

Universidad de la República Oriental del Uruguay

**Programa de Investigación sobre Seguridad Regional,  
Fuerzas Armadas, Política y Sociedad (PRISFAS)**

Instituto de Ciencia Política - Facultad de Ciencias Sociales

*Defensa Nacional y Fuerzas Armadas:  
Democracia e Integración Regional.*

*Exploración en un área opaca de políticas públicas*

Informe final de investigación

Mag. Julián González Guyer (Coord.)

Lic. Rolando Arbesún Rodríguez

Lic. Diego Gonnet Ibarra

Proyecto y edición digital financiados por

**Comisión Sectorial de Investigación Científica**

– Montevideo, setiembre de 2007 –

## ***Estructura General***

### **Presentación y Prólogo**

**Capítulo I** Perspectivas teóricas y posiciones. Relaciones fuerzas armadas y sociedad: estado del arte.

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

**Capítulo III.** Descripción del marco jurídico y estructura organizativa del sector Defensa

**Capítulo IV.** Análisis crítico de la estructura del Ministerio de Defensa Nacional.

**Capítulo V:** Notas sobre la evolución del presupuesto del MDN (1961-1995)

**Capítulo VI:** Procesos de toma de decisión en materia de política exterior y política de defensa: algunas inferencias a partir de la participación uruguaya en Misiones de Paz de ONU.

**Capítulo VII:** El MERCOSUR y sus dimensiones militares y de seguridad

**Capítulo VIII:** Conclusiones Generales

### **Fuentes Consultadas**

**Palabras clave:** Políticas públicas - Conducción política de la defensa – Fuerzas Armadas y Sociedad

## **Presentación:**

De acuerdo a lo establecido en el documento de proyecto propuesto y que recibiera la aprobación de la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República, el objetivo general de la investigación cuyos resultados se presentan en este informe fue contribuir al desarrollo de una masa crítica de conocimiento académico y un equipo de investigación especializado en un campo de estudios novedoso y de indudable significación, tanto en lo referido al estudio del Estado, sus procesos de reforma y al diseño e implementación de políticas públicas, como en la cuestión de la construcción democrática.

Ello pone de manifiesto el actual nivel de desarrollo del campo de estudios de las relaciones fuerzas armadas y sociedad en Uruguay y justifica el carácter básicamente exploratorio del trabajo de investigación que se presenta.

Conviene señalar que esta investigación se desarrolla a partir de una acumulación previa, cumplida fundamentalmente con base en el Proyecto regional **Observatorio Cono Sur de Defensa y FFAA**<sup>1</sup> que precedió a la formalización del Programa de Investigación sobre Seguridad Regional, FF.AA., Política y Sociedad (PRISFAS) en el marco del Área de Estado y Políticas Públicas del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales.

Dicha acumulación comprendió tres grandes dimensiones. La primera es la significativa trama de relaciones académicas con equipos de investigación en la región y también fuera de ella. Este verdadero capital acumulado por el PRISFAS se logró en buena medida a través del mencionado proyecto Observatorio Cono Sur de Defensa y Fuerzas Armadas que funciona desde el año 2001. Esto en colaboración con tres equipos de investigación de la región: el Programa de Investigación sobre Fuerzas Armadas (PIFAS) de la Universidad Nacional de Quilmes, Argentina, el Grupo de Estudios da Defesa (GEDES) del Centro de Estudios Latinoamericanos, Campus Franca, de la UNESP, Brasil y el Centro de Estudios Estratégicos (CEE), Chile.

La segunda dimensión que debe citarse es la que resulta de la incorporación de la temática objeto de este proyecto en los planes curriculares de la Licenciatura de Ciencia Política, bajo la forma de un Taller Optativo que se ha dictado los últimos dos años (2005 y 2006).

La tercera dimensión –seguramente la más significativa– es la propia consolidación de un equipo integrado por ocho jóvenes investigadores que, además se constituyó en el sustento académico y organizativo que aportó la Universidad de la República al Debate Nacional sobre Defensa promovido durante 2006 por el Ministerio de Defensa Nacional con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Así, más allá de asumir la responsabilidad sobre los contenidos del presente informe de investigación, también corresponde señalar que el mismo es producto del trabajo de un verdadero equipo integrado con el Lic. Diego Gonnet Ibarra y el Sic. Rolando Arbesún.

Por otra parte, también debo agradecer muy particularmente el apoyo de los Bachs. Reinaldo Alonso, Sandra Perdomo, Fiorella Rabuffetti y Dominique Rumeau, todos ellos integrantes del PRISFAS, cuya colaboración ha sido fundamental para la concreción de este trabajo.

Finalmente, también corresponde reconocer la colaboración recibida por parte de oficiales en actividad y retiro de las tres FF.AA.; Álvaro Pérez Monza y Álvaro Rak (Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales); el Sr. Daniel Baldasari,

---

<sup>1</sup> Ver <http://www.fcs.edu.uy/investigacion/investigacion.html#unidacad>

Director General de Recursos Humanos(MDN); Lic. Sandra Rodríguez, Departamento de Asuntos Internacionales (MDN); Dra. Beatriz Núñez, Lic. Gabriela Sibila y Lic. Santiago Wins (Ministerio de Relaciones Exteriores), Cr. Uberfil González (CGN – Ministerio de Economía y Finanzas), Cra. Elizabeth Nuesch (Área Gestión Pública – OPP – Presidencia de la República) y Mario Latorre (Secretaría del Senado de la República).

**Julián González Guyer**

## **Prólogo**

El estudio y análisis de políticas públicas es un área relativamente novedosa en la Ciencia Política y su desarrollo en el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales es también relativamente reciente.

Dentro de esta área de investigación, el análisis de *políticas públicas de seguridad y defensa* ha merecido poca atención por parte de la academia uruguaya, pese a su notable significación presupuestal y a sus directas implicancias en el sensible terreno de las libertades públicas y de la calidad de la democracia<sup>2</sup>.

Dicha falta de interés, resultado en cierta medida del secreto que ha rodeado tradicionalmente a los temas de seguridad y defensa, ha sido funcional a la tendencia de las corporaciones profesionales policial y militar a *monopolizar* el conocimiento sobre estas cuestiones. No es extraño pues que seguridad y defensa, en tanto políticas públicas, constituyan áreas particularmente opacas del estado y *rara avis* del debate público informado.

Recién en los últimos años, bajo la denominación de *seguridad ciudadana* el problema de la seguridad se ha instalado como uno de los temas centrales en la agenda pública. Ello como resultado de un doble proceso en el que se combinan el incremento del delito con el surgimiento de nuevas formas delictivas, incluyendo lo que se caracterizado como *crimen organizado*.

Esta nueva realidad ha justificado el marcado interés en el tema de la *seguridad ciudadana* mostrado por los organismos internacionales de crédito (BID, BM, PNUD, etc.) consagrando de alguna forma su centralidad en la agenda política pública. No se profundizará en ello pues no es el interés central del proyecto.

Por otra parte, a nivel internacional, la seguridad se ha constituido en uno de los asuntos centrales de la agenda de Naciones Unidas. A partir de los profundos cambios sobrevenidos con el fin de la guerra fría y la instalación de la *globalización*, el sistema de NN.UU., a partir de informes del PNUD y la UNESCO, asumió para sí el concepto de *seguridad humana*. Fenómenos de virtual desintegración estatal y/o conflictos intra-estatales convertidos en verdaderas catástrofes humanitarias como Somalia (1992), Ruanda (1994), Bosnia (Srebrenica, 1995) y Kosovo (1999)

---

<sup>2</sup> Se considera en este trabajo la definición de democracia desarrollada por Guillermo O'Donnell en "Notas sobre la Democracia en América Latina"(PNUD 2004, Marco Teórico: p 10 y ss). Para dicho autor, el concepto de democracia debe incluir, además de la dimensión dahliana clásica de régimen por el cual se escogen las autoridades políticas(Dahl, R. 1993), dos dimensiones más. Ellas son, por un lado, *democraticidad del estado*, definida como el correcto funcionamiento de sus organizaciones burocráticas y del sistema legal que sostiene, así como de su credibilidad en tanto "foco de identidad colectiva" que postula perseguir el bien común de la sociedad. Por otro, la *democraticidad de la Sociedad*, que puede definirse sucintamente como el grado de respeto efectivo hacia los derechos civiles (humanos) de todos sus miembros.

constituyeron los antecedentes que fundamentaron el informe “Nosotros los Pueblos” emitido por el Secretario General de NN.UU, Kofi Annan, previo a la Cumbre del Milenio. Allí quedaron sentadas las bases de un nuevo concepto de seguridad internacional que fuera desarrollado por una Comisión establecida en 2001 para plasmarse en el documento “Seguridad Humana Ahora” (2003).

Así instalada la cuestión de la seguridad en el ámbito internacional, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha promovido un considerable número de acciones internacionales bajo su mandato que, apoyadas en dichos desarrollos conceptuales han ido generando a su vez un proceso de progresivo decaecimiento del principio de soberanía de los estados, crecientemente cuestionado por la emergencia del *derecho de intervención* apoyado en razones humanitarias y/o en defensa de la estabilidad o seguridad internacionales.

Para ubicar el desarrollo del fenómeno de las misiones de paz para la organización de NN.UU. en los últimos años conviene recordar que el Departamento de Misiones de Paz, organismo que ni siquiera estaba previsto en la Carta de NN.UU. y gestionaba en promedio durante 1997 unos 17 mil efectivos –entre militares y personal de apoyo- pasó a contar en su órbita con unas 45 mil personas para el año 2000, transformándose en la unidad de mayor volumen de las NN.UU. Actualmente, en casi una veintena de misiones de paz en todo el mundo, el Departamento de Misiones de Paz administra las actividades de más de 100 mil personas entre militares y personal civil de apoyo.

Uruguay ha acompañado activamente tales fenómenos, convirtiéndose de hecho en el mayor proveedor de tropas en relación a su población, para estas misiones. A ello se alude en el capítulo dedicado al análisis de los procesos de toma de decisión en materia de política exterior y de defensa.

Ese asunto requiere de un nivel de atención política y académica que hasta ahora no ha recibido, tanto por lo que implica en el plano de la política como del derecho internacionales, así como por sus implicancias en la política exterior del país y sus impactos en las FF.AA.

Entre tanto, la defensa nacional, la política militar y los *asuntos* de seguridad regional, todos ellos incluidos en esta propuesta de investigación, han estado casi sistemáticamente ausentes de la agenda política pública: el Parlamento raramente ha debatido estos temas en profundidad, los partidos políticos les han dedicado poca atención.

En general, la sociedad uruguaya ha observado la *esfera de lo militar* con un nivel de *ajenidad* característico de una cultura política que, por liberal, no comparte valores y conceptos consustanciales al universo valórico militar (Huntington, S. 1981).

De esta forma, un conjunto de razones con raíces históricas profundas confluyen para explicar el fenómeno. Además, la reciente dictadura (1973-1985) y sus múltiples legados no han hecho sino profundizar la brecha entre la sociedad civil y los militares.

Como se precisa más adelante y confirmando la previsión realizada al elaborar este proyecto, los temas de la defensa nacional y los asuntos militares – específicamente los que integran la *agenda de política militar* (González J., 2004c)– emergieron de manera inédita para constituirse en tema de agenda política pública, en buena medida a partir de la celebración del Debate Nacional sobre Defensa en 2006. La divulgación de un anteproyecto de Ley de Defensa Nacional que el gobierno elaboró a partir de las conclusiones de dicho debate anuncia que en el año 2007 la temática continuará ocupando un lugar en la agenda pública. Todo ello representa una verdadera novedad en la historia política uruguaya.

Dado el escaso conocimiento y la falta de tradición académica respecto del campo de estudio de las *relaciones entre FF.AA y sociedad* –lo que en los países anglo-sajones se conoce como *relaciones civiles militares*– vale realizar algunas precisiones.

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

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

Entre tanto, las nuevas características del *arte de la guerra* y los nuevos roles que asumen los militares junto a 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 FF.AA.

En efecto, cada vez más los profesionales militares tienden a capacitarse en esferas de conocimiento como la ciencia política, las relaciones internacionales y la administración de empresas. La creciente sofisticación tecnológica de los sistemas de armas impone a la organización militar crecientes similitudes con las organizaciones civiles. Estas tendencias ha sido señaladas como factores que conducen a la *civilización* (Janowitz, M. 1960) y a una mayor integración en la sociedad de los militares.

Sin embargo, la adopción del modelo de *FF.AA. profesionales* –de reclutamiento voluntario– que ha sustituido al tradicional modelo de *reclutamiento obligatorio y masivo*<sup>3</sup>, pone en cierta medida en cuestión el concepto del *ciudadano-soldado* y re-instala algunos aspectos del carácter elitista del guerrero pre-moderno.

Más allá de tales desarrollos, en América Latina la cuestión del papel de las FF.AA., de sus *prerrogativas* (Stepan,A. 1988) y de la subordinación militar ha tenido una dramática expresión en décadas recientes y permanece presente a través de *legados* que contribuyen a cuestionar la calidad de la democracia en nuestros países.

Desde la perspectiva del concepto más exigente de democracia, con fuertes *resonancias republicanas*, propuesto por Guillermo O'Donnell, esta investigación postula la importancia y la urgencia de que la sociedad asuma la *cuestión militar* –y más precisamente aquellos temas que integran la denominada *agenda de política militar*– como asuntos que conciernen al conjunto de los ciudadanos. Ello implica también su desarrollo como un objeto de investigación universitario.

Los vínculos entre la *omisión* política y académica respecto a la política pública de la defensa nacional –fenómeno que recorrió todo el siglo XX– y el advenimiento de la dictadura, se consideraron en “La Política Exterior del Uruguay en el Ámbito de la Defensa”(González, J. 2002) y son desarrollados en este trabajo.

Dicha *omisión*, como tantas otras tradiciones políticas, se restauró con la re-institucionalización en 1985 y se ha prolongado hasta nuestros días.

Sin embargo, la *cuestión militar* es actualmente un tema inevitablemente *emergente* en la agenda política pública. Su tratamiento exige el desarrollo de un nivel de *expertise*, tanto de los organismos gobierno como de la sociedad civil, que permita resolver sus múltiples dilemas, sorteando el peligro de que sus decisiones políticas resulten decisivamente condicionadas por el monopolio de saberes que ejerce una burocracia pública altamente corporativizada como las Fuerzas Armadas. La academia

---

<sup>3</sup> Obviamente la referencia tiene un carácter general ya que en Uruguay desde la institucionalización de las fuerzas armadas modernas el modelo de reclutamiento ha sido siempre el voluntario.

—muy particularmente la Universidad de la República, en tanto núcleo principal de generación de conocimiento en nuestra sociedad— posee en dicho sentido una responsabilidad cívica irrenunciable.

El carácter de *asunto emergente* de la cuestión militar comenzó a manifestarse con su irrupción como tema de agenda de la campaña electoral de 2004. Con ello se reflejaba que, tanto en el plano presupuestal como en el ámbito político-institucional, las decisiones de gobierno se han tornado inevitables.

En efecto, el Ministerio de Defensa Nacional constituyó el inciso presupuestal de mayor volumen dentro del gobierno central hasta la aprobación del presupuesto en 2005. Sin embargo, el persistente proceso de recorte ejecutado desde 1985 en ausencia de lineamientos explícitos de políticas sobre los temas militares, ha tenido como resultado unas FFAA en buena medida ineficaces desde el punto de vista de su *cometido sustantivo*: disuadir eventuales ataques militares externos y garantizar el ejercicio de la soberanía nacional en los espacios de jurisdicción política y económica del país.

Sin embargo y pese a la grave crisis social que enfrenta el país, el Ministerio de Defensa Nacional consume una porción significativa del presupuesto nacional que, por otra parte, se dedica en un 80% a remuneraciones personales.

Estas cuestiones constituyen uno de los focos de análisis del presente trabajo. En efecto, en el mismo se dedican tres capítulos al análisis de la estructura y el presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional, así como a señalar algunas posibles líneas de cambio dirigidas a ponerlo en condiciones institucionales de asumir de manera efectiva su responsabilidad como espacio de conducción política de la defensa y en particular de las Fuerzas Armadas.

Por otra parte, también se investigan las implicaciones de *lo estratégico-militar* en el ámbito de la política exterior. Y ello en un momento histórico en el que esta temática está en debate. No sólo como resultado de la globalización sino porque el Mercosur ha adquirido estatus internacional y desarrollado dimensiones políticas que van más allá de su original carácter de asociación comercial.

Si bien el bloque de integración atraviesa un momento de crisis, es innegable que ha ido desarrollando dimensiones políticas y ello necesariamente conducirá a formas de expresión en el ámbito militar. A ello se dedica un capítulo del informe de investigación.

En dicho marco, también se dedica atención al impacto de la globalización en las transformaciones del vínculo entre lo nacional y lo internacional, lo que conjuntamente con las dinámicas características del nuevo escenario mundial de la post guerra fría, generan nuevas interrelaciones entre las políticas de seguridad y de defensa en sus dimensiones internacionales.

El caso uruguayo es paradigmático ya que el sistema político nacional se ha mostrado omiso en las definiciones en este espacio de interrelación de políticas públicas prefiriendo evitar decisiones del Mercosur como bloque frente a los requerimientos del nuevo contexto mundial de seguridad<sup>4</sup>.

Mientras tanto, para Argentina y Brasil la cuestión de la política de seguridad internacional como una dimensión de la cooperación regional ha propiciado la asunción de compromisos conjuntos, siguiendo la tendencia *“cada vez más frecuente (hacia la) formación de coaliciones para enfrentar conflictos en la arena internacional (...) y el compromiso cada vez mayor de los países medianos y aún pequeños en la*

---

<sup>4</sup> A modo de ejemplo puede mencionarse el caso de la negativa a que tropas uruguayas participaran de la actual misión de Paz de ONU en Haití como parte de un contingente combinado de fuerzas del MERCOSUR, pese a que esa había sido la propuesta original de las autoridades de ONU. Tanto desde el gobierno como desde el Partido Nacional se elevaron claras y rotundas negativas.

*integración de fuerzas destinadas a misiones de mantenimiento de la paz'* (López, E. 2002). Lo mismo podría decirse respecto a las relaciones bilaterales entre Chile y Argentina.

Finalmente, es necesario enfatizar en el carácter exploratorio de esta investigación lo cual justifica cierto énfasis descriptivo del presente informe final. El mismo incluye además un conjunto de conclusiones que en general poseen el carácter de hipótesis primarias.

\* \* \*