto por las razones normativas expresadas anteriormente –la defensa como política pública-, como en base a razones de eficiencia y racionalidad en el manejo de recursos<sup>7</sup>.

Sin embargo, como señala Juan Rial (2002: 2), en Sudamérica existen Ministerios que actúan como meros voceros de las FF.AA. ante el sistema político, otros que se limitan a contener las áreas administrativas de las organizaciones militares y sólo una minoría que ejerce un efectivo liderazgo y conducción de los cuerpos castrenses.

Parece necesario entonces intentar observar cómo se resuelve –o no se resuelve- en Uruguay el problema de la *conducción política de la defensa*.

Al respecto debe precisarse que cualquier agencia burocrática estatal cuenta con recursos y oportunidades suficientes para tergiversar o desviar las directivas emanadas del nivel político. Por otra parte, es evidente que exista siempre una sintonía política y de intereses entre políticos y burócratas/técnicos que garantice la correspondencia automática entre los lineamientos de políticas y las medidas efectivamente implementadas<sup>8</sup>.

Tal como sostiene Graham Allison, cuando una organización burocrática especializada tiene a su cargo la resolución de determinados problemas, sus

---

7Al decir de José Díaz Gallardo (2002: 3) “Para formular políticas, decidir estrategias y asignar recursos racionalmente es preciso que haya una instancia analítica, evaluativa y decisoria distinta y superior a la de los institutos armados...”.

8 El tema de las diferencias de intereses entre militares y políticos en América del Sur ha sido tratado más detalladamente en Diego Gonnet (2005 a).

dirigentes adquieren también en forma casi exclusiva la capacidad de percibir esos problemas, procesar la información relativa a ellos y en definitiva realizar un importante rango de acciones dentro de un marco de casi absoluta autonomía<sup>9</sup>.

Así, las tendencias de autonomización de las organizaciones y enajenación de las actividades a su cargo aparecen, en distinto grado, cualquiera sea la agencia –en este caso, estatal- que se considere.

Por otra parte, cuando se trata de organizaciones mayoritariamente integradas por *profesionales* expertos en determinada actividad/disciplina, ese espacio de autonomía generado *de facto* suele reforzarse desde un nivel simbólico. En efecto, en cualquier ámbito los *profesionales* gozan *a priori* de una legitimidad mayor a la de los *legos* para opinar y decidir sobre la materia en que se especializan, lo que aumenta sus posibilidades de imponer sus puntos de vista.

Para las FF.AA. ambas tendencias son altamente probables dado que algunas de las funciones que se le encargan son generalmente exclusivas, en el sentido de que ninguna otra organización pública o privada del país está en condiciones de desempeñarlas.

Hay que tener en cuenta también que ejercen el monopolio profesional del *expertise* militar, por lo que, además de ser “implementadores” de decisiones, aparecen como consejeros “naturales” de los gobernantes en asuntos de defensa<sup>10</sup>.

Por estas razones, como cualquier otra organización en su posición, las FF.AA. pueden llegar incluso a manipular la información relativa a los problemas que se les encarga resolver, por ejemplo presentando a sus superiores sólo las opciones de resolución que más los favorezcan. (Ver Bengt Abrahamsson, 1972: 113, Alfred Stepan, 1988: 136 y ss.)

Así, el problema de la *conducción política de la defensa* a nivel del Ministerio puede desagregarse en dos cuestiones centrales:

i. La primera, definir qué decisiones concretas deben ser tomadas necesaria y directamente por los niveles políticos del Ministerio –Ministro, funcionarios de confianza y sus equipos burocráticos- y cuáles pueden ser delegadas a los técnicos/profesionales militares.

Dentro de esta cuestión deben considerarse, a su vez, dos aspectos. Por una parte qué nivel/niveles de decisión y por otra qué asuntos o áreas de políticas debe/n considerarse *a priori* como privativo/s de los responsables políticos<sup>11</sup>.

ii. La segunda, establecer qué arreglos institucionales aumentan las probabilidades de que la mencionada distribución de competencias se mantenga en la realidad tal como ha sido definida formalmente.

En referencia a la primera cuestión, en general las posturas pueden ubicarse entre dos polos opuestos. El primero lo constituyen quienes postulan una mayor autonomía militar en el entendido de que los asuntos de defensa – y especialmente aquellos más relacionados con el funcionamiento de las FF.AA. – son eminentemente

---

9 “Para evitar la paralización, la responsabilidad primaria debe estar acompañada por el poder primario(...). Por ende, cada organización percibe problemas, procesa información y realiza un rango de acciones dentro de un marco de cuasi – independencia (dentro de las amplias guías suministradas por la política nacional)” (Graham Allisson 1988: 132).

10 Este último rasgo se refuerza debido a que, tal como señalan Juan Rial, Luis Tibiletti y Jaime Garreta (2003), en América Latina “...la defensa como política pública no tiene una comunidad científica que haga la discusión de esa política”.

11 Esto sin olvidar que siempre los responsables políticos tiene la potestad legítima de decidir en todos los niveles de decisión, desde el nivel más alto de la *conducción política* hasta el nivel operativo. Ello es en última instancia –más allá de la conveniencia/pertinencia ó del *expertise* técnico-profesional- un problema que define concretamente en cada caso el responsable político.

técnicos, y como tales deben ser resueltos por los propios profesionales sin *interferencias civil/políticas* en aras de una mayor eficacia.

El segundo postula la necesidad de limitar los niveles de autonomía militar en función de asegurar el control civil y minimizar el desarrollo del poder político militar.

Atendiendo a los puntos de vista normativos adoptados previamente, se sostiene aquí que las decisiones finales acerca de cualquier aspecto de las políticas de defensa corresponden en exclusividad al poder político. Y cabe a los uniformados el deber de cumplir cabalmente las mismas. Ello supone también que los responsables políticos deben asumir la decisión acerca de qué decisiones -y sobre qué tareas ó asuntos- delegan en los profesionales militares.

En relación al asesoramiento que “naturalmente” pueden brindar los oficiales militares en función de su conocimiento profesional, vale aclarar que este no puede tener carácter vinculante de las decisiones de los políticos. Es decir que éstos tienen derecho a desoír el consejo profesional si así lo consideran conveniente en base a criterios ideológicos, políticos, morales, etc.<sup>12</sup> Citando a Robert Dahl (1985):

*“Civilian are morally and politically competent to make the decision even if they do not possess the relevant expertise (technical competence)”.*

Por otra parte, desde el punto de vista analítico, pueden utilizarse diferentes aproximaciones conceptuales para identificar las decisiones concretas que forman parte del proceso de diseño, implementación y supervisión de la política de defensa, las cuales deberán luego ser asignadas a distintos actores (políticos /burocráticos)<sup>13</sup>.

Una de ellas es la de los “niveles de conducción de la defensa”, proveniente de las aplicaciones militares de la estrategia. La misma consiste en definir y ordenar las diversas decisiones en niveles (estratégico-políticas, estratégico-militares, operacionales y tácticas).

Ello en función de un modelo de análisis que supone:

- i. la determinación de los objetivos e intereses nacionales;
- ii. la identificación de amenazas a los mismos;
- iii. la decisión sobre cómo enfrentarlas (medios diplomáticos, militares, etc.)
- iv. y en consecuencia, para qué contingencias deben prepararse las FF.AA.
- v. cómo estarán mejor preparadas para ello
- vi. qué medios materiales y humanos requieren
- vii. hasta decisiones de tipo operativo y táctico, cuando las FF.AA. se hallan concretamente en acción.

A cada uno de estos niveles y/o tipos de decisiones corresponderían distintas combinaciones desde el punto de vista de la participación de políticos y militares en su adopción.

Este enfoque analítico está muy difundido en el ámbito militar y resulta plausible, en tanto establece una especie de clasificación taxonómica de diferentes

---

12 En cualquier caso –escuchen o no el consejo experto- serán ellos los únicos responsables por las consecuencias de esas decisiones.

13 Vale aquí hacer algunas precisiones sobre el empleo de estos términos. “Políticos” se reserva en este trabajo a los dirigentes de partidos políticos, a Parlamentarios, y a quienes ocupan cargos electivos y/o de particular confianza en el Poder Ejecutivo. Los “burócratas” son aquellos funcionarios de una estructura organizada de tal forma. Así, son “burócratas” tanto los funcionarios civiles del Ministerio de Defensa como los militares.



ámbitos de decisión bajo la forma de categorías *típico ideales*. El mismo permite determinar responsabilidades dentro de las instituciones militares donde existe una jerarquía perfectamente ordenada.

Sin embargo, en la práctica concreta de la temática en análisis presenta algunos problemas.

En efecto, la definición de un asunto como perteneciente al ámbito de *lo estratégico*, de *lo táctico* y/o *operacional* es siempre problemática. De la misma forma que la resolución de un problema técnico nunca puede considerarse como aséptica desde el punto de vista político.

Así, la apelación a dicho criterio como mecanismo para establecer qué decisiones corresponden al ámbito de la política y cuáles al de *lo militar*, en realidad conduce a resignar potestades políticas a favor de supuestas prerrogativas militares.

Por lo tanto primer lugar, se sostiene que:

*“...unas FF.AA. deben estructurarse y prepararse en función de ‘hipótesis de conflicto’. Y ello supone partir de una ‘cadena teórica’ que partiendo de los intereses y objetivos nacionales, establezca las ‘amenazas’, las jerarquice y caracterice y defina como el país va a enfrentarlas, neutralizarlas, erradicarlas o evitarlas. Sólo una pequeña parte de las amenazas requieren o exigen el empleo del instrumento militar. El gobierno puede definir, incluso en ese caso, la inconveniencia de resolverlas militarmente. Todas estas definiciones son ‘políticas’ y corresponden a las autoridades civiles”.* (Julián González 2002 b: MT 28)

En segundo lugar –y adelantando en parte los temas a discutir en el Capítulo V– corresponde también al nivel político definir directamente los grandes lineamientos referentes a:

- i. Personal: reclutamiento; formación; entrenamiento; regulación de la carrera burocrática (sistemas de ascensos y asignación de destinos); deberes, derechos y obligaciones del funcionario, normas de disciplina.
- ii. Cuestiones Presupuestales: Asignación y fiscalización del uso de recursos financieros en los distintos servicios, manejo y fiscalización de los ingresos directos por venta de servicios o productos del Ministerio o las FF.AA. Planificación presupuestaria.
- iii. Logística: planificación de requerimientos sobre insumos, equipamiento, vehículos, sistemas de armas, etc. Unificación de servicios comunes a dos o más Fuerzas.
- iv. Administración
- v. Doctrina

La centralización en oficinas únicas de las áreas de personal, logística y doctrina de las FF.AA. parece especialmente recomendable no sólo con el objeto de hacer un uso más racional y eficiente de recursos humanos y materiales, sino también como forma de fortalecer la actividad conjunta y coordinada de las mismas, lo que evidentemente puede potenciar sus capacidades de disuasión y/o neutralización de amenazas.

Por otra parte, el nivel político tiene reservado el derecho de supervisar de cerca y juzgar la actuación y la elección de medios realizada por los funcionarios

militares aún en aquellas instancias más directamente relacionadas con la implementación concreta de las “órdenes” previamente emitidas<sup>14</sup>.

Y ello porque “*El esfuerzo militar pasa a ser parte de un juego esencialmente político, y en consecuencia, dominado por consideraciones de tal naturaleza, que restringen, acotan y encauzan el uso de la fuerza...*”<sup>15</sup>. (H. Rodríguez, 2006: 10).

Esbozados ya, de forma muy escueta, los roles “típico-ideales” de políticos y militares en relación a las distintas áreas de decisión que competen al Ministerio de Defensa, parece pertinente adelantar algunos comentarios acerca de los esquemas organizativos e institucionales que pueden ayudar a sostenerlos.

Es necesario aclarar previamente que, como en el caso de cualquier otra relación entre técnicos y políticos, en la práctica esa distinción entre tomadores de decisiones y asesores/ejecutores resulta tenue y conflictiva, no puede ser eficazmente salvaguardada exclusivamente en base a disposiciones jurídicas y debe ser reconstruida en cada instancia de decisión.

Para que aumente entonces la probabilidad de que las políticas se conduzcan de acuerdo a la voluntad de las autoridades electas, es necesario, entre otras cosas, primero, que el Ministerio goce de un adecuado estatus legal, es decir, que su rol directriz de las organizaciones armadas esté explícitamente reconocido.

Parece lógico, en este sentido, que el Ministro sea un funcionario político – preferentemente civil- ubicado por encima de las jerarquías de las FF.AA. en una línea de mando encabezada por el Presidente de la República y que los diversos organismos de planificación, evaluación y resolución en las áreas arriba mencionadas estén directamente supeditados a dicho jerarca. Esto implica que, ni por su ubicación orgánica ni por su integración, los organismos responsables del asesoramiento ministerial para las decisiones en tales asuntos, no deben estar subordinados a las jerarquías de las instituciones militares.

Además, si bien es claro que los militares ocupan de hecho un espacio importante como consejeros en su especialidad dentro del Ministerio, por las razones ya aludidas es también clara la necesidad de que exista un cuerpo de expertos civiles lo más independiente posible de los organismos castrenses<sup>16</sup>.

Se facilitaría de esta forma a las autoridades electas el control de determinados recursos burocráticos clave y generar la información, el conocimiento y la memoria institucional necesarios para contrarrestar la ventaja comparativa con que cuentan los uniformados en tanto expertos y/o implementadores exclusivos de determinadas tareas<sup>17</sup>.

---

14 Tal como ilustra claramente Michael Walzer (2004), incluso a la hora de implementar acciones militares en los niveles operacional y táctico muchas veces se plantean a sus ejecutores disyuntivas cuya resolución puede alterar o tergiversar totalmente las consecuencias y objetivos que se esperaba alcanzar con ellas. En este caso particular –acciones armadas-, seguramente la supervisión política deba ser *ex post*, aunque no por ello será menos útil, en tanto sirva para rectificar procedimientos en futuras acciones.

15 El mismo autor agrega, a manera de ejemplo, que “*Temas como el acatamiento a las normas del Derecho Internacional o los efectos de una acción militar específica en la opinión pública mundial, hacen imprescindible al menos una supervisión estrecha por la autoridad política respecto de las operaciones militares*”. (H. Rodríguez, 2006: 10)

16 Conviene precisar que si bien –como se discutió en el capítulo I- las instituciones militares poseen especificidades que las diferencian de otras burocracias públicas, comparten con ellas la tendencia a desarrollar intereses propios y un monopolio natural sobre la información respecto a su actividad específica que les permite promover dichos intereses.

17 Para una posición ligeramente contrastante con la sostenida aquí acerca de la importancia de las capacidades del Ministerio de Defensa para la conquista de la conducción civil de las políticas concernientes a las FF.AA. ver David Pion-Berlin (2001: cap. 6). Allí se analiza el caso argentino en la década de los 90’, y se argumenta que las debilidades institucionales de la cartera fueron cubiertas en

Resulta entonces particularmente relevante analizar la estructura organizativa del MDN y los lugares que ocupan en ella los uniformados, así como la distribución de tareas y potestades de decisión entre el Ministerio y las Fuerzas en relación a las áreas arriba mencionadas.

## II.VI. FF.AA.: ¿Defensa? ¿Seguridad? ¿Desarrollo?

Por otra parte es necesario atender otra gran área problemática que se abre con la asignación de tareas no estrictamente vinculadas a la preparación de la defensa ante amenazas convencionales, tanto a las organizaciones militares como a los Ministerios de Defensa.

En efecto, por diferentes razones ha sido una tendencia común en toda América Latina en el Siglo XX la multiplicación de los ámbitos de políticas públicas en que se asignan responsabilidades a las organizaciones militares<sup>18</sup>.

En especial destacan un conjunto variado de tareas que pueden agruparse según dos grandes “cortes analíticos” que en parte se superponen, pero que intentan dar cuenta de asuntos relevantes.

El primero adopta como criterio la identificación de áreas de políticas que las dictaduras de la seguridad nacional tendieron a asignar a los militares y no siempre han retornado plenamente a la esfera de los organismos civiles.

En dicho primer “corte analítico” pueden diferenciarse dos tipos de misiones. Por una parte, aquellas vinculadas al orden interno o seguridad interior, entre las que, con variaciones de definición de país en país, podemos encontrar por un lado la neutralización de movimientos insurgentes militarmente organizados, y por otro actividades de corte netamente policial –patrullaje de espacios públicos, control/represión de manifestaciones políticas, sindicales o de protesta social, interdicción de drogas, control del contrabando, o del terrorismo, etc.

El segundo tipo de misiones son aquellas relacionadas a la promoción del desarrollo económico y social. Entre otras puede mencionarse los programas de alivio de la pobreza, preservación del medio ambiente, refuerzo de la presencia estatal en lugares apartados del territorio nacional, obras de infraestructura o incluso programas de re-inclusión social<sup>19</sup>.

El segundo “corte analítico” se apoya en un criterio de tipo espacial y que en las actuales condiciones de democracia refiere particularmente a las misiones de las fuerzas aéreas y las marinas de guerra.

En efecto, en los países del cono sur y de acuerdo a tradiciones que muchas veces se remontan a etapas anteriores a las dictaduras de la seguridad nacional, el espacio aéreo y los espacios marítimos exhiben niveles significativos de militarización no sólo desde el punto de vista de las actividades de carácter policial, sino incluso en lo referido a muchas políticas públicas referidas a dichos ámbitos jurisdiccionales (transporte, explotación de recursos, administración de instalaciones, etc.)

---

parte por la fortaleza y la iniciativa de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Economía. De su estudio de caso el autor concluye que: “*Civilians stand a better chance of eroding military power where they can either demonstrate greater competence or operate at greater distance or both. The autonomy and capacity of institutions outside the chain of command proved to be decisive*” (2001:156).

18 Para algunos análisis de las variadas razones que han llevado a las elites políticas latinoamericanas a utilizar a las FF.AA. para solucionar problemas de Desarrollo, Gobernabilidad y Seguridad (Policiales y de anti/contra insurgencia) ver Jaime Garreta (2001), David Pion-Berlin (con C. Arceneaux 2000, y 2003) y Diego Gonnet (2005 a).

19 A modo de ejemplo, en el caso de las FF.AA. brasileñas, en 2004 el gobierno del PT implementó el Plan Soldado-Ciudadano, un programa de reinserción social para jóvenes excluidos a través de conscripción en unidades del Ejército. (Ver Informe Brasil N° 122, OCS de Defensa y FF.AA.)

La justificación sobre la que reposan las amplias competencias que las fuerzas aéreas y las marinas de guerra poseen sobre los espacios aéreos y marítimos respectivamente, se basa en el concepto de gran estrategia y de poder nacional de los que se derivan los principios de *indivisibilidad del poder aéreo* y *del poder marítimo* nacionales. Dicha doctrina derivada de la geopolítica y fundada en la corriente del realismo, tradicionalmente cultivada en las academias militares y particularmente funcionales al pensamiento castrense, tuvo enorme auge durante la guerra fría y fue asumida en general por los gobiernos de la región.

Las posiciones acerca de las consecuencias que las diferentes formas de ampliación del rol militar pueden conllevar para la subordinación militar varían dentro de un amplio rango. Algunos autores consideran que determinadas tareas –aquellas acometidas dentro del propio país y no estrictamente relacionadas con la función militar- son intrínsecamente difíciles de supervisar.

Otros, mucho más optimistas, señalan que en la actualidad los gobiernos latinoamericanos tienen amplias posibilidades de mantener un control aceptable sobre casi cualquier tipo de tarea encargada a las FF.AA.<sup>20</sup>

En general, las variaciones en las opiniones se explican en buena medida por el grado de exigencia con que se definan los conceptos de *control* y *subordinación militar*, así como por los diferentes supuestos acerca de qué factores aumentan o disminuyen las probabilidades de que los uniformados ejerzan poder sobre los mandatarios políticos.

Donde efectivamente parece haberse consolidado una fuerte corriente de opinión –especialmente de los especialistas académicos del Cono Sur-, es acerca de la inconveniencia de que las FF.AA. cumplan tareas policiales, entre las que se incluye el combate a la mayoría de las expresiones que adoptan el terrorismo o el narcotráfico.

Marcelo Sain (2003), por ejemplo, argumenta que los militares no están entrenados ni equipados para actuar siguiendo los procedimientos legales que rigen el Derecho Penal, diseñadas para garantizar un mínimo de respeto a los *derechos individuales* de ciudadanos sospechosos de delitos. Tampoco lo están para generar pruebas que permitan al poder judicial castigar a posibles culpables.

Por su parte, citando un trabajo anterior de Wendy Hunter, Carlos Basombrío (1998: 148) advierte que “...cuando a los militares se les encarga tareas de *interdicción antidrogas*, de manera muy natural reforzarán sus funciones de *inteligencia*, comenzarán a *detener sospechosos* e *incluso administrar justicia*. La línea divisoria entre *monitorear el movimiento de las drogas* y *mantener una vigilancia en los asuntos internos, sociales y políticos*, es muy tenue”.

Por último, y para citar una fuente “no sudamericana”, parece adecuado mencionar la activa oposición desarrollada desde la Washington Office on Latin America a la aprobación en 1998 por el Congreso de los EE.UU. de la Western Hemisphere Drug Elimination Act.

Dicha norma, a cuya implementación se destinaron 2,3 billones de dólares, fue criticada por impulsar el involucramiento de los militares latinoamericanos en el combate al narcotráfico.

Los argumentos más importantes que presentaban los especialistas estadounidenses eran, por un lado, los rotundos fracasos que en su opinión estaba teniendo la estrategia de combate militar al narcotráfico. Por otro, sus nefastos efectos sobre la vigencia de los DD.HH. allí donde se aplicó. (Eric Olson, Winifred Tate y Laurie Freeman, 1998).

---

20 Para una visión de los planteos más optimistas ver David Pion-Berlin (con C. Arceneaux 2000, 2003 y 2005). Para una revisión crítica de los mismos, Diego Gonnet (2005 b).

No obstante estos argumentos, tal como señala Jaime Garreta (2001),  
*“...a veces da la impresión que, en el marco del enrarecido ambiente que se genera cuando campea la confusión en el ámbito civil respecto de estos temas, las Fuerzas Armadas parecen encontrar un hueco propiciatorio para la auto-asignación de misiones, una vez más, asociadas a la seguridad doméstica, en tanto éstas siempre parecen más rápidas y fáciles de hallar que las de la defensa”.*

En relación al involucramiento militar en tareas de promoción del desarrollo, si bien no pueden hacerse afirmaciones tan rotundas como en el caso anterior, sí vale mencionar algunas prevenciones que en general no son tenidas en cuenta por los gobernantes. Esta cuestión ya fue evocada en el apartado anterior. Por ello sólo se señalarán brevemente los principales asuntos involucrados en este tema.

Entre ellos: ¿Cuáles son sus consecuencias sobre la efectividad de las FF.AA. en el desempeño de su tarea central, la defensa militar? ¿Cómo impactan sobre los derechos de los ciudadanos?. ¿Posibilitan o traban el desarrollo de agencias civiles con capacidad de retomar los espacios ocupados por los militares? ¿Qué tan aptas son las FF.AA. para cumplirlas? ¿Qué riesgos existen de desatar dinámicas de pugnas partidarias por la cooptación de la alta oficialidad? ¿Cómo afectan el equilibrio de poder entre gobierno y FF.AA.?

En todo caso, lo que resulta incuestionable es que para minimizar los riesgos de que las organizaciones militares tergiversen los fines o burlen los límites legales impuestos a sus acciones por las autoridades electas es imprescindible que se estipule de forma lo más precisa y explícita posible en qué consisten las funciones otorgadas a las FF.AA., así como de qué manera y en qué condiciones deben cumplirlas.

Si bien es cierto que un principio legal bien definido no asegura por sí solo su respeto, no menos cierto es que sin él no hay posibilidades de observar y sancionar desvíos.

En este sentido, habrá que analizar entonces cuáles son las áreas de políticas públicas en que el Ministerio de Defensa tiene alguna injerencia y dentro de ellas cuál es el rol del propio Ministerio y cuál el de las FF.AA.

En referencia a éstas últimas, será necesario revisar cuáles son las misiones asignadas, y en qué grado las autoridades electas han detallado las condiciones y medios para cumplirlas y sus límites.

De especial cuidado resulta el análisis de cómo se define la función central de las organizaciones militares. Es decir, qué tipo de violencia se espera que monopolicen las FF.AA. y bajo qué circunstancias se espera que la ejerzan. Esto incluye también su intervención en funciones delicadas como la producción de inteligencia, la neutralización de movimientos insurgentes, o las tareas de corte policial, más clara y directamente relacionadas con la prevención/investigación de delitos.

El contenido y el uso que se dé a las nociones de seguridad y defensa resultan un indicador primario importante en este sentido.

Vale aquí precisar que -como en otras áreas estatales- muchas veces las autoridades electas establecen sólo directivas políticas amplias y difusas que luego las propias agencias burocráticas se encargan de reglamentar.

Cuando esto sucede, de hecho son las propias agencias que finalmente determinan en buena medida las políticas a implementar, preservando usualmente para sí un importante nivel de discrecionalidad en su tarea. Por eso es necesario

poner énfasis al discriminar quién define las normas de actuación de las FF.AA. así como su grado de concreción<sup>21</sup>.

## II.VII. Parlamento

En regímenes republicanos representativos presidencialistas, -como son la mayoría de los latinoamericanos- el Parlamento asume básicamente dos roles: estipular los marcos jurídicos que rigen obligatoriamente al Estado y a todos los miembros de la sociedad y utilizar las potestades que se otorga a sí mismo para controlar la acción del Poder Ejecutivo y las agencias que de él dependen (Marcela Donadio, 2004: 5).

Por otra parte, al contener idealmente la representación de las principales tendencias políticas del país, está diseñado -en mayor o menor medida, según el caso- para articular opiniones, es decir, para disminuir conflictos y en lo posible generar consensos que respalden las medidas del Ejecutivo y las suyas propias.

Según Juan Rial, Luis Tibiletti y Jaime Garreta (2003), tal capacidad de generación de consensos es especialmente necesaria en temas como la defensa y el manejo de las FF.AA., que "...no pueden ser utilizados desaprensivamente sin generar riesgos al propio funcionamiento del sistema democrático"<sup>22</sup>.

Por otra parte, el tema de la defensa en América Latina plantea desafíos muy particulares.

Primero, ha sido una materia usualmente desatendida por los parlamentarios, - en buena medida por no ser de interés constante e inmediato para los electorados-, lo que ha facilitado su apropiación casi exclusiva por parte, en el mejor de los casos, del Poder Ejecutivo, y en el más común, de las propias FF.AA.<sup>23</sup> Así, al decir de Pablo Celi (2003: 3) "*En la mayoría de nuestros países los vínculos entre el sector militar y el parlamento se han circunscrito a los aspectos presupuestarios*".

Segundo, existe una importante tradición -muchas veces cultivada de forma interesada- de mantener estos asuntos y en especial su dimensión presupuestaria bajo estricto secreto. De esta manera se anulan en esta área "...el principio político de transparencia" y el "*principio administrativo de la planificación*", necesarios para intentar ejercer algún control ciudadano y responsabilidad política en la materia. (Celi 2003:4). En este ámbito, el secreto o la falta de transparencia han sido la norma y no la excepción<sup>24</sup>.

Por sus características propias y por la realidad imperante hasta ahora los Parlamentos latinoamericanos pueden jugar un rol importante para devolver a las autoridades estatales electas su capacidad de convertir a las FF.AA. en eficientes instrumentos de políticas que persigan objetivos por ellas definidos.

---

21 Por ejemplo, el hecho de que la normativa surja con el sello del Ministerio de Defensa no indicará demasiado si son los propios militares quienes controlan esa estructura.

22 De acuerdo a los mismos autores, los Parlamentos construyen consenso ya sea generando acuerdos entre distintas bancadas partidarias, transformando "a pocos legisladores en los referentes de cada partido en el tema en cuestión", o promoviendo debates que incluyan también a actores no partidarios (ej.: Organizaciones No Gubernamentales).

23 Julián González (2002 b) pone nombre y analiza justamente esa doble relación entre *omisión civil y autonomía de las FF.AA.* para el caso uruguayo en la segunda mitad del Siglo XX.

24 La falta de transparencia en estos ámbitos se vuelve especialmente paradójica e inexplicable en una región que está haciendo importantes esfuerzos para mantenerse libre de conflictos interestatales convencionales a partir de esquemas de Defensa Cooperativa y No Provocativa, en los cuales la confianza mutua es pilar fundamental. Ver Ernesto López (1994) y Suzeley Kalil Matias (2003). Para una crítica a los Libros Blancos de la Defensa aparecidos en la década de los 90' como parte de ese esfuerzo, ver David Pion-Berlin (2005: 65 y ss).

Parafraseando a Rial, Tibiletti y Garreta (2003), los Parlamentos no sólo deben actuar legislando y formando consensos, o planificando políticas a través del Presupuesto, sino también vigilando su ejecución a través de interpelaciones, pedidos de informes e investigaciones sobre las actividades militares. Pueden ser incluso la voz de alarma privilegiada ante “tentaciones autocráticas” de los uniformados o el Ejecutivo (M. Donadio 2004: 6).

Resulta entonces valioso explorar los roles, las potestades de investigación y los canales de información que la legislación uruguaya otorga al Parlamento en el inicio, seguimiento y finalización de operaciones, y en la ejecución de programas en que estén involucradas las FF.AA.

## II.VIII. Áreas sensibles: Educación e Inteligencia

Por último haremos mención a dos áreas relacionadas a las FF.AA. que han sido señaladas como extremadamente significativas en la pugna por la construcción de la *subordinación militar democrática*.

En primer lugar, tal como señala Ernesto López (2003), dado el hecho obvio de que el control de las armas otorga a los militares una capacidad de coacción incontrastable sobre sus mandantes, en última instancia la subordinación militar no puede ser asegurada únicamente en base a mecanismos jurídico institucionales de control y sanción, sino que debe descansar fundamentalmente en el convencimiento de los uniformados.

En este sentido, cabe prestar siempre particular atención a los “valores y conductas incorporados a través del proceso de socialización institucional y educación profesional”. (Julián González 2002 b: Marco Teórico 6). El adecuado monitoreo de los ámbitos educativos militares cobra así una marcada relevancia estratégica.

En segundo lugar, tanto por su carácter intrínsecamente opaco y difícil de controlar, como por su poder desestabilizador, el control de los organismos de producción de inteligencia y contrainteligencia resulta crucial en un régimen democrático, y requiere esfuerzos especialmente importantes. (José Manuel Ugarte, 2003).

## II.IX. Defensa, Seguridad y Política Exterior: Convenios, Acuerdos y Tratados Internacionales:

Cuando se producen estudios, ya sean descriptivos, comparativos y/o explicativos, sobre la dimensión estratégica de la seguridad, la defensa y la política exterior de cualquier país, probablemente exista un acuerdo general que enuncie la importancia que tienen los acuerdos, convenios y tratados internacionales.

Los mismos aportan las bases documentales más relevantes para la comprensión no sólo de los compromisos asumidos y sus alcances, sino para acceder a los diferentes procesos que conforman nacionalmente la toma de decisiones en seguridad y defensa como extensiones y/o expresiones particulares de la política exterior del país.

Se ha señalado cómo el estudio de los procesos decisorios en política exterior en el Uruguay cuenta con escasos antecedentes, ello se torna aún más significativo si tales procesos decisorios se vinculan a las dimensiones de la seguridad y la defensa del país.

En tal sentido puede afirmarse que tanto la política exterior como la de defensa nacional comparten la opacidad que se le reconoce ampliamente a la segunda.

La afirmación debe matizarse y requiere de un tratamiento que supera el alcance de este trabajo, pero al menos puede ser enunciada si atendemos a: el

carácter monopólico y restrictivo de la misma; la escasa visibilidad simbólica de sus instituciones y la ausencia general de una información y educación ciudadanas para la discusión y comprensión de las mismas.

Cuando la decisión vincula política exterior, defensa y seguridad esta opacidad se potencia al máximo y todo aquello que se le reconoce como características “negativas” al tratamiento de los temas en seguridad y defensa se transfiere al ámbito de la política exterior.

Avanzar en el estudio de los procesos decisorios en esta materia, como se intentará en el Capítulo VII, implica en primer término acceder a la comprensión de las reglas constitutivas de los acuerdos, convenciones y tratados internacionales.

Estas reglas formalizan definiciones conceptuales de primer nivel con relación a la materia que regulan; y trazan desde dicha perspectiva, los alcances y los contenidos de los compromisos adquiridos mediante ellas.

Es por ello que resulta útil a los objetivos de este trabajo intentar una enumeración de los principales convenios internacionales suscritos por Uruguay en materia de seguridad y defensa, y en especial los referidos a su inscripción en el así llamado “sistema hemisférico de seguridad”. La misma se presenta en el Capítulo III.

Ahora bien, un acercamiento al estudio documental<sup>25</sup> de los acuerdos, convenciones y tratados internacionales debe realizarse atendiendo a las siguientes definiciones<sup>26</sup>:

**Tratado:** término con que se denomina generalmente a aquellos instrumentos que establecen marcos regulatorios para cuestiones estrechamente vinculadas con la soberanía nacional de las partes involucradas.

Acuerdo escrito entre sujetos<sup>27</sup> de derecho internacional en función de las reglas del derecho internacional<sup>28</sup>, puede producir vinculaciones de tipo bilateral o multilateral, sin que su materialización implique una renuncia a la decisión soberana de las partes que acuerdan, puede componerse de uno o de varios instrumentos que amplían y refuerzan la sustentabilidad de los vínculos acordados.

**Convención:** término con que se denomina frecuentemente a aquellos instrumentos multilaterales que establecen regímenes normativos generales.

**Convenio/Acuerdo:** términos con que se denomina generalmente a los instrumentos que registran un marco de compromisos internacionales de carácter económico, financiero, comercial, técnico, judicial, cuyo cumplimiento se va desarrollando en forma gradual.

---

<sup>25</sup> Se presentan aquí conceptos y definiciones oficiales del Ministerio de Relaciones Exteriores uruguayo, presentados en su página web oficial: [www.mrree.gub.uy](http://www.mrree.gub.uy)

<sup>26</sup> Se reconocen varias formas documentales: Tratado Bilateral, Acuerdo por Canje de Notas, Tratado Multilateral y Tratado Multilateral con Protocolos Accesorios. La denominación y forma de documentación de los tratados no altera su naturaleza ni consagra jerarquía entre ellos.

<sup>27</sup> Los sujetos incontestables de derecho internacional son los Estados y las organizaciones internacionales intergubernamentales.

<sup>28</sup> Las normas de derecho internacional aplicables en materia de tratados por las que se rige la abrumadora mayoría de los Estados integrantes de la comunidad internacional han sido recogidas en:

a) la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, del año 1969;

b) la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales, del año 1986.

En los aspectos que pudieran no estar regulados por estos instrumentos o por las eventuales convenciones de alcance regional -como la Convención sobre Tratados de La Habana, del año 1928-, los tratados se regirán por la costumbre internacional o sea, siguiendo la práctica que los Estados generalmente aceptan como derecho. La Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en Materia de Tratados, del año 1978, en cambio, sólo ha entrado en vigor para un reducido grupo de Estados.



**Protocolo:** término con que se denomina tanto al instrumento independiente que registra derechos y obligaciones específicas, como al instrumento accesorio que regula la aplicación concreta de los derechos y obligaciones basadas en un tratado preexistente.

**Estatuto:** término con que se denomina habitualmente a aquellos instrumentos que consagran reglas operativas para la ejecución de determinadas actividades o para el ejercicio de determinadas competencias.

**Modus vivendi:** término con que se denomina habitualmente a los instrumentos que registran arreglos de carácter provisorio.

**Memorandum de entendimiento:** término con que se denomina a los instrumentos que registran compromisos que se agotan con su ejecución directa e inmediata.

Las formas para manifestar el consentimiento al que obliga la firma de un tratado, resultan generalmente recogidas en el mismo, las opciones más habituales en esta materia son:

**Tratado bilateral<sup>29</sup>:**

- firma
- canje de los instrumentos que constituyen el tratado
- firma sujeta a ratificación

**Tratado multilateral<sup>30</sup>:**

- firma
- firma sujeta a ratificación
- aceptación
- aprobación
- adhesión

Mientras que las formas más habituales de notificación serían:

- a) Comunicación a la contraparte, mediante nota diplomática, que informa encontrarse en condiciones formales; y materiales, de poner en aplicación el tratado tan pronto se reciba similar comunicación de la contraparte
- b) Canje o depósito, según el caso, de los instrumentos de ratificación. El instrumento de ratificación es un documento emanado del Jefe de Estado o de Gobierno, por el que notifica y confirma que el Estado se encuentra en condiciones materiales y formales de aplicar el tratado en las condiciones que éste establezca.

Las reglas que definen el modo en que las partes aseguran la concreción de los tratados proceden de las normas del derecho internacional, y son aplicables:

1. En el proceso de celebración de los tratados y de las condiciones para su entrada en vigor.
2. A las opciones mediante las cuales las partes expresarían su voluntad de obligarse por un tratado.
3. Al cumplimiento de las obligaciones que las partes asumen.

---

<sup>29</sup> Las partes serían dos Estados, dos organizaciones internacionales, o un Estado y una organización internacional.

<sup>30</sup> Las partes serían más de dos Estados, más de dos organizaciones internacionales, o más de un Estado y de una organización internacional, o más de una organización internacional y un Estado.

4. A la aplicación e interpretación de los tratados.
5. A los procedimientos dispuestos y acordados por las partes para la enmienda y/o modificación de sus tratados.
6. A las condiciones que deben cumplirse por las partes para que los tratados acordados tengan validez.
7. A los procedimientos dispuestos para la finalización y/o suspensión de las aplicaciones.
8. A las obligaciones vinculadas con la notificación y el registro de los mismos.

Las denominaciones más frecuentemente utilizadas por el Uruguay son: Tratado, Convenio, Acuerdo, Protocolo y Memorando de Entendimiento.

Para Uruguay, la Constitución de la República, en sus artículos 168(20) y 85(7), establece el procedimiento que, internamente, regula la conformación de la voluntad del Estado uruguayo para obligarse por un tratado, se trata de un acto jurídico complejo que siempre requiere la participación de dos de los Poderes del Estado, atendiendo a la siguiente secuencia temporal:

1. **Poder Ejecutivo:** corresponde la negociación y adopción del texto del tratado
2. **Poder Legislativo:** corresponde la aprobación, o reprobación, del texto que ha sido negociado y adoptado por el Poder Ejecutivo.
3. **Poder Ejecutivo:** comunicar a la/las contraparte/s, o en su caso al depositario, que el Estado uruguayo ha cumplido con los requisitos internos prescritos en su Constitución y que se encuentra en condiciones, de hacer efectivo el compromiso internacional adquirido.

Como puede apreciarse la Constitución de la República Oriental del Uruguay, sólo otorga participación al Poder Legislativo en el proceso de conformación de la voluntad del Estado uruguayo de obligarse por un tratado. Mientras que la decisión de desvincularse de un tratado queda como una competencia limitada al Poder Ejecutivo.

\* \* \*

Como se expresó al principio, en función de los objetivos generales del proyecto y de las consideraciones teóricas y normativas realizadas hasta aquí, en los siguientes dos capítulos se describe el marco legal e institucional que regula el sector defensa y en particular la relación entre Fuerzas Armadas, Estado y ciudadanía en Uruguay.

\* \* \*