

ANUARIO 2010
DE LA SEGURIDAD REGIONAL
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

HANS MATHIEU / CATALINA NIÑO GUARNIZO
EDITORES

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

**Programa de Cooperación
en Seguridad Regional**



ANUARIO 2010 DE LA SEGURIDAD REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

© Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol)

Calle 71 n° 11-90, Bogotá

Teléfono 57 (1) 347 30 77

Fax 57 (1) 217 31 15

Correo electrónico fescol@fescol.org.co

PRIMERA EDICIÓN

Bogotá, octubre de 2010

ISSN 2216-1082

COORDINACIÓN EDITORIAL

Juan Andrés Valderrama

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Ángela Lucía Vargas

DISEÑO CARÁTULA

Camila Cesarino Costa

IMPRESIÓN

CONTENIDO

PRESENTACIÓN

TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS DE LA SEGURIDAD REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	XXI
--	-----

PARTE I

SEGURIDAD REGIONAL

LA SEGURIDAD DE AMÉRICA LATINA EN LA ENCRUCIJADA: ENTRE LA GEOPOLÍTICA, LA IDEOLOGÍA Y LAS AMENAZAS EMERGENTES <i>Raúl Benítez Manaut / Pablo Celi / Francine Jácome</i>	3
EL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO: NATURALEZA, BALANCE PROVISORIO, PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS <i>José Manuel Ugarte</i>	25
HAITÍ, MÁS ALLÁ DEL TERREMOTO: NUEVO CAPÍTULO DE UN VIEJO DRAMA Y RETOS GEOPOLÍTICOS DE BRASIL Y LA REGIÓN <i>Julián González Guyer</i>	43
LA CRISIS DE HONDURAS Y SU REPERCUSIÓN REGIONAL <i>Orlando J. Pérez</i>	58
LA ALIANZA BOLIVARIANA PARA LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMÉRICA (ALBA) Y SU IMPACTO EN LA SEGURIDAD REGIONAL <i>Francisco Leal Buitrago</i>	73

PARTE II

LA SEGURIDAD INTERNA, EXTERNA Y REGIONAL DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

LOS ESCENARIOS DE LA DEFENSA Y DE LA SEGURIDAD EN ARGENTINA A FINALES DE LA PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO XXI <i>Mariano Ciafardini / José Manuel Ugarte</i>	85
SEGURIDAD Y DEFENSA EN BRASIL EN 2009: AVANCES EN LA CONSOLIDACIÓN DE UN DISEÑO ESTRATÉGICO <i>Alcides Costa Vaz / Artur Andrade da Silva Machado</i>	104
EL CARIBE: LA COMPLEJA COYUNTURA DE LA SEGURIDAD REGIONAL <i>Jorge Rodríguez Beruff</i>	114
CHILE: EL ESCENARIO DE LA DEFENSA Y SU PROYECCIÓN REGIONAL <i>Boris Yopo H. / María Inés Ruz</i>	126
COLOMBIA: ESTADO DEL CONFLICTO ARMADO AL FINAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE ÁLVARO URIBE <i>Camilo Echandía Castilla / Eduardo Bechara Gómez / Irene Cabrera Nossa</i>	136
MÉXICO: EL COMBATE AL NARCOTRÁFICO, LA VIOLENCIA Y LAS DEBILIDADES DE LA SEGURIDAD NACIONAL <i>Raúl Benítez Manaut / Armando Rodríguez Luna</i>	173
PARAGUAY, UN ESCENARIO CONFUSO Y CAMBIANTE <i>Diego Abente Brun</i>	187
DEFENSA, SEGURIDAD Y POLÍTICA EXTERNA EN PERÚ, 2008-2010: PRAGMATISMO Y CORTO PLAZO <i>Eduardo Toche</i>	194
URUGUAY, CLAROSCUROS DE LA PRIMERA GESTIÓN DE IZQUIERDA EN EL GOBIERNO Y PERSPECTIVAS DEL GOBIERNO MUJICA <i>Julián González</i>	205
POLÍTICAS Y CONCEPTOS DE SEGURIDAD EN ALGUNOS PAÍSES DE LA ALBA	
LOS CAMBIOS EN LAS FUERZAS ARMADAS Y LA DEFENSA EN LA “REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA” DE EVO MORALES <i>Sonia Alda Mejías</i>	221
“AQUÍ NO SE RINDE NADIE”: SEGURIDAD Y DEFENSA CUBANA EN CONTEXTO <i>Hal Klepak</i>	242

CONTENIDO

ECUADOR, TENSIONES BILATERALES Y REFORMAS INSTITUCIONALES EN SEGURIDAD Y DEFENSA <i>Pablo Celi</i>	255
NICARAGUA, UN ESTADO SIN POLÍTICA DE SEGURIDAD <i>Roberto Cajina</i>	267
VENEZUELA: DEFENSA Y SEGURIDAD. BOLIVARIANISMO Y SOCIALISMO DEL SIGLO XXI <i>Francine Jácome</i>	286

PARTE III

TENDENCIAS DEL CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA

TENDENCIAS DEL CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE <i>Marcelo Fabián Sain</i>	313
CRIMEN ORGANIZADO EN MÉXICO Y SUS VÍNCULOS CON ESTADOS UNIDOS <i>Bruce Bagley / Aline Hernández</i>	328
CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA, LA PERSPECTIVA EUROPEA <i>Daniel Brombacher</i>	379
VICIOS PRIVADOS, ¿BENEFICIO PÚBLICO?: CRIMEN ORGANIZADO EN EL CARIBE <i>Lilian Bobea</i>	395
LA SEGURIDAD EN CENTROAMÉRICA CON ÉNFASIS EN EL CRIMEN ORGANIZADO <i>Max Alberto Loría Ramírez</i>	416
ACTUALIZACIÓN Y AMPLIACIÓN DE LOS MAPEOS SOBRE EL CRIMEN ORGANIZADO EN COLOMBIA Y LA REGIÓN ANDINA, 2008-2009 <i>Markus Schultze-Kraft</i>	436
SEGURIDAD PRIVADA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: MARCO DE ANÁLISIS EN EL CONTEXTO DE LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO <i>William Godnick</i>	456
MAPEAMENTO SOBRE A INSTITUCIONALIDADE POLICIAL NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE <i>Haydée Caruso / Rachel Maître</i>	469
RESEÑAS BIOGRÁFICAS DE LOS AUTORES	487

ÍNDICE DE DIAGRAMAS, GRÁFICOS, TABLAS Y MAPAS

HAITÍ, MÁS ALLÁ DEL TERREMOTO: NUEVO CAPÍTULO DE UN VIEJO DRAMA Y RETOS GEOPOLÍTICOS DE BRASIL Y LA REGIÓN

Minustah.	Cuadro resumen	52
-----------	----------------	----

LA CRISIS DE HONDURAS Y SU REPERCUSIÓN REGIONAL

Gráfico 1.	Apoyo a la consulta popular y a la Asamblea Constituyente	67
Gráfico 2.	Apoyo a la reelección presidencial	68
Gráfico 3.	La destitución del presidente Zelaya fue un golpe de estado	68
Gráfico 4.	Apoyo a la destitución y exilio del presidente Zelaya	68

COLOMBIA: ESTADO DEL CONFLICTO ARMADO AL FINAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE ÁLVARO URIBE

Gráfico 1.	Comparación de los combates por iniciativa de la fuerza pública y las acciones por iniciativa de los grupos irregulares, 1998-2009	139
Gráfico 2.	Combates de las fuerzas militares contra los grupos irregulares, 1998-2009	140
Gráfico 3.	Actividad armada de los grupos irregulares, 1998-2009	141
Gráfico 4A.	Comparación de los combates por iniciativa de la fuerza pública y las acciones por iniciativa de los grupos irregulares, 2008	146
Gráfico 4B.	Comparación de los combates por iniciativa de la fuerza pública y las acciones por iniciativa de los grupos irregulares, 2009	146
Gráfico 5.	Acciones más recurrentes de los grupos irregulares, 1998-2009	147
Gráfico 6.	Comparación del número de víctimas por homicidios y masacres, 1997-2009	152
Gráfico 7.	Comparación del número de homicidios, 2008 y 2009	153
Mapa 1A.	Combates en 2008	155
Mapa 1B.	Combates en 2009	155
Mapa 2A.	Acciones irregulares en 2008	156
Mapa 2B.	Acciones irregulares en 2009	156
Mapa 3A.	Acciones de mayor esfuerzo militar, 2009	157
Mapa 3B.	Acciones de menor esfuerzo militar, 2009	157

ÍNDICE DE DIAGRAMAS, GRÁFICOS, TABLAS Y MAPAS

Mapa 4.	Correlación de fuerzas, 2009	158
Mapa 5A.	Municipios con presencia de cultivos de coca y eventos MAP y Muse, 2009	159
Mapa 5B.	Municipios con presencia de combates y eventos MAP y Muse, 2009	159
Mapa 6A.	Eventos por MAP y Muse, 2008	160
Mapa 6B.	Eventos por MAP y Muse, 2009	160
Mapa 7A.	Masacres realizadas en 2008	161
Mapa 7B.	Masacres realizadas en 2009	161
Mapa 8A.	Tasas de homicidios en los municipios, 2008	162
Mapa 8B.	Tasas de homicidios en los municipios, 2009	162
Mapa 9A.	Municipios con disminución de la tasa de homicidios, 2009	163
Mapa 9B.	Municipios con aumento de la tasa de homicidios, 2009	163

MÉXICO: EL COMBATE AL NARCOTRÁFICO, LA VIOLENCIA Y LAS DEBILIDADES DE LA SEGURIDAD NACIONAL

Gráfico 1.	Ejecuciones en México, 2001-2010	174
Tabla 1.	Quejas de la CNDH a la Sedena, 2006-2010	179
Tabla 2.	Recomendaciones de la CNDH a la Sedena, diciembre 2006-julio 2010	179
Tabla 3.	Elementos de todos los cuerpos policiales de México (enero 2009)	180
Tabla 4.	Alianzas de narcotraficantes mexicanos y colombianos, 2010	181
Tabla 5.	Países utilizados para el tráfico de drogas por carteles mexicanos, de Colombia hacia Estados Unidos	181

URUGUAY, CLAROSCUROS DE LA PRIMERA GESTIÓN DE IZQUIERDA EN EL GOBIERNO Y PERSPECTIVAS DEL GOBIERNO MUJICA

Tabla 1.	Uruguay, cantidad de denuncias de delitos totales y de otros delitos, 2007-2009	210
Gráfico 1.	Uruguay, homicidios y tentativas de homicidio, 2007-2009	211
Tabla 2.	Uruguay, cantidad de denuncias por delitos contra la propiedad, 2007-2009	211
Tabla 3.	Uruguay, cantidad de denuncias por delitos sexuales, 2007-2009	211

ECUADOR, TENSIONES BILATERALES Y REFORMAS INSTITUCIONALES EN SEGURIDAD Y DEFENSA

Tabla 1.	Policía Nacional, asignación presupuestal, por componentes	261
Tabla 2.	Principales adquisiciones militares proyectadas	263
Tabla 3.	Ecuador: acuerdos de cooperación multilateral en seguridad, 2008-2009	265
Tabla 4.	Ecuador: acuerdos de cooperación bilateral en seguridad, 2008-2009	266

NICARAGUA, UN ESTADO SIN POLÍTICA DE SEGURIDAD

Tabla 1.	Detalle de cargos Ministerio de Defensa-Ejército, 2005-2009	269
Diagrama 1.	Organigrama del Ejército de Nicaragua	269
Tabla 2.	Detalle de cargos del Ministerio de Gobernación, 2005-2009	270

Diagrama 2.	Organigrama de la Policía Nacional de Nicaragua	270
Tabla 3.	Distribución de grados policiales, por sexo, 2007	271
Tabla 4.	Policía: despliegue territorial, por delegaciones, 2007	272
Gráfico 1.	Empresas de seguridad privada, 1990-2009	275
Tabla 5.	PGR-Presupuesto de defensa, 2005-2009 (en millones de dólares y porcentajes)	280
Tabla 6.	Relación presupuestal entre Ministerio de Defensa y Ejército, 2005-2009	280
Tabla 7.	Presupuesto de defensa: distribución porcentual, 2005-2008 (por rubro)	280
Tabla 8.	PGR-Presupuesto Ministerio de Gobernación, 2005-2009 (en millones de dólares y porcentajes)	281
Tabla 9.	Relación presupuestal entre Ministerio de Gobernación-Policía, 2005-2009 (en millones de dólares y porcentajes)	281
Tabla 10.	Comparativo porcentual de los gastos social, de seguridad y de defensa, 2005-2009	281

VENEZUELA: DEFENSA Y SEGURIDAD. BOLIVARIANISMO Y SOCIALISMO DEL SIGLO XXI

Diagrama 1.	Estructura orgánica de la Policía Nacional	294
Tabla 1.	Adquisiciones militares, 2004-2008	298
Tabla 2.	Principales adquisiciones de armamento y equipos, 2005-2008	299
Tabla 3.	Presupuesto nacional, rubro de seguridad, 2009 y 2010 (proyecciones)	300

CRIMEN ORGANIZADO EN MÉXICO Y SUS VÍNCULOS CON ESTADOS UNIDOS

Gráfico 1.	Porcentaje de la población adulta víctima de un crimen, México, 2007	346
Figura 1.	México, termómetro del delito	347
Tabla 1.	Porcentajes de denuncia a la policía de cinco delitos en países y ciudades	348
Tabla 2.	Porcentajes de no averiguación previa del total de delitos	349
Tabla 3.	Denuncias recibidas y pérdidas en dólares en casos de fraude electrónico en Estados Unidos, 2004-2008	354
Tabla 4.	Tasa per cápita de autores de crímenes electrónicos en Estados Unidos	354
Tabla 5.	Tasas per cápita de denunciantes de crímenes electrónicos en Estados Unidos, por 100.000 habitantes	355
Mapa 1.	Rutas del tráfico ilícito de drogas y personas	361
Mapa 2.	Principales rutas de tráfico de drogas	362
Mapa 3.	Actividad marítima sospechosa, 1 de enero-20 de diciembre de 2005	363
Mapas 4 y 4A.	Patrones de vuelos sospechosos de tráfico de drogas, 2003 y 2009	364
Mapa 5.	Principales destinos del tráfico de cocaína de Colombia hacia Estados Unidos (pasando por México), precios por gramo (1999 y 2005) y toneladas por país (2005)	365
Mapa 6.	Principales áreas de operaciones de los carteles mexicanos más importantes	366
Mapa 7.	Principales áreas de influencia y rutas de tráfico de los carteles mexicanos más importantes, 2008	367
Mapa 8.	Distribución de los grandes grupos del narcotráfico en México, julio de 2009	368

ÍNDICE DE DIAGRAMAS, GRÁFICOS, TABLAS Y MAPAS

Mapa 9.	Uso de la droga en el mundo	369
Mapa 10.	Los diez estados con más casos de fraude electrónico en Estados Unidos	370
Mapa 11.	Diez países donde se comenten más crímenes electrónicos	371
Mapa 12.	Diez estados de Estados Unidos donde se denuncian más crímenes electrónicos	372
Mapa 13.	Diez países donde se denuncian más crímenes electrónicos	373
Mapa 14.	Estados mexicanos donde se recibieron reportes de operaciones inusuales	374

CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA, LA PERSPECTIVA EUROPEA

Gráfico 1.	Cocaína incautada, países europeos seleccionados, 2002-2008	382
Gráfico 2.	Delitos relacionados con la cocaína, países europeos seleccionados, 2001-2007	382
Mapa 1.	Rutas principales del tráfico de drogas	384
Gráfico 3.	Precio promedio de un gramo de cocaína al por menor, 2007 (países seleccionados)	388
Gráfico 4.	Delitos relacionados con la trata de personas latinoamericanas (grupos significativos)	390
Gráfico 5.	Origen de las armas entregadas por las AUC (Colombia), 2003-2006	391

VICIOS PRIVADOS, ¿BENEFICIO PÚBLICO?: CRIMEN ORGANIZADO EN EL CARIBE

Tabla 1.	Índice de muertes violentas en Centroamérica y la República Dominicana, 1999-2007	403
Tabla 2.	Muertes violentas en República Dominicana, 2008	403
Diagrama 1		405
Tabla 3.	Impactos en diversos ámbitos de la criminalidad y la violencia organizada por medio del narcotráfico y el microtráfico en República Dominicana	405
Tabla 4.	Causas de las muertes violentas en República Dominicana, 2006-2008	407
Tabla 5.	Niveles de coordinación nacional e internacional y acuerdos interagenciales concertados por el gobierno dominicano	410

LA SEGURIDAD EN CENTROAMÉRICA CON ÉNFASIS EN EL CRIMEN ORGANIZADO

Figura 1.	Esquema de organización de las actividades del crimen organizado	418
Tabla 1.	Incautaciones de cocaína en base y clorhidrato (kg), 2000-2008	419
Gráfico 1.	Incautaciones de cocaína por años, en miles de kilos, 2000-2008	420
Tabla 2.	Detenidos por narcotráfico, 2000-2007 (tasa por 100.000 habitantes)	421
Tabla 3.	Presupuestos nacionales para la lucha contra las drogas, 2001-2006 (en millones de dólares)	421
Tabla 4.	Cambio de presupuesto en los gastos asignados para la lucha contra las drogas, 2002 y 2006	422
Tabla 5.	América Central: casos de trata de personas denunciados e investigados, 2003-2008	423
Tabla 6.	Incautaciones de armas ilícitas, 2000-2006	424
Tabla 7.	Armas ilícitas incautadas en relación con arrestos por delitos por tráfico de drogas, 2000-2006	425
Gráfico 2.	Tasa de homicidios por 100.000 habitantes, por año y país, 2001-2006	426

Tabla 8.	Homicidios por cada 100.000 habitantes, 2001-2006	426
----------	---	-----

ACTUALIZACIÓN Y AMPLIACIÓN DE LOS MAPEOS SOBRE EL CRIMEN ORGANIZADO
COLOMBIA Y LA REGIÓN ANDINA, 2008-2009

Tabla 1.	Producción potencial de cocaína y área cultivada con coca en Colombia, Bolivia y Perú (número de familias involucradas en el cultivo, 2006-2008)	437
Tabla 2.	Plantas de procesamiento de cocaína destruidas, 2006-2008	437
Gráfico 1.	Producción potencial de cocaína (mt) en la región andina, 1994-2008	438
Tabla 3.	País de origen/destino, intensidad, víctimas, intención de trata	438
Tabla 4.	Países importadores, países vendedores, volumen total 2000-2005, productos principales	439

SEGURIDAD PRIVADA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: MARCO DE ANÁLISIS
EN EL CONTEXTO DE LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO

Tabla 1.	Características: crimen común y crimen organizado	459
Organigrama.	Actores de seguridad	460
Tabla 2.	Empresas de seguridad privada (legales) en Centroamérica	461
Tabla 3.	Empresas de seguridad privada en Sudamérica	462
Tabla 4.	Entidades responsables de la fiscalización de empresas de seguridad privada	464
Tabla 5.	Capacitación de vigilantes de seguridad privada en algunos países	465

MAPEAMENTO SOBRE A INSTITUCIONALIDADE POLICIAL NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE

Quadro 1.	Países observados	472
Quadro 2.	Instituições Policiais consideradas para o estudo	473
Quadro 3.	Organizações policiais na região	474
Quadro 4.	Organizações policiais e seus efetivos	475
Quadro 5.	Definições preliminares (versão mantida em espanhol)	477
Quadro 6.	Missão das organizações policiais, segundo suas leis orgânicas ²⁶	478
Quadro 7.	Funções das organizações policiais	479
Quadro 8.	Características das organizações policiais	479
Quadro 9.	Dependência legal	479

PARTE II

LA SEGURIDAD INTERNA, EXTERNA Y REGIONAL DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

URUGUAY, CLAROSCUROS DE LA PRIMERA GESTIÓN DE IZQUIERDA
EN EL GOBIERNO Y PERSPECTIVAS DEL GOBIERNO MUJICA

JULIÁN GONZÁLEZ

RESUMEN EJECUTIVO

La política exterior uruguaya da muestras incipientes de incorporar la novedad estratégica regional: las consecuencias de la crisis internacional desatada por el quiebre hipotecario de 2008 en Estados Unidos, que aceleraron el posicionamiento de Brasil como actor global con dimensiones, peso y autonomía propios. Existen señales de que el gobierno del presidente José Mujica (2010-) percibió las implicaciones de esta situación para Uruguay. Sin embargo, el desafío de *sintonizar* rápida y eficazmente con los impactos regionales de una novedad de tal calibre debe superar el rezago acumulado por décadas de *anomia estratégica* del Estado y la academia uruguayos. En el plano interno, la (in)seguridad ciudadana constituyó un flanco débil del primer gobierno de izquierda, que concluyó en marzo 2010. El segundo gobierno del Frente Amplio, capitalizando dicha experiencia, implementa políticas más integrales que incluyen reformas de fondo para un sistema carcelario en emergencia. Finalmente, en 2009 se cerró un quinquenio que podrá ser recordado por la asunción oficial de la problemática incipiente del crimen organizado y de la realidad del lavado de activos en Uruguay.

1. SEGURIDAD, POLÍTICA EXTERIOR Y DEFENSA

Durante los últimos años, la seguridad, la política exterior y la defensa en Uruguay tuvieron continuidad en dos ámbitos, y una novedad significativa. Así, el último año del gobierno del presidente Tabaré Vázquez (2005-2010), que culminó el 1 de marzo de 2010, sólo registra una novedad significativa en este campo: la aprobación de una ley marco de defensa nacional en el Parlamento, con el apoyo unánime de los legisladores de todos los partidos.

Por lo demás, Uruguay continuó con su política de contribuir con tropas a algunas misiones de las Naciones Unidas, política que se concentra en dos contingentes significativos: en la República Popular del Congo (Misión de las Naciones Unidas en la República Popular del Congo, Monuc), con 1.356 efectivos, y en Haití (Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití, Minustah), con 1.136. En diciembre de 2009, el país era el décimo contribuyente en el escalafón del Departamento de Operaciones de Paz (DPKO) de ese organismo, con 2.513 efectivos.

El denominado *conflicto de las papeleras* con Argentina y el bloqueo de la principal ruta de comunicación terrestre entre los dos países (González Guyer, 2009: 148-161) no aportaron novedades. Mientras, el trámite del problema en la Corte Internacional de La Haya continuó su curso, esperándose su dictamen en 2010¹.

En un plano más general, la adaptación morosa pero disciplinada de las Fuerzas Armadas uruguayas al *ciclo progresista* instalado en el país requiere un comentario. Los primeros cinco años de gobierno de izquierda culminaron sin evento extraordinario alguno en las relaciones civil-militares. Contrariamente a lo que algunos presagiaban, los mandos militares asumieron la nueva realidad sin dramatismo. En realidad, para el gobierno del Frente Amplio el sector defensa y los militares resultaron menos conflictivos y problemáticos que la seguridad interior y la Policía.

Ciertamente, las condiciones políticas internas e internacionales blindaron al presidente Tabaré Vázquez respecto a cualquier acto de insubordinación militar. Su gobierno contó con unos niveles de legitimidad que volvieron impensable cualquier movimiento de indisciplina castrense. Por otra parte, los tres ministros de Defensa que tuvo durante su periodo compartieron bajos niveles de proactividad en sus políticas militares. Ello permite afirmar que más allá de lo avanzado en el plano legislativo, con la aprobación de la ley marco de defensa nacional (véase más abajo), el presidente prefirió no innovar en políticas militares.

En cambio, sí amplió la prerrogativa constitucional para designar a las más altas jerarquías militares y apeló a ella con frecuencia. En efecto, removió la ley que limitaba las potestades presidenciales para el ascenso a general de los coroneles ubicados en el tercio superior de la lista de méritos que elabora el Tribunal de ascensos del Ejército². Así, el generalato del Ejército fue rejuvenecido íntegramente. Es más, el presidente Vázquez designó como comandante en Jefe al más joven de los generales, una decisión audaz que se reveló exitosa.

En realidad, el primer presidente de izquierda en la historia del país apeló con éxito a una regla no escrita de la democracia uruguaya desde principios del siglo XX: los presidentes democráticos han gobernado las instituciones militares apoyados en su propia estructura jerárquico-disciplinaria, evitando generar excesivas tensiones internas. El mecanismo tradicional supone una ingeniería compleja. Los comandantes en jefe deben contar con legitimidad y prestigio profesional, además de brindar garantías de lealtad y alguna sintonía –política o personal– con el presidente. Completa la fórmula cierto grado de manejo en la designación de los generales destinados a los mandos estratégicos. Ella ha permitido no distorsionar las reglas y lealtades corporativas y garantizar la subordinación militar a las autoridades democráticas³.

Otra regla no escrita de la política militar uruguaya –contrapartida de la anterior– es la abstención política de *invadir* la virtual esfera de autogobierno corporativo y autonomía de gestión de la que gozan las instituciones militares. El presidente Vázquez evitó violarla. El pragmatismo, una de las características de su estilo de gobierno, se reflejó también en el vínculo directo y personal que estableció con los mandos castrenses.

El énfasis durante el primer tramo del gobierno de izquierda en aclarar las principales violaciones a los derechos humanos durante la dictadura, una deuda pendiente de la democracia, generó tensiones con los militares. Aun cuando logró algún éxito parcial, el periodo de gobierno 2005-2010 concluyó con el asunto por fuera de la agenda presidencial⁴.

Desde el punto de vista de la demanda de *justicia* hubo avances. Los principales responsables políticos y los ejecutores más connotados de los crímenes cometidos por la dictadura (1973-1985) guardan prisión gracias a la interpretación que el gobierno de izquierda introdujo al artículo 4º de la polémica ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado de 1986⁵. En cambio, el reclamo de *verdad* sobre desapariciones, muertes y tráfico de niños, pese a ciertos éxitos muy simbólicos y de gran impacto, no ha logrado romper el silencio de quienes tienen la información. Así, el problema permanece básicamente irresuelto.

1.1 LA LEY MARCO DE DEFENSA NACIONAL

Como se mencionó, 2009 culminó con la aprobación de dicha ley, avalada por unanimidad por los legisladores de todos los partidos. Sin embargo, la aprobación de la norma, inédita en Uruguay, se produjo a fines de agosto en una esmerriada sesión de la Cámara de Diputados, cuando ya la atención pública estaba concentrada en las elecciones generales del 30 de octubre.

El nuevo gobierno debe reglamentarla y ponerla en práctica. Previamente, deberá resolverse

la compleja situación jurídica creada por una *observación*⁶ que el presidente Tabaré Vázquez interpuso a la norma, impidiendo su entrada en vigencia⁷.

El proyecto de ley comenzó su periplo parlamentario en febrero de 2008, siendo la última decisión trascendente de la ministra de Defensa Azucena Berruti, cuyo relevo ya había sido anunciado por el presidente cuando decidió enviar el proyecto al poder legislativo.

La escasa repercusión pública que tuvo la norma en su proceso legislativo (2008-2009) contrastó con la difusión que tuvieron los tres eventos públicos realizados en el marco del denominado Debate nacional de defensa (2006), organizado por el Ministerio de Defensa con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el asesoramiento de la Universidad de la República⁸.

La poca repercusión de su trámite parlamentario es coherente con la forma en que los asuntos de defensa se procesan en Uruguay. Y puede explicarse también por la reserva con que se debatió y negoció la norma, intentando privilegiar la búsqueda de acuerdos en un aspecto sensible que conviene no contaminar con debates partidarios.

La importancia de los niveles de acuerdo legislativo conquistados no puede minimizarse, ya que ese fue uno de los objetivos iniciales planteados por el Debate nacional sobre defensa. El novedoso diseño que se aplicó como estrategia de elaboración de una norma sin antecedentes en el país contribuyó también a llegar a acuerdos en el Parlamento.

En efecto, los contenidos de la ley marco de defensa nacional surgieron de un proceso de intercambio desconocido. Nunca actores tan diversos habían tomado parte activa en un intercambio de tal naturaleza: los partidos políticos, funcionarios de muy diversas agencias del Estado, académicos, sociedad civil, además de representantes de diversas dependencias del Ministerio de Defensa y de las propias Fuerzas

Armadas. Al Ministerio de Defensa se le entregaron cinco documentos aprobados por consenso en dichos intercambios, y sus contenidos se incorporaron al proyecto de ley enviado al Parlamento.

Entre las modificaciones que el trámite parlamentario introdujo al texto original del proyecto se encuentra la que motivó la *observación* del presidente de la República. El punto de discordia entre el poder ejecutivo y el legislativo es, básicamente, el de la potestad de comando –y no sólo de asesoramiento al ministro– que el texto aprobado por el Parlamento otorga (artículo 16 C) al jefe del Estado Mayor de la Defensa, nuevo organismo creado por la ley.

De hecho, el texto aprobado por el Parlamento crea un cuarto comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, al que se le otorgan funciones de “planificación y coordinación de operaciones conjuntas y/o combinadas, centralizando en su organización los diferentes asuntos vinculados con la inteligencia militar, así como la actuación de los agregados militares acreditados ante gobiernos extranjeros” (inciso e.). Lo confirma el inciso siguiente: “el jefe del Estado Mayor de la Defensa será un oficial en actividad de la misma jerarquía que los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas” (inciso f.).

Una vez resuelta esta diferencia y aprobada definitivamente la ley, el gobierno posesionado el 1 de marzo de 2010 tiene en sus manos la aplicación de esta norma, en la que por primera vez se explicita una serie de definiciones políticas sobre la defensa nacional, los actores que en ella intervienen y sus cometidos, y se establece el mandato de elaborar una ley orgánica del Ministerio de Defensa y de instrumentar los procedimientos necesarios para terminar con el fuero autónomo de la justicia militar.

Su entrada en vigencia, además, modifica las misiones de las Fuerzas Armadas y deja sin efecto una serie de normas contenidas en la ley orgánica de las Fuerzas Armadas. Puede afirmarse que otorga a los gobiernos electos herramientas legales tendientes a superar prácticas

de gestión que, de hecho, dejan el sector de la defensa y las políticas militares en manos de las instituciones castrenses⁹.

Sin embargo, es necesario precisar que las normas sólo crean mejores condiciones para el establecimiento de una nueva modalidad de relación entre técnicos y políticos en esta delicada función del Estado¹⁰. La precisión es importante porque las leyes recién derogadas no explican *per se* que en Uruguay los gobiernos democráticos hayan optado tradicionalmente por un papel pasivo en la definición de las políticas militares¹¹. La explicación de fondo del protagonismo y la autonomía relativa militares debe buscarse en la historia de las instituciones militares y su relación con el poder político.

1.2 MISIONES DE PAZ

Como se mencionó al comienzo de este artículo, Uruguay es uno de los diez principales contribuyentes de tropas para las misiones de paz de las Naciones Unidas, y el país que más efectivos aporta en relación con su población y el tamaño de sus fuerzas armadas. El último año de gestión del primer gobierno de izquierda no aportó novedades, confirmando la idea generalizada en la sociedad uruguaya de que la contribución con tropas a las Naciones Unidas es una cuestión que atañe, sobre todo, a las Fuerzas Armadas.

De cualquier forma, en su discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas¹², el presidente Vázquez aludió a esta cuestión como demostración del compromiso uruguayo con las acciones de paz, sin olvidar una mención a las dificultades de financiamiento que sufren dichas actividades por la crisis internacional¹³. Luego, fue distinguido por el presidente Barack Obama (2009-), quien lo invitó a sentarse a su lado en una reunión con los mayores contribuyentes de tropas para las Naciones Unidas.

En 2009, el despliegue uruguayo en Haití (Minustah), aun cuando no creció significativamente en número, sí vio ampliarse las misiones

asignadas, lo que se reflejó en cambios de su configuración. Lo que había sido un batallón del Ejército al que se incorporaban efectivos de la Fuerza Aérea y la Armada en tareas de apoyo, dio lugar a un batallón conjunto. La Fuerza Aérea opera autónomamente un aparato Aviocar para misiones de reconocimiento, relevamiento fotográfico y transporte, y la Armada cumple con la tarea de guardia costera en aguas jurisdiccionales haitianas, con ocho bases en diferentes puntos de la costa.

El accidente sufrido en Haití por un avión de la Fuerza Aérea Uruguaya en octubre 2009¹⁴, en el que toda su tripulación murió, representó el incidente más grave en más de diez años de fuerte participación uruguaya en misiones de paz y tuvo gran impacto en la opinión pública.

El número de personal y el equipamiento que Uruguay pone a disposición de las Naciones Unidas en régimen de auto-sustentación constituye no sólo un esfuerzo logístico muy considerable: somete también al conjunto de las Fuerzas Armadas en Uruguay a una presión significativa. Así, estas actividades, aun cuando definidas por ellas mismas como no sustantivas y de apoyo a la política exterior del país, pueden ser consideradas como las que mayor compromiso en medios y personal exigen a las instituciones castrenses.

2. SEGURIDAD Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

En Uruguay los niveles de criminalidad han crecido en las últimas dos décadas y las encuestas de opinión registran la percepción de inseguridad como uno de los fenómenos que preocupan a la población¹⁵. Ello, a pesar de que las cifras del Ministerio del Interior indican que durante los últimos tres años la situación de la criminalidad es de estabilidad y no de crecimiento. De todas formas, el asunto estuvo en la agenda pública durante los cinco años del primer gobierno de la izquierda y representa un problema pendiente

para la segunda gestión del Frente Amplio. Sin embargo, debe establecerse que la seguridad no plantea problemas de gobernabilidad en el país.

Esta afirmación se sustenta en cuatro razones: primera, no existen áreas geográficas del territorio fuera del control del Estado y de sus aparatos de seguridad. Segunda, los niveles de corrupción de Uruguay son relativamente bajos¹⁶. Pese a las vulnerabilidades estructurales del país (ubicación y características de sus fronteras), a las debilidades de ciertos organismos públicos¹⁷ y a la herencia de políticas públicas anteriores¹⁸, no existe evidencia de que organizaciones del crimen organizado hayan logrado niveles de penetración significativos en el Estado y el sistema político uruguayos.

La tercera razón que debe mencionarse es que el país continúa perfeccionando las instituciones dedicadas al control del crimen organizado. Durante 2009, algunas operaciones exitosas mostraron novedades en ese plano, incluso mediante la detección, por primera vez en la historia uruguaya, de una operación de lavado de activos en el sector inmobiliario. Pese a constituir una de las actividades económicas tradicionalmente utilizadas por el crimen organizado para blanquear dineros malhabidos, recién a partir de 2009 se establecieron mecanismos que posibilitan algún nivel de control sobre dichos negocios¹⁹. Particularmente significativa fue la puesta en funcionamiento de los juzgados especializados en crimen organizado, definitivamente establecidos en 2009.

Por último, la cuarta razón es que las autoridades uruguayas comienzan a disponer de la información resultante de la entrada en vigencia de la reforma tributaria de julio de 2007²⁰ que, junto al perfeccionamiento de los sistemas informáticos de que dispone el Estado, permite cruzar los datos de los diferentes agentes económicos. Esta ingeniería constituye un instrumento poderoso que desalienta la economía informal y limita la evasión fiscal, además de otros delitos económico-financieros.

2.1 INDICADORES DE VIOLENCIA Y CRIMINALIDAD

A principios de junio de 2009, en pleno desarrollo del ciclo electoral 2009-2010, cuya fase nacional culminó con la segunda ronda presidencial de fines de noviembre²¹, la centralidad que tuvo la seguridad pública en la agenda oficial a lo largo de la gestión del presidente Vázquez sufrió un vuelco radical.

En efecto, luego de declaraciones polémicas de la ministra Daisy Tourné, la titular de la cartera de Interior acordó con el presidente la presentación de su renuncia al cargo. El nombramiento de Jorge Bruni, un abogado de estilo reservado y serio, hasta entonces a cargo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, operó casi como un sedante, quitando importancia a la problemática de la criminalidad como asunto de debate electoral.

En realidad, la pérdida de importancia de la seguridad pública y la violencia, vista con la perspectiva de las cifras del Observatorio de Violencia y Criminalidad para 2009 y de su comparación con los años anteriores, es coherente con la pérdida de dramatismo que registró el asunto.

En efecto, la tabla 1 muestra una situación de virtual estancamiento de las denuncias de delitos en todo el territorio del país durante los últimos tres años²².

Uruguay es una de las sociedades con menores índices de violencia y criminalidad, y es considerada una de las más seguras de Sudamérica, junto a Chile. Sin embargo, también es cierto que la problemática del delito y el incremento de la violencia es una cuestión en la que cualquier uruguayo coincide. Las sociedades naturalmente se toman a sí mismas como referencia central y en las últimas dos décadas la criminalidad ha crecido de manera muy notoria.

Un detalle de los delitos consumados, discriminados según hayan afectado a la propiedad o a las personas, muestra una evolución con matices diferenciales. Así, las denuncias de delitos contra las personas y particularmente los homicidios –intentos y consumados– han crecido, como se ve en la tabla 2.

En cuanto a los delitos contra la propiedad, globalmente se observa cierta disminución de las denuncias, aun cuando rapiñas y copamientos –delitos de mayor violencia– son, justamente, los que crecen un poco (véase el gráfico 1).

Por último, la tabla 3 presenta los delitos de carácter sexual. La situación en este caso es bastante similar a la de la tabla anterior. En un marco general de pequeño aumento en su número, se verifica el incremento del número de denuncias de violación.

TABLA 1. URUGUAY, CANTIDAD DE DENUNCIAS DE DELITOS TOTALES Y DE OTROS DELITOS, 2007-2009

	2007	2008	2009
Total personas	23.370	25.684	26.231
Total sexuales	1.116	1.188	1.209
Total propiedad	136.203	144.450	133.045
Contrabando	248	140	130
Otros delitos	16.415	15.829	15.482
Total general	177.352	187.291	176.097

Fuente: Ministerio del interior -División Estadística y Análisis Estratégico.

TABLA 2. URUGUAY, CANTIDAD DE DENUNCIAS
POR DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD, 2007-2009

		2007	2008	2009
Hurto		105.029	110.904	99.110
	Consumados	99.842	105.629	94.480
	Tentativas	5.187	5.275	4.630
Hurto de vehículos		3.836	4.124	3.950
	Consumados	3.692	3.980	3.788
	Tentativas	144	144	144
Rapiñas		9.990	11.687	12.456
	Consumados	9.173	10.570	11.387
	Tentativas	817	937	1.069
Daños		11.850	12.417	12.857
Copamientos		146	146	184
Abigeatos		1.988	1.738	1.626
Otros contra propiedad		3.364	3.434	2.862
		136.203	144.450	133.045

Fuente: Ministerio del interior-División Estadística y Análisis Estratégico.

GRÁFICO 1. URUGUAY, HOMICIDIOS Y TENTATIVAS DE HOMICIDIO, 2007-2009

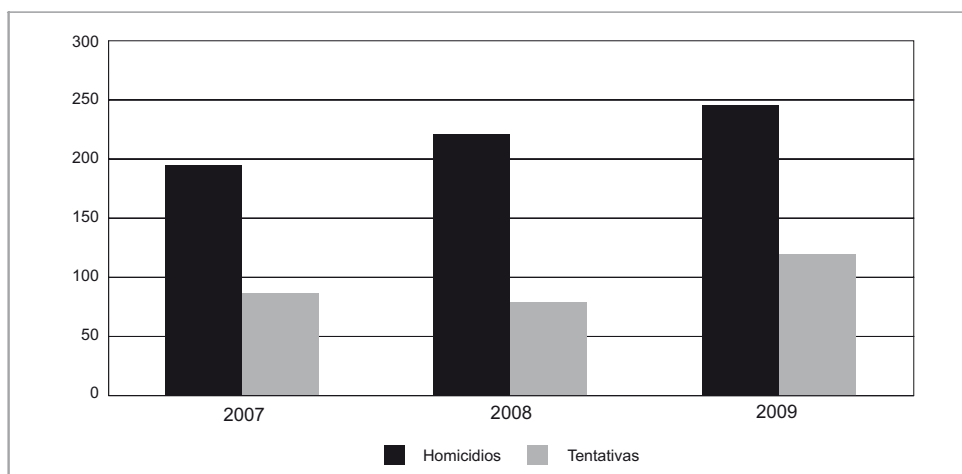


TABLA 3. URUGUAY, CANTIDAD DE DENUNCIAS
POR DELITOS SEXUALES, 2007-2009

		2007	2008	2009
Violaciones		293	310	302
	Consumados	206	207	212
	Tentativas	87	103	90
Otros sexuales		823	878	907
Total sexuales		1.116	1.188	1.209

2.2 EL CASO *FELDMAN*: UN EXTRAÑO *AFFAIRE* CON MÚLTIPLES IMPLICACIONES

Más allá de lo señalado, debe citarse el denominado *caso Feldman*, un evento extraordinario cuya repercusión pudo amenazar la estabilidad política de la democracia uruguaya y que sirvió para poner en evidencia un conjunto de carencias de los servicios de seguridad del país.

A principios de noviembre 2009, cuando comenzaba la campaña política para la segunda vuelta electoral entre los dos candidatos presidenciales triunfadores de la primera vuelta, el senador José Mujica (Frente Amplio) y el ex presidente Luis A. Lacalle (Partido Nacional, 1990-1995), de manera aparentemente casual quedó al descubierto un gran depósito ilegal de armas, en una casa deshabitada de Montevideo. Su propietario, Saúl Feldman, contador público de 60 años y afectado de un cáncer aparentemente avanzado, resultó casi no tener relaciones sociales ni familiares, tampoco vínculos políticos o de negocios que explicaran el extraño caso.

Los fines para los que, a lo largo de un periodo aparentemente de muchos años, el profesional había acumulado las armas –unas 700 en total, de muy variado tipo y origen, además de un volumen importante de pólvora, elementos para recargar munición y algunas granadas de mano²³ no pudieron ser aclarados. Ante la ausencia de pistas de investigación plausibles, un juez especializado en crimen organizado archivó el caso, luego de interrogar a decenas de personas²⁴.

El asunto tuvo dos derivaciones principales. Por una parte, dio lugar a una peligrosa maniobra político-electoral de la que participaron dos ex presidentes de la República: Jorge Batlle (2000-2005) y Luis A. Lacalle, quien intentaba ser reelegido. Por otra, dejó al descubierto un conjunto de debilidades de los aparatos de seguridad en el marco de un operativo policial que mostró fallas en casi todas sus fases y dejó serias dudas acerca de las capacidades de los organismos seguridad e inteligencia del Ministerio del Interior.

El propietario de la casa donde se encontraron las armas mató a un efectivo de inteligencia, para luego resistir violentamente a los grupos especiales de la Policía durante casi 24 horas. Ello dio lugar a un espectacular operativo de asedio y asalto a una residencia en las afueras de Montevideo, donde el profesional vivía con varios perros como única compañía. El individuo aparentemente se quitó la vida cuando iba a ser reducido por los policías. Además de haber demostrado poseer cierta preparación militar, contaba con equipo y armamento para resistir un asedio y su casa tenía un escondite disimulado y con puerta de ingreso blindada. Allí se parapetó en la fase final de su resistencia.

Como se dijo, el denominado *caso Feldman* dio lugar a una peligrosa maniobra político-electoral. Ella se disparó cuando, apenas descubierto el armamento, el ex presidente Jorge Batlle afirmó públicamente que el candidato presidencial José Mujica y su entorno político tenían vínculos con las armas descubiertas, las que aseguró *podían pertrechar un batallón completo*. Fundó su afirmación en el pasado de Mujica como dirigente del movimiento guerrillero, Movimiento de Liberación Nacional, Tupamaros. Sin embargo, cuando fue citado por la justicia no aportó pruebas de su afirmación.

Acto seguido, el asunto llegó a su clímax cuando en ciertos canales de TV comenzaron a ser difundidos unos polémicos *spots*²⁵ sin firma. Rápidamente pudo conocerse que éstos habían sido contratados por el Partido Nacional y elaborados por un conocido publicista argentino. Las armas halladas, sus orígenes, las motivaciones y posibles vínculos políticos o delictivos de su propietario ocuparon los titulares de los medios durante al menos una semana. La oposición política llamó al parlamento a los ministros del Interior y de Defensa Nacional, pero varias de sus denuncias resultaron infundadas y sus argumentos desbaratados.

En definitiva, el intento de los partidos de oposición al gobierno de utilizar el asunto con fines estrictamente electorales tuvo el efecto de

boomerang político. Desacreditó a sus promotores sin dañar la popularidad del finalmente electo nuevo presidente, José Mujica. Así, mientras la investigación judicial naufragaba por la ausencia de pistas plausibles, todo el asunto resultó sepultado y no se volvió a hablar del mismo. Sin embargo, es inocultable que el *affaire* habría podido alterar el desarrollo normal de la campaña electoral.

No obstante, lo más importante del infortunado intento de manipulación político-electoral fue que contribuyó a dejar en segundo plano los problemas más trascendentes que el caso puso en evidencia. A ello contribuyó que, ya al final de un periodo de gobierno durante el cual la izquierda tuvo dificultades en la gestión de los asuntos de seguridad ciudadana y en plena campaña electoral, tampoco el oficialismo mostró interés en profundizar en el asunto.

Sin embargo, resulta llamativo el cúmulo de impericias de los diversos servicios del Ministerio del Interior en los procedimientos vinculados al enigmático asunto. Además, es inevitable vincular esos errores con viejos déficits institucionales que arrastra el sector de seguridad uruguayo. Aun cuando no es posible analizarlo en detalle aquí²⁶, conviene mencionar las principales carencias de los aparatos de seguridad del Estado que el caso dejó en evidencia.

La ausencia de un informe oficial final por parte de las autoridades –policiales y judiciales– con el trasfondo del enorme cúmulo de datos y versiones que se difundieron en esos días y cuya veracidad no terminó de dilucidarse, dificultan el análisis. Además, fortalecen la hipótesis de contaminación de todo este oscuro asunto por la intervención de los servicios de inteligencia. El hecho evidente es que la suma de errores y hechos infortunados confluyeron para convertir el asunto en un verdadero enigma.

Aun si el informe oficial de Bomberos indica que la causa del principio de incendio que condujo al hallazgo del depósito de armas no fue intencional, el caótico procedimiento que

comenzó con la intervención de un grupo de vecinos para sofocarlo dejó dudas acerca del resultado de la pericia técnica.

Todo indica, por otra parte, que el responsable del depósito de armas fue alertado tempranamente. Es llamativo también que Inteligencia policial destacara a dos desprevenidos agentes para confirmar el lugar de residencia e identidad del propietario del depósito de armas. Así, éste pudo atacar y asesinar a uno de ellos.

Aun cuando el contador demostró preparación para combatir y disposición a resistir, su muerte fue un factor decisivo para frustrar la investigación. La pericia forense fue compleja y aunque concluyó que Saúl Feldman se autoeliminó, las versiones contradictorias sobre su muerte y la violencia que caracterizó al procedimiento dejaron dudas sobre este punto.

Finalmente, la interrogante quizá más perturbadora. La vetusta legislación sobre comercio, tenencia y uso de armas de fuego en Uruguay sólo convertía al propietario del arsenal en responsable de delitos absolutamente menores. ¿Qué razones lo impulsaron a resistirse a las autoridades? Hasta el momento, la única hipótesis consistente –por irracional– es la del maniático.

Este caso, además, puso a las autoridades políticas y judiciales ante la evidencia de un hecho de enorme gravedad que, al ser descubierto fortuitamente en un momento político muy delicado, dio lugar a un procedimiento donde sucesivos hechos infortunados se acumularon para frustrar la investigación. Tal acumulación de casualidades no puede sino motivar suspicacias y preguntas a las que no es fácil responder con certeza.

Sea como fuere, parece claro que las autoridades políticas están ante la evidencia de problemas serios que ponen en cuestión la eficacia de unos aparatos de inteligencia del Estado que durante los veinticinco años posteriores a fin de la dictadura han recibido poca atención²⁷. Desarrollados en el periodo de la guerra fría y perfeccionados por la dictadura para el control político de la población, los servicios de inte-

ligencia del Ministerio del Interior fueron, en alguna medida, desmantelados y reorientados luego de 1985²⁸.

En el Ministerio de Defensa Nacional, en cambio, el control político efectivo de la información de inteligencia militar es limitado. El servicio de inteligencia de las fuerzas armadas, luego de sucesivos cambios de denominación, se ha resumido en la Dirección de Inteligencia de Estado, dependiente del Ministerio de Defensa, de cuyas actividades y capacidades poco se conoce, aun cuando seguramente sean escasas. Oficialmente, para las jerarquías militares, los archivos de inteligencia correspondientes al periodo de la dictadura y a sus años previos, son inexistentes²⁹, lo cual es también un dato en sí mismo.

Por otra parte, el *caso Feldman* puso en cuestión la eficacia y confiabilidad de una institución policial que ha venido siendo perfeccionada, renovada y mejor atendida presupuestalmente, pero que arrastra problemas de larga data que se superarán lentamente.

3. POSICIÓN GEOPOLÍTICA Y EN LA SEGURIDAD REGIONAL

Como se señaló en el informe incluido en el *Anuario 2009*, la política regional de Uruguay ha tenido un carácter básicamente reactivo, un tono reservado y perfil bajo. Lo mismo podría decirse respecto al Mercado Común del Sur (Mercosur), pese a que durante el segundo semestre de 2009 el presidente Vázquez ocupó la presidencia *pro tempore* del bloque.

El bajo protagonismo regional puede explicarse también porque en 2008-2009 en el Ministerio de Relaciones Exteriores se sucedieron dos titulares. Entre marzo de 2008 y agosto de 2009 la titularidad estuvo en manos de Gonzalo Fernández³⁰. Posteriormente, hasta marzo 2010, fungió como Ministro el subsecretario embajador Pedro Vaz Ramela. La brevedad de ambas gestiones, la condición de funcionario del servicio exterior del embajador Vaz y su declarada

intención de reintegrarse al mismo, contribuyen a explicar que en 2009 no haya habido novedades en este ámbito.

El asunto más importante que ocupó al Consejo Suramericano de Defensa de Unasur, la firma del convenio complementario de cooperación militar para el uso de un conjunto de facilidades en territorio colombiano por parte de las fuerzas estadounidenses, no dio lugar a iniciativas ni declaraciones de la cancillería uruguaya, que mantuvo la línea general de bajo perfil que caracterizó su política regional.

En general, podría decirse que en sus decisiones de política exterior Uruguay buscó la proximidad de Brasil y Chile. Guardó cuidadosos equilibrios tejidos con base en el bajo perfil, el recurso de los cautos silencios y la parsimonia en la toma de posición frente a asuntos espinosos. De cualquier forma, Montevideo mantuvo su vínculo de cooperación mutua con Venezuela basado en proyectos productivos comunes³¹, aun cuando evitó alinearse con las posiciones más radicales del presidente Chávez. Continuó sus buenas relaciones con los países del Alba (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América), sin por ello alejarse de Colombia y Perú, los dos aliados más estrechos de Estados Unidos en la región.

Ya se aludió a la participación uruguaya en Minustah (Haití). Su fuerte contingente militar que, sin variar en número, amplió sus misiones en 2009, contribuye a respaldar la presencia regional en la misión de las Naciones Unidas. Sin embargo, Uruguay mantuvo su ausencia política y escasa actividad de cooperación al desarrollo en Haití.

4. PERSPECTIVAS 2010

El 1 de marzo de 2010 José Mujica asumió como presidente, encabezando la segunda gestión de gobierno de la izquierda en Uruguay. La perspectiva general que ello plantea es la de ciertos énfasis diferentes y algunos cambios en la

política exterior del Uruguay y en su posicionamiento geopolítico. Ello no significa que un cambio dramático sea de esperarse.

De todas formas, el equipo de gobierno de la segunda gestión del Frente Amplio ha llegado con una vocación regional más fuerte que la expuesta por Tabaré Vázquez durante su administración. Mujica ha asumido el compromiso personal de resolver el diferendo con Argentina por la instalación de la planta de celulosa a orillas del río Uruguay.

Es muy significativo que el nuevo presidente uruguayo haya vinculado la resolución del conflicto por la planta de celulosa a un conjunto de otros asuntos binacionales, algunos de ellos regulados por los tratados binacionales del río Uruguay y del río de la Plata. En efecto, Mujica ha establecido que la superación del diferendo diplomático con Argentina incluye la navegación en el río Uruguay y el río de la Plata, el desarrollo general de los puertos y la actividad logística en Uruguay –particularmente los puertos en el río Uruguay y el proyecto del puerto de aguas profundas en la costa atlántica uruguayana–, los proyectos de integración energética, etc. Una vez emitido el fallo de la Corte de La Haya, al que ambos gobiernos se han sometido, el largo bloqueo del puente General San Martín que une ambos países será levantado más temprano que tarde.

Tampoco deben esperarse novedades radicales en la ubicación de Uruguay respecto a las diferencias que existen en el seno de Unasur y América Latina y cuyo eje puede ubicarse en las relaciones con Estados Unidos. Aun cuando Mujica podrá adoptar algunas decisiones más audaces en este plano –lo mismo podría aventurarse en el ámbito más general de la política internacional– su enfoque realista de las relaciones internacionales le conducirá a mantener buenas relaciones con Estados Unidos y sus aliados en la región, y a fortalecer lazos, principalmente económico-comerciales, con gobiernos de signo claramente antiimperialista.

También se asistirá al despliegue de esfuerzos dirigidos a revitalizar el Mercosur y muy probablemente a anudar mayores vínculos del Uruguay con Paraguay y Bolivia, a impulso del nuevo presidente.

De todas formas, Mujica lo ha dicho claramente: él se ubica en una línea afín a la del gobierno del presidente Lula. Más allá de lo que ocurra en las elecciones que se celebren en Brasil en octubre 2010, es previsible que la política exterior de Uruguay tienda a alinearse con Itamaraty.

BIBLIOGRAFÍA

- González Guyer, J. (2009). “La política de seguridad de Uruguay en el 2008: el conflicto por las plantas de celulosa y las misiones de paz”. En *Anuario 2009. Seguridad regional en América latina y el Caribe*, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, FES, Bogotá.
- Serra, Narcís (2009). *La transición militar*, Editorial Debate, Barcelona.

NOTAS

- 1 En abril de 2010 la Corte Internacional de Justicia en La Haya resolvió a favor de Uruguay, para que no cierre la planta de celulosa causante de la disputa con Argentina. La sentencia del Tribunal establece también que Uruguay violó un tratado bilateral, al no informar ni negociar con Buenos Aires el avance de la instalación de la fábrica en una de las orillas del río; pero desestimó el reclamo argentino para que Uruguay pague una compensación por daños y perjuicios.
- 2 Ley 17920 promulgada el 22/11/05 por el poder ejecutivo, reformando el artículo 135 del decreto-ley 15.688 de 1984 en la redacción dada por el artículo 11 de la ley 15.848 de 1986. La limitación referida no existía en la Fuerza Aérea y la Armada. Los ascensos mencionados se aprueban con aprobación previa del Senado.
- 3 La excepción más reciente fue la experiencia del presidente Luis A. Lacalle (1990-1995), quien sufrió serios problemas de indisciplina relacionados con la designación de oficiales de su partido en las altas jerarquías militares. En el caso de Vázquez, nadie hubiera podido acusarlo de favoritismo partidario. No existen altos oficiales adictos al Frente Amplio.

- 4 Ya en febrero 2009, en su *Informe memoria y balance de la gestión 2008*, el presidente Vázquez sólo incluyó una mención de tipo retórico al asunto. Mientras se redacta este artículo aun no se conoce el Informe del año 2009, el último de su gestión.
- 5 En <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=15848&Anchor=>. Un grupo de oficiales militares y policiales, los ex dictadores Juan María Bordaberry y el teniente general Gregorio Álvarez junto al ex canciller Juan C. Blancos, han sido procesados y permanecen en prisión. En octubre de 2009 el plebiscito que proponía anular parcialmente la ley en cuestión no logró el número de votos necesarios.
- 6 El artículo 137 de la Constitución habilita al poder ejecutivo a interponer tal recurso y comunicarlo al Parlamento dentro de un plazo de 10 días.
- 7 La observación interpuesta no ha sido publicada oficialmente. Su texto, de 13 carillas (Mensaje N°52/09 del 09/09/09) dirigido al presidente de la Asamblea General del P. Legislativo, tiene la firma del presidente Vázquez y de cuatro ministros (Defensa, Interior, Economía y Relaciones Exteriores).
- 8 http://www.mdn.gub.uy/?q=debate_nacional
- 9 A ello se aludió unos párrafos antes, al comentar la gestión del presidente Vázquez en relación con las Fuerzas Armadas.
- 10 Conviene señalar que el Estado y su gestión en Uruguay tienen fuertes rasgos corporativos. Existen numerosas instituciones públicas que funcionan con altos niveles de autonomía y cuyas tecnocracias acumulan un poder considerable en la elaboración de políticas públicas. Como contrapartida –aun cuando es una tradición en retroceso– en general los Ministerios poseen capacidades institucionales relativamente débiles. La excepción más notable es el Ministerio de Economía.
- 11 Por ello se entienden las orientaciones gubernamentales referidas a asuntos como empleo, estructura y despliegue de fuerzas, sistemas de armas y adquisiciones, formación militar, etc. Véase Serra, 2009.
- 12 <http://www.voltairenet.org/article162234.html>
- 13 El atraso en los pagos de las Naciones Unidas obligó al gobierno a otorgar en diciembre un préstamo de 15 millones de dólares al Ministerio de Defensa para saldar la deuda con los efectivos que participaron en misiones de paz. Véase http://www.presidencia.gub.uy/_web/leyes/2009/12/D3315%20.pdf
- 14 http://www.fau.com.uy/fallecidos_fau531.html
- 15 Para un análisis de la evolución de la criminalidad durante los últimos veinte años, véase González, 2009: 148-161.
- 16 Uruguay está ubicado, junto a Chile, en el lugar 25 del índice de percepción de la corrupción 2009 de Transparencia Internacional. Son los dos países mejor ubicados en América Latina. http://www.transparencia.org.es/INDICE%20DE%20PERCEPCI%C3%93N%202009/Tabla%20sint%C3%A9tica.CPI_2009_table_spanish.pdf
- 17 El nombramiento de un nuevo jerarca en la Dirección Nacional de Aduanas ha permitido avances en este organismo estratégico, que se han reflejado en el éxito de algunas operaciones contra organizaciones de contrabando de importancia desconocida. La Prefectura Nacional Naval, por su parte, logró incautar dos mil kg de cocaína y desbaratar a una organización serbia.
- 18 Desde la dictadura y hasta el *crack* financiero de 2001, Uruguay generó condiciones para constituirse en plaza financiera regional.
- 19 En 2009, la Secretaría Anti-lavado de Activos (creada en 2008) logró desbaratar maniobras inmobiliarias, que llevaron al procesamiento judicial de importantes profesionales, derivación de una operación de la brigada antinarcóticos en 2006, cuando se desbarató una organización de origen colombiano con actividades ilícitas en Brasil.
- 20 http://www.mef.gub.uy/bergara_acde.php
- 21 Las elecciones internas de candidatos partidarios a la presidencia tuvieron lugar a fines de junio. A fines de octubre se celebraron las elecciones parlamentarias junto a la primera vuelta presidencial. En mayo de 2010 se cumplieron las elecciones locales.
- 22 Conviene precisar, a los efectos de contextualizar el asunto, que la población total de Uruguay ronda los tres millones de personas.
- 23 Si bien el caso fue titular en la prensa durante más de una semana y motivó que los ministros de Interior y Defensa Nacional fueran citados al Parlamento, la falta de un reporte oficial final sobre el asunto y las muy diferentes versiones de prensa respecto al número, origen y características de las armas encontradas, impide dar información sobre cantidades, características exactas o estado de mantenimiento del material descubierto.
- 24 Las investigaciones judiciales no han tomado estado público.
- 25 <http://www.youtube.com/watch?v=YDK0UZA3hoo>
- 26 Quien desee profundizar en el evento puede consultar los archivos de los principales portales de información uruguayos en los días posteriores al hallazgo de las armas, el 1 de noviembre de 2009.
- 27 La revisión y reforma de los servicios de inteligencia es uno de los objetivos que se había fijado el Frente Amplio en su programa para el gobierno que finalizó

- en marzo de 2010. El asunto ha quedado pendiente para el gobierno del presidente José Mujica.
- 28 Un síntoma de cierto grado de control sobre ellos surge de la posibilidad que tiene el Ministerio de proporcionar a los ciudadanos información acumulada en los archivos de inteligencia policial desde antes de la dictadura sobre sus prontuarios políticos, etc.
- 29 En 2007, la ministra de Defensa Nacional incautó, en un local del Ejército, un volumen considerable de información microfilmada.
- 30 Fernández es catedrático de derecho penal en la Universidad de la República y persona muy cercana al presidente Vázquez. Comenzó la gestión como secretario de la Presidencia y delegado del presidente en el periodo en el que la investigación de violaciones de derechos humanos durante la dictadura estuvo en primer plano de la agenda política. Posteriormente, durante 2008, ocupó la titularidad del Ministerio de Relaciones Exteriores para, a partir de 2009, quedar a cargo del Ministerio de Defensa Nacional.
- 31 Venezuela ha hecho algunas inversiones productivas y financieras en Uruguay y Ancap, la empresa uruguaya de petróleo, ha establecido acuerdos con su homóloga PDVSA para desarrollar emprendimientos tanto en Uruguay como en Venezuela.