

Capítulo VIII: Conclusiones Generales

Contenidos

A modo de Introducción a las Conclusiones Generales	2
Control Civil: más preguntas que respuestas	3
Realidad Normativo-Institucional y Presupuestaria del Ministerio de Defensa.....	5
Proceso Decisorio en Asuntos de Defensa	6
El MERCOSUR, la Integración Regional y sus Dimensiones	7
Una Reflexión Final	7

A modo de Introducción a las Conclusiones Generales

Antes de establecer las principales conclusiones de la investigación cuyo informe se presenta debe señalarse que el conjunto de información empírica reunida señala un avance importante en un área del conocimiento académico de escaso desarrollo. En tal sentido puede afirmarse que se ha logrado constituir una significativa *masa crítica* de conocimiento en un área poco transitada académicamente y que, más allá del carácter básicamente exploratorio y descriptivo de la investigación, se establecen algunas hipótesis que sientan bases para futuros desarrollos.

De tal manera, la confluencia de condiciones políticas propicias, con la existencia de un equipo mínimo de investigadores dotados de un mínimo presupuesto ha permitido un primer avance en la reversión de la opacidad que ha caracterizado, como un rasgo de larga duración, a una función estatal básica como la defensa nacional.

En efecto, el *vuelco político histórico* resultado del ciclo electoral octubre 2004-mayo 2005 mejoró las condiciones para una relación más fluida entre el Ministerio de Defensa –y las propias fuerzas armadas- con la Universidad de la República¹ mejorando la accesibilidad a la información en temas militares.

En tal sentido, se confirma que el desarrollo de estudios académicos en el campo de las relaciones FF.AA. y Sociedad requiere de la existencia de ciertas condiciones políticas mínimas que habiliten el acceso a la información por parte de investigadores independientes con puntos de vista y enfoques no necesariamente funcionales a los intereses corporativos de las FF.AA.

Una expresión particular de las nuevas condiciones existentes que debe mencionarse es que el Programa de Investigación sobre Seguridad Regional, FF.AA. Política y Sociedad (PRISFAS) del Instituto de Ciencia Política, coordinado por el investigador responsable de este trabajo, fue convocada para otorgar sustento académico al Debate Nacional sobre Defensa². Ello representó una oportunidad privilegiada de vinculación con la oficialidad superior de fuerzas armadas bajo el indispensable auspicio del Ministerio de Defensa Nacional.

Por otra parte, también debe señalarse otro elemento relevante que contribuye a crear condiciones favorables para los estudios académicos en esta área: la superación de las tradicionales hipótesis de conflicto *vecinales* y la existencia de vínculos de cooperación relativamente bien consolidados entre las fuerzas armadas de la región. Este factor, de más largo plazo y al que se hace referencia en el capítulo dedicado a la cuestión del MERCOSUR, contribuye a levantar restricciones y aliviar el *secretismo* que tradicionalmente envuelve a los asuntos estratégico y limita el acceso a la información referida a las FF.AA..

Finalmente es necesario poner de relieve la importancia de la exploración realizada en un *área gris* de políticas con competencias compartidas entre los Ministerios de Defensa Nacional y Relaciones Exteriores. Ello confirmó la pertinencia de haber seleccionado como eje del análisis el proceso de toma de decisión que lleva a la participación en Misiones de Paz de ONU, y en particular el despliegue de un contingente militar uruguayo en el marco de la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH).

¹ Ya en 2003, en marco del programa sobre Estado de Derecho de la Fundación Konrad Adenauer, la celebración de un Seminario internacional en Montevideo, organizado por el responsable de esta investigación, había recibido el auspicio del Ministerio de Defensa.

² Proceso convocado por el Ministerio de Defensa Nacional con el apoyo del Programa de las Naciones para el Desarrollo y que se cumplió con significativo éxito durante 2006.

En efecto, la defensa nacional y en particular las misiones específicas que otorgan *razón de ser* a las fuerzas armadas, no pueden ser analizadas fuera del contexto de las relaciones internacionales y la política exterior del estado. La inclusión de tales dimensiones permitió una primera aproximación al Ministerio de Relaciones Exteriores, otra institución estatal escasamente explorada por la academia uruguaya y también responsable de una esfera de políticas públicas relativamente opaca.

La evidencia reunida al respecto señala el carácter indispensable de un mayor énfasis de los estudios académicos referidos a las dimensiones estratégicas de la política exterior uruguaya.

Ello es coherente con la realidad que se observa en el área de los estudios de políticas públicas dominada por una relativa concentración académica en las políticas sociales en detrimento de los asuntos estratégicos y hasta de los aspectos institucionales vinculados a la llamada Administración Central del estado.

Finalmente, el análisis de las dimensiones estratégico-militares y de seguridad del proceso de integración regional, de carácter básicamente histórico, permite sentar bases para una línea de investigación novedosa a partir de las hipótesis interpretativas que en él se sugieren.

De esta forma, como se indicaba al inicio, a partir de la revisión de la evidencia empírica reunida y más allá del carácter básicamente exploratorio y descriptivo de la investigación, se han logrado establecer algunas hipótesis que sientan bases para futuros trabajos.

En base a lo establecido y a partir de las diversas dimensiones exploradas en la investigación se detallan a continuación las principales conclusiones generales que es posible extraer de ella.

Control Civil: más preguntas que respuestas

En primer lugar resulta necesario poner de manifiesto la significación del marco teórico que se presenta como base para desarrollos futuros. En efecto, entre los escasos trabajos académicos existentes en el Uruguay³, ninguno ha puesto atención particular en los aspectos teóricos que subyacen en la problemática relación entre instituciones militares y democracia.

Del análisis crítico realizado, que parte de las corrientes de pensamiento más instaladas en la academia anglosajona⁴, pero que incluye referencias a algunas de las principales aportaciones realizadas por autores latinoamericanos, puede concluirse que ninguna de las propuestas teóricas formuladas responde de manera consistente a la cuestión de los mecanismos y procedimientos de control democrático de las instituciones militares.

En realidad, la preocupación clásica respecto al control de los aparatos militares encargados de la defensa de la sociedad ante posibles enemigos externos y el temor de que puedan convertirse en amenaza para la sociedad y la seguridad de sus ciudadanos, conserva toda su vigencia.

En efecto, la evidencia histórica señala que -salvo en un pequeño número de países del occidente industrializado- la respuesta de la teoría democrática a tales preocupaciones y temores se ha revelado poco eficaz. Ello es particularmente claro en el cono sur de América Latina.

³ La afirmación podría extenderse al conjunto de América Latina.

⁴ Allí es donde existe una tradición más asentada de estos estudios y también se han generado las propuestas teóricas más aceptadas.

Sin embargo, también en el plano de su consistencia, la teoría liberal sobre la que se asientan los regímenes democráticos plantea en esta cuestión ciertas fisuras que requieren de respuestas aun pendientes. Entre ellas deben señalarse algunas.

El presupuesto de independencia entre *lo político* y *lo técnico* -ó lo administrativo-, característico del pensamiento liberal, sobre el que se sustenta el precepto normativo de esterilidad/neutralidad política de los cuerpos burocráticos, ha sido sometido a profunda crítica y las fisuras que ella ha puesto en evidencia plantean desafíos teóricos que, en su expresión concreta referida a las FF.AA., suponen interrogantes esenciales desde el punto de vista democrático.

Tanto desde la teoría de las organizaciones, el institucionalismo o el *rational choice* se ha aportado evidencia suficiente como para poner en cuestión la pertinencia del presupuesto clásico acerca de que técnica y política -ó política y administración- representan esferas diferenciadas e independientes.

De allí que entre los especialistas en políticas públicas ya no se discute que las decisiones políticas adoptadas formalmente en los niveles de gobierno -poder ejecutivo y legislativo- sólo se *corporizan* en los niveles burocrático-administrativos, allí donde efectivamente se implementan. Ello ha llevado a poner en evidencia la autonomía de las burocracias públicas y los niveles de poder que ellas detentan en los procesos de políticas.

Es justamente sobre aquel presupuesto teórico referido a la separación entre política y administración que se apoyan la mayor parte de las propuestas que intentan dar respuesta a la cuestión de la relación entre fuerzas armadas y sociedad. Es también en ellas que abrevan la Constitución y el ordenamiento legal uruguayo en todo lo referido a la naturaleza y competencias de las instituciones militares y de sus integrantes.

En última instancia, pues, la subordinación militar a las autoridades políticas electas permanece en el terreno de lo problemático. De tal manera, la probabilidad del control civil queda sujeto a dos fenómenos interconectados e igualmente contingentes.

Por una parte, los delicados equilibrios institucionales -expresados en la existencia de los tres poderes estatales clásicos- que la teoría democrática establece como fórmula para garantizar que los representantes electos, en sus acciones de gobierno, expresen efectivamente el siempre ubicuo *interés general* sobre el cual se sustenta la legitimidad del estado en tanto titular de la soberanía.

Por el otro, la capacidad efectiva de supervisión y control que los gobernantes electos sean capaces de ejercer sobre el *cuadro administrativo* del estado como forma de asegurar que la *voluntad general*, que ellos legítimamente representan, sea respetada.

Queda de manifiesto así que, en realidad, la problemática del control civil sobre las instituciones militares es un caso particular de una problemática general que incluye al conjunto de las instituciones públicas.

Ello no resta importancia al problema pues la verdadera significación de la cuestión del control civil de las FF.AA., estriba en la especificidad de sus competencias: la letalidad de los recursos materiales cuya gestión monopólica les confía la sociedad y las capacidades institucionales que para ello desarrollan -*know how* en la gestión organizada de poderosos medios de violencia y tipo de organización y carácter de su cultura institucional.

En tal sentido, de la revisión teórica presentada en el primer capítulo resulta la necesidad de profundizar en la línea teórica que resulta de los desarrollos del autor sueco, Bengt Abrahamsson, respecto al *poder político militar*.

En efecto, de sus propuestas referidas a las especificidades de la *profesionalización militar* y al carácter del poder, entendido como la *movilización de*

recursos en la que el factor *motivación* juega un papel decisivo, surge con claridad la importancia de profundizar el análisis de dos asuntos centrales.

Por una parte, la cuestión de la *obediencia* militar entendida en clave weberiana como voluntad de acatamiento, como un componente decisivo de la subordinación militar. Ello pone de relieve el valor determinante de la *formación* militar⁵ en la construcción y el aseguramiento de la subordinación militar. Lo cual remite, en una especie de círculo de hierro, al papel de las autoridades políticas en la supervisión de los procesos de formación profesional castrense.

Por otra, la importancia que posee el desarrollo de *capacidades/expertise* civil independiente como mecanismo indispensable para incrementar los grados de libertad de los responsables políticos y de la propia sociedad civil para la toma de decisiones en asuntos de defensa nacional y en particular para garantizar el control civil sobre las instituciones militares.

En efecto, si como ha sucedido en general en América Latina y en particular en nuestro país, el estudio y conocimiento de los asuntos estratégicos y específicamente militares –incluyendo sus dimensiones organizacionales y doctrinarias– permanecen en el propio ámbito de las instituciones militares, ellos asumen inevitablemente la forma de estudios *para las FF.AA.* y muy difícilmente desarrollan el necesario carácter de *estudios de las FF.AA.* (Bañón y Olmeda, 1985).

Dicha tendencia resulta de los propios rasgos definitorios de las instituciones militares: espíritu de cuerpo, corporativismo y estructuras fuertemente jerarquizadas que funcionan en base a un rígido orden disciplinario sustentado en una lógica que privilegia sus propios fines y contribuye a elevar a la institución castrense al papel de custodio de los más altos valores de la sociedad.

Como conclusión: la posibilidad de mejorar los niveles de control civil sobre las instituciones militares radica en fuerte medida en la profundización del conocimiento y el desarrollo de capacidades propias de análisis sobre temas estratégico-militares por parte de instituciones de la sociedad civil y por los partidos políticos.

Realidad Normativo-Institucional y Presupuestaria del Ministerio de Defensa

Del análisis descriptivo del Ministerio de Defensa, que incluyó sus aspectos normativos, su estructura institucional y los aspectos presupuestales puede concluirse que:

- en el plano jurídico-formal e institucional el Ministerio continua arrastrando una característica estructural de muy larga data que la dictadura se encargó de fortalecer y profundizar.

En efecto, el Ministerio constituye un organismo a través del cual las FF.AA. se hacen representar en el Poder Ejecutivo. Formalmente, la figura del Ministro representa la máxima autoridad y manda sobre las instituciones militares. Sin embargo, no cuenta con ningún instrumento jurídico-institucional –más allá de su investidura y las potestades formales que ellas le confieren– para mandar efectivamente a unas instituciones que sí poseen un desarrollo y unas capacidades de análisis, elaboración e implementación de políticas con las que pocas instituciones públicas cuentan, potenciados por la cohesión y la disciplina que les es característico.

⁵ Se opta por utilizar el concepto de formación para incluir no sólo los procesos educativos formales sino también los informales, con la densa incorporación de valores y normas de conducta que se verifica en el curso del intenso proceso de re-socialización que supone la carrera del profesional militar. Es más, probablemente no exista otra profesión en la que sus miembros estén sometidos a un régimen de formación continua más reglado.

- en lo presupuestal sobresale el considerable volumen de recursos que el estado ha dedicado al Ministerio de Defensa durante el último medio siglo y que aun se mantiene, pese a la sostenida reducción de su presupuesto verificada –en términos relativos– a partir de 1985.

El fenómeno obliga a poner atención en las razones del fuerte proceso de des-inversión y el grave deterioro operativo que sufren las FF.AA.

Una clave explicativa para el fenómeno se encuentra en la autonomía que la ausencia de directivas políticas precisas le confiere unas instituciones militares que, habiendo crecido desorbitadamente durante la dictadura, se vieron enfrentadas a crecientes restricciones presupuestales a partir de 1985. En condiciones de significativa autonomía para administrar sus recursos, han prevalecido las *tendencias naturales* de cualquier institución a reproducir las prácticas y a preservar los intereses corporativos establecidos, evitando las transformaciones profundas.

El análisis realizado privilegió los elementos de largo plazo y no profundizó sobre el examen de la realidad presupuestal actual. Seguramente esta línea de investigación, con el marco que otorga el análisis de largo plazo que aquí se presenta, permitirá extraer nuevas y más valiosas conclusiones.

Del estudio de los aspectos jurídicos e institucionales, complementados por el que se realizó sobre presupuesto, surge la evidencia de que el Ministerio de Defensa, creado como una especie de *apéndice* de las instituciones militares, conserva largamente dicho carácter pese a las dos décadas transcurridas desde la restauración democrática. En gran medida porque ese rasgo, aunque profundizado por la dictadura, tiene raíces en la propia construcción del estado moderno uruguayo.

Proceso Decisorio en Asuntos de Defensa

Del análisis de caso que se presenta y que incluye tanto al Poder Legislativo como a los tres actores –Ministerio de Defensa, Ministerio de RR.EE. y FF.AA.- al interior del Poder Ejecutivo, surge como conclusión el papel protagónico que juegan las FF.AA. en los procesos decisorios que las involucran.

Ello no puede resultar sorprendente si se toma en cuenta las capacidades técnico-profesionales que obviamente poseen las FF.AA.. Sin embargo, el análisis de los recursos humanos e institucionales que invierten y ponen en obra los demás actores del Poder Ejecutivo y también el Poder Legislativo en el proceso de elaboración de la decisión analizada, en relación a los que despliegan las FF.AA., el desequilibrio es notorio.

Como se puso de relieve, afirmar que el protagonismo de los militares es decisivo no supone se violen o ignoren las normas legales que imponen la supremacía de las autoridades políticas electas. Por el contrario, del análisis realizado surge que, como regla general, las decisiones referidas a las FF.AA. se adoptan con arreglo a derecho. Pero, el papel sustantivo de los responsables políticos en el proceso decisorio, generalmente se limita a formalizar decisiones elaboradas en ámbitos militares. Es más, en muchos casos, la propia iniciativa para la elaboración de propuestas corresponde a las instituciones militares.

Ello no sólo se registra *al interior* del Ministerio de Defensa, en la relación entre el Ministro y la estructura de la administración superior del organismo –donde la presencia militar es predominante⁶- con las FF.AA. El fenómeno también se transmite

⁶ A partir de la instalación de la administración del Presidente Vázquez se ha verificado un cambio en tal sentido con la creación de cargos de confianza política antes inexistentes. Sin embargo, la mayor parte de

al *área gris*, de competencia compartida con el Ministerio de RR.EE., en la que se deciden los asuntos referidos a las misiones de paz.

La conclusión principal de este capítulo vuelve a referir a la endémica influencia que la ausencia de conocimientos y capacidades civiles sobre asuntos estratégico-militares ejerce sobre la forma en que se distribuye el poder real entre los actores de los procesos de decisión en las políticas públicas referidas a la defensa nacional.

También debe volverse a enfatizar respecto a la *ausencia* de la sociedad civil.

Sin embargo, corresponde insistir en la responsabilidad política de los gobiernos en la construcción y mantenimiento de tal realidad. Lo cual pone en primer plano la importancia de la variable *voluntad política gubernamental* de ejercicio real de autoridad sobre las instituciones militares.

El MERCOSUR, la Integración Regional y sus Dimensiones

Aunque el MERCOSUR fue creado con una vocación casi exclusivamente comercial, resulta evidente que en función de tal concepto original, restringido y unilateral, de la integración regional, se han ido desarrollando un conjunto de instrumentos de cooperación, intercambio y coordinación que han ido conformando otra serie de dimensiones. Ello, por otra parte, ha sido sucesivamente formalizado por los organismos del MERCOSUR y hasta queda plasmado por las características mismas de la verdadera constelación de instituciones que se han ido creando en su marco.

De la exploración realizada surge que pese a la decisión adoptada por los Presidentes del "MERCOSUR+2" en ocasión de su reunión de Ushuaia, que otorgó un marco de legitimación política al desarrollo de la dimensión militar del proyecto de integración regional, no se manifestó una voluntad política de los gobiernos que permitiera plasmar aquella declaración en hechos concretos.

Así, habiendo jugado un papel decisivo en la gestación del bloque, las cuestiones estratégico-militares no se han constituido en espacio real y/o formal del proceso de integración. Algunas hipótesis explicativas del fenómeno se avanzan en el capítulo correspondiente.

También, se analizan algunos desarrollos significativos de carácter bilateral y se da cuenta de la densa trama de relaciones e intercambios existentes entre las FF.AA. de la región.

Sea como fuere, la crisis en la que ha caído el proceso de integración del MERCOSUR, cuyo análisis excede la temática de esta investigación, no crea condiciones favorables para que el bloque regional amplíe y profundice iniciativas en el sentido del desarrollo de una política exterior común. En tal sentido, sólo la voluntad política común de los gobiernos de avanzar en la dirección de constituir al MERCOSUR como actor internacional justificaría el desarrollo de una dimensión militar del proceso de integración.

Una Reflexión Final

Las instituciones militares poseen una larga tradición de ejercicio de amplias prerrogativas en la esfera de las políticas públicas de defensa nacional. El período de la dictadura, durante el cual las FF.AA. asumieron el papel de actor político de gobierno, fortaleció dicha característica.

ellos no ha sido provistos a un año de su creación. Deberá observarse este asunto una vez que se apruebe e instrumente la ley de defensa nacional proyectada.

Este rasgo se refleja tanto en las características organizacionales y funcionales del Ministerio de Defensa Nacional como en la forma que adoptan los procesos de toma de decisión en la esfera de la defensa nacional y en particular en los asuntos militares.

Si bien las FF.AA. –como cualquier institución- tienden a defender la existencia de un ámbito autónomo de potestades apoyados en razones técnico-profesionales, el nivel de desarrollo alcanzado por la capacidad de influencia militar en las decisiones políticas referidas a la defensa nacional resultan, en última instancia, de una voluntaria *resignación civil* a limitar dichos niveles de autonomía.

No es posible volver aquí al análisis de las razones de la *ajenidad civil* y cómo ellas se construyeron históricamente. También su relación con el proceso que culminó con el golpe de estado de 1973 y la posterior dictadura.

Sí debe señalarse que las condiciones políticas nacionales e internacionales creadas con el fin de la guerra fría contribuyen a generar una oportunidad histórica propicia para el reordenamiento de las características normativo-institucionales de la defensa nacional para configurarla como una política pública.

Tal perspectiva requiere de voluntad política y supone la generación de capacidades civiles. Ello implica levantar el velo de secreto y opacidad que ha caracterizado esta función estatal y la asignación de funciones creíbles y legítimas a las FF.AA.

* * *