

**Programa Paz y
Seguridad en las Américas**
Wilson Center-FLACSO Chile

FLACSO-Chile
Facultad Latinoamericana
de Ciencias Sociales

CLADDE
Centro Latinoamericano
de Defensa y Desarme



EL MERCOSUR DE LA DEFENSA

**Estudio Estratégico de América Latina y el Caribe
1996**

La publicación de este libro y la elaboración de las tendencias regionales, así como las estadísticas y algunos de los artículos aquí publicados, han sido realizadas gracias al apoyo de la Fundación John D. y Catherine T. Mac Arthur para el Proyecto Paz y Seguridad en las Américas, P&SA. Así también FLACSO-Chile ha contado con el apoyo de la Fundación Andrew Mellon. Este Anuario recoge los resultados de actividades conjuntas desarrolladas por el Area de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile y el Centro Latinoamericano de Defensa y Desarme (CLADDE).

Las opiniones que en los artículos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

338
F 591m

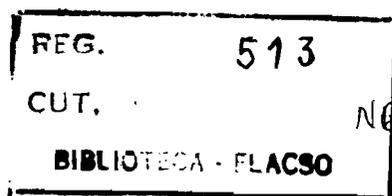
355
F572 FLACSO-Chile; CLADDE; P&SA. El MERCOSUR de la defensa.
Estudio estratégico de América Latina y el Caribe, 1996.
Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 1997.
224 p. cuadros, graf.
ISBN: 956-205-104-8

1. MERCOSUR 2. FUERZAS ARMADAS 3. POLITICA DE DEFENSA 4. DEMOCRACIA 5. GASTOS MILITARES
7. ANUARIO 8. AMÉRICA LATINA 9. CHILE 10. ARGENTINA
11. BRASIL 12. URUGUAY

© 1997, FLACSO-Chile - CLADDE. Inscripción N° 101.338. Prohibida su reproducción.
Editado por FLACSO-Chile, Area de Relaciones Internacionales y Militares.
Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa, Santiago, Chile.
Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 6955 - 225 9938 Fax: (562) 225 4687

Casilla electrónica: riflacso@flacso.cl
FLACSO-Chile en el Web: <http://www.flacso.cl>

Coordinación banco de datos sobre seguridad regional: Paula Pardo
Coordinación editorial: Claudio Fuentes y Carlos Martin
Diagramación y producción gráfica: Claudia Gutiérrez
Diseño de portada: Osvaldo Aguiló, A.DOS
Impresión: LOM, Santiago de Chile



INDICE

INTRODUCCION

América Latina y el Caribe frente a la integración y la seguridad Francisco Rojas A. y Claudio Fuentes S.	5
I. TEMAS DE SEGURIDAD EN EL MERCOSUR	9
El control civil sobre las fuerzas armadas en los procesos de democratización. Redefinición teórico-conceptual para los casos sudamericanos Marcelo Fabián Sain	11
Un producto de la posguerra fría: la cooperación en seguridad. El caso argentino Rut Diamint	31
Brasil: rumbo a una política de defensa Domício Proença Júnior y Eugenio Diniz	43
Los militares en democracia. El caso chileno Francisco Rojas A.	55
Fuerzas armadas y democracia en Uruguay Claudio Fuentes S.	79
II. TENDENCIAS REGIONALES Y SUBREGIONALES DEL GASTO MILITAR	89
Latinoamérica es la región del mundo con menor gasto militar Rosendo Fraga	91
Tendencias regionales y subregionales del gasto militar Carlos Vergara	93
III. FUERZAS ARMADAS Y RELACIONES MILITARES: ESTADISTICAS Y CRONOLOGIAS DE SEGURIDAD	99
Argentina	101
Belice	107
Bolivia	111
Brasil	117
Chile	123
Colombia	129
Costa Rica	135
Cuba	139
Ecuador	145

El Salvador	151
Guatemala	155
Guyana	161
Haití	163
Honduras	167
Jamaica	173
México	177
Nicaragua	183
Panamá	187
Paraguay	191
Perú	197
República Dominicana	203
Surinam	207
Trinidad y Tobago	211
Uruguay	215
Venezuela	219

Fuerzas armadas y democracia en Uruguay¹

Claudio Fuentes S.²

1. Contexto general

Una de las principales características del sistema político uruguayo desde su independencia (18 de julio de 1830) ha sido su acentuado presidencialismo. Además, desde muy temprano quedaron delineadas dos tendencias claramente diferenciables y que se conservan hasta el presente. Por una parte estaban los blancos que actuaban vinculados a las tendencias federalistas argentinas, tenían presencia en los sectores rurales del país y eran de una tendencia más conservadora. Los colorados eran su contraparte y tenían mayor presencia en la ciudad, eran más liberales y se vinculaban con el unitarismo porteño. En este sentido, el sistema político uruguayo estaba claramente delimitado no generándose otras opciones con posibilidades de disputar el poder y en donde tampoco tuvo mucha cabida la alternancia política, ya que entre 1865 y 1958 el Partido Colorado estuvo interrumpidamente en el poder.³

En el transcurso del siglo XX y tras sucesivas reformas constitucionales o bien nuevas leyes fundamentales (1934, 1942, 1952 y 1967) se consolidó el sistema político bipartidista, aunque algunas de éstas reformas lo que pretendieron fue justamente alcanzar un equilibrio político entre las dos principales tendencias. El presidente José Batlle y Ordóñez propuso en la Constitución de 1918 un Poder Ejecutivo colegiado precisamente para impedir la centralización del poder en un partido y una persona.

Al igual que en muchos países de América Latina, la década de los treinta y sobre todo en la década de los cuarenta, bajo la presidencia de Luis Batlle Berres, se incrementó la presencia del Estado en diversas esferas de la vida nacional ya sea desde el punto de vista económico, como social. Se creó una legislación social, una laboral, se crearon nuevas reparticiones públicas, se fomentó la industrialización del país así como las obras públicas. A fines de la década de los cincuenta, la prosperidad económica alcanzada comenzó a resquebrajarse, generándose protestas de obreros y estudiantes que comenzaron a exigir cambios estructurales en el tipo de relación política y social. Entre 1958 y 1966 gobernó el partido Blanco (o Nacional) después de más de noventa años de no haber alcanzado el poder. No obstante, en 1966 los colorados recuperaron el poder y ese mismo año promulgaron una nueva Constitución que volvió a enfatizar un sistema

1 Este trabajo formó parte del proyecto *Relaciones Cívico-Militares Comparadas en Pequeñas Democracias*, organizado por el Centro para la Paz y la Reconciliación de la Fundación Arias, San José, Costa Rica.

2 Profesor investigador, Coordinador del Área de Relaciones Internacionales y Militares de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Chile.

3 Manuel Alcántara. **Sistemas Políticos de América Latina**. Volumen I. América del Sur. Editorial Tecnos, Madrid, España, 1989. p. 39 y ss.

presidencial unipersonal. A partir de allí y hasta 1973, cuando se decretó la dictadura militar, el país vivió una ola de agitación que provenía por una parte de un excesivo personalismo desconocido hasta entonces en Uruguay y por otra de la emergencia de movimientos de protesta, incluido el movimiento tupamaro, que llevó a los gobiernos del general Oscar Gestido (que murió tempranamente), Pacheco Areco y Juan María Bordaberry (1971-1973) a dar mayor preponderancia a la acción de las fuerzas armadas en la vida nacional. En la década de los sesenta vemos que se presentan al menos cinco elementos importantes: la resección económica, la confrontación entre el movimiento obrero y los empresarios, el auge de las ideologías expremistas, el auge de la violencia y finalmente la expansión del rol de los militares.⁴

2. La intervención militar en política

Tres características definen la actuación de las fuerzas armadas antes de su intervención en política: un marcado profesionalismo, su relativo aislamiento respecto de la sociedad civil y su creciente participación en la vida política a partir de la asignación de roles policiales por parte de las autoridades políticas.

Juan Rial define a las fuerzas armadas uruguayas en el siglo XX como instituciones estatistas que estaban "en los márgenes de la sociedad civil".⁵ Luego de la Guerra de Paraguay comenzó en Uruguay la profesionalización de las fuerzas armadas al crearse primero la Academia Militar (1885) y posteriormente la Escuela Naval a comienzos de este siglo. Al respecto y tal como ocurre en ejércitos de composición mixta, ya hacia 1930 se podía establecer una diferencia clara entre el cuerpo de oficiales y el personal de tropa. El proceso político y social en que estaba encaminado dicho país llevó a las fuerzas armadas a reconocerse como parte de una burocracia estatal, sin un rol preponderante en la vida nacional.

A partir de la victoria norteamericana en la II Guerra Mundial el Ejército aceleró el proceso de aceptación de su rol profesional, no obstante se produjo un distanciamiento social, ya que bajo el sistema de reclutamiento por contrato, la institución armada se nutrió principalmente de hombres de sectores rurales. Social y políticamente el Ejército no representaba lo que estaba sucediendo en Uruguay. Tampoco la clase política imaginaba que las fuerzas armadas pudiesen contar con una capacidad profesional o fuerza de combate. No obstante la realidad era diferente. Bajo la concepción norteamericana de defensa continental, poco a poco los oficiales fueron instruyéndose y renovando tanto su material bélico como sus concepciones doctrinarias. A partir de 1958 y bajo el cambio político que se dio en el país, se generaron posibilidades para el Ejército -la más importante de las instituciones- para el mejoramiento de las condiciones de ascenso de oficiales en grados de coronel. En los años sesenta, al comenzar ha hacerse evidente la crisis del Estado, fue el Ejército quien comenzó a adquirir un rol más preponderante en la mediación de determinados problemas, de los cuales el primero de ellos fue la seguridad interna.

Dentro de las iniciativas que aumentaron las prerrogativas de los militares para su intervención en la seguridad interior está las Medidas Prontas de Seguridad (1968) que tenían por objeto combatir la guerrilla tupamara, la creación de las Fuerzas Conjuntas (1971) que integraron a las fuerzas armadas y la policía en la lucha contra la subversión, la dictación del Estado de Guerra Interno en 1972 y la promulgación ese mismo año de una nueva ley de Seguridad del Estado que amplió las atribuciones de las fuerzas armadas en el control de la seguridad del país. En junio de 1973 las

4 Sergio España, "Fuerzas armadas y sociedad en Uruguay". El tema de los derechos humanos. Documento inédito. CERC 1989/1990. Juan Rial caracteriza el periodo 1966-1973 como para constitucional por tratarse de un régimen que comenzó a perder su carácter democrático pero que no era totalmente autoritario. Juan Rial. **Partidos Políticos, Democracia y Autoritarismo**. CIESU. Ediciones de la Banda Oriental. Uruguay, 1984.

5 Juan Rial, "Los militares en tanto 'partido político sustituto' frente a la democratización en Uruguay". En: Augusto Varas (coord.) **La Autonomía Militar en América Latina**. Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 1988. p. 197 y ss.

fuerzas armadas ocuparon militarmente el país, disolviéndose la Asamblea General, instaurándose un régimen *de facto* bajo el control militar.

Un elemento importante en la generación de estas condiciones, además de la ya señalada crisis política y económica, fue el surgimiento del movimiento Tupamaro como expresión del descontento social existente en el período. No obstante no podría señalarse como la causa principal o exclusiva de la intervención militar. Por el contrario, hacia 1973 el movimiento guerrillero aparece desarticulado y sin una capacidad de reacción efectiva frente a la acción militar. De esta forma, parece ser que el quiebre de la democracia uruguaya correspondió a un período en donde se transformó el patrón de relaciones civil-militares, adquiriendo las fuerzas armadas un mayor involucramiento en el sistema político tradicional.⁶

3. Características generales del gobierno militar

En el caso uruguayo se produce lo que se ha denominado un "golpe largo" que va desde 1968 a 1973, etapa en la que como vimos las fuerzas armadas comienzan a tener un cada vez mayor protagonismo político. Fue en junio de 1973 cuando se institucionalizó el carácter militar del gobierno. Entre 1973 y 1976 se mantuvo como presidente Juan María Bordaberry, pero se clausuró el Parlamento, los partidos de izquierda fueron disueltos y se suspendió el funcionamiento legal de los partidos tradicionales. En este período numerosos oficiales comienzan a participar en funciones burocráticas de gobierno. Los objetivos generales de los militares se centraron en una función reestructuradora y por lo tanto transitoria ya que no suponía necesariamente la fundación de un nuevo tipo de Estado y de régimen político. A fines de 1976 se produjo una crisis entre los objetivos del presidente Bordaberry que deseaba impulsar una propuesta institucional corporativa (similar a lo que se había iniciado en Chile), y los militares que no aceptaron esta orientación.

La segunda etapa del gobierno militar va desde 1977 a 1980 en la que predominó un sector militar más inclinado a mantener un control férreo del país. Se transforma la Constitución a través de decretos y se definió un cronograma institucional que debería culminar en 1981. Se trató de imponer un concepto en el que las fuerzas armadas cumplirían un rol tutelar frente a la sociedad, con la exclusión de los partidos de izquierda, y con un cambio en la conceptualización de la soberanía popular. Ello se reflejó en el proyecto constitucional que fue plebiscitado en 1980, pero que a diferencia del caso chileno, fue derrotado en las urnas. Ello abrió paso a una tercera etapa que va desde la derrota del gobierno en dicho plebiscito hasta la realización de elecciones libres en 1984. En este último período se abre a la discusión la aprobación de una ley electoral que fue negociada con algunos dirigentes blancos y colorados; la realización de elecciones internas para elegir autoridades en los partidos tolerados en 1982 en la que tanto en el partido colorado y blanco ganaron las tendencias menos proclives al gobierno militar; una negociación sobre la Constitución en 1983 y finalmente elecciones para todos los cargos a fines de 1984.⁷

La intervención militar en términos generales se vinculó muy estrechamente con una noción estatal de los militares en la que se autolegitimaban como protectores de determinadas conductas, pero además se nutrían de una noción local de la doctrina de seguridad nacional a través de la cual se definieron objetivos a ser cumplidos en su acción de gobierno: desarrollo, seguridad, combate a la subversión, paz, orden social y progreso. Para ello se reclutó nuevo personal proveniente de las capas bajas de la sociedad, se amplió la acción en empresas estatales y además se practicaron formas de clientelismo vertical u horizontal.⁸

6 Sergio España, *Op.cit.*, p. 8. Charles Gillespie et.al. **Uruguay y la Democracia**. W. Wilson Center. Ediciones de la Banda Oriental, Uruguay, 1984.

7 Gerónimo de la Sierra. **El Uruguay Post Dictadura**. Facultad de Sociología. Universidad de la República. Uruguay 1992. p. 19 y ss.

8 Juan Rial, "Los militares...". *Op.cit.* p. 209-210.

Otra de las características del gobierno militar uruguayo fue el tratar de conducir un proceso político negando la política y tratando de conducir este proceso por sobre los partidos políticos tradicionales. Lo que Juan Rial caracterizó como "partido militar sustituto".⁹ La solución alcanzada fue el intento por asumir una función "tecnocrática" en los asuntos del Estado, que implicó un desdoblamiento entre la conducción de los asuntos militares y aquellos de vinculados al sector público o político.

Lo anterior significó una serie de consecuencias en la que coinciden diversos autores¹⁰: por una parte se observó que asumieron la casi totalidad de las responsabilidades de gobierno en sus doce años de intervención política; se generó una diferenciación o autonomía creciente de las fuerzas armadas respecto de la sociedad civil, y finalmente el desdoblamiento de las actividades profesionales y las de carácter político. Este último aspecto fue acompañado de un importante adquisición de nuevo material bélico, ampliación de armas, servicios y unidades de combate en las fuerzas armadas, con especial énfasis en el Ejército y en un segundo rango la Fuerza Aérea.

Finalmente, se trata de un gobierno que asume al final de cuentas una actitud más de gobierno transicional que de carácter refundador del sistema político. Los militares intentaron en 1980 generar un nuevo marco político institucional. Entre las reformas a la Constitución se explicitaban reformas que claramente iban en contra de las tradiciones políticas anteriores. Entre otras se decretaba la exclusión tácita de la izquierda (Frente Amplio), se creaba un Tribunal Constitucional designado por los militares con amplias potestades para intervenir en el Ejecutivo y legislativo, se sustituía el sistema de representación proporcional por el principio mayoritario, se creaba un consejo de seguridad nacional controlado por los militares y se eliminaban las autonomías universitarias y departamentales entre otras. El proyecto fue rechazado por casi un 58% de la ciudadanía, generando un nuevo marco político en la que los militares negociaron una transición para abandonar el poder.

4. La transición y los militares

Diversos elementos caracterizaron la transición hacia la democracia en Uruguay. Sólo consideraremos los más estrechamente vinculados con el rol de los militares y el cambio en las relaciones civiles-militares en esta etapa que va desde 1980 hasta marzo de 1985, cuando asumió el presidente democrático Julio María Sanguinetti.

Un primer elemento general se refiere a la no existencia de factores externos que presionaran o que fuesen causa directa del proceso de transición. En Argentina por ejemplo, un importante factor para el desencadenamiento de la retirada militar del poder fue el fracaso en la Guerra de las Malvinas. En Uruguay el eje de la transición dependió -al igual que en Chile- de factores internos, ya sea de la actitud de los militares, de la presión de sectores populares o de las organización políticas organizadas.

El segundo elemento importante es que los hitos de la transición en dos de tres casos no dependieron de factores económicos. Tanto el plebiscito de 1980 como las elecciones internas de partidos en 1982 se hicieron bajo condiciones de estabilidad económica lo que estaría demostrando que operaron factores más generales vinculados a la cultura política que a una coyuntura económica específica. Las elecciones generales de noviembre de 1984 se realizaron en un contexto de aguda

9 Juan Rial, "Los militares...". *Op.cit.*, p. 213 y ss.

10 Al respecto ver Juan Rial, "Los militares...". *Op.cit.*; Charles Gillespie, "State Versus Regime in the Democratization of Uruguay". En: Benno Galjart and Patricio Silva (eds.) **Democratization and the State in the Southern Cone**. CEDLA, Amsterdam, 1989; Gerónimo de la Sierra, "Dictadura y restauración democracia en el Uruguay contemporáneo: límites y desafíos". En: Pablo González y Marcos Roitman (coord.) **La Democracia en América Latina. Actualidad y Perspectivas**. Editorial Complutense. España, 1992.

crisis económica y en donde el nivel de desempleo era alto. En este sentido, el gobierno militar no fue capaz de dar soluciones a los problemas estructurales del país, perdiendo su capacidad de satisfacer las demandas crecientes de distribución.¹¹

El tercer factor importante en la transición uruguaya se refirió a que -en el mismo sentido del caso chileno- las fuerzas armadas uruguayas intentaron legitimarse ante la sociedad. El intento por aprobar una nueva Constitución se ha interpretado como la pretensión de institucionalizar y consagrar una nueva relación Fuerzas Armadas-Estado-Sociedad. En este sentido, son los propios militares los que provocaron una apertura ("apertura otorgada"), aunque luego de su fracaso en las urnas se transformó en una "apertura forzada".¹²

Otro factor condicionante de la transición bajo la perspectiva de las relaciones civiles-militares fue la existencia de tendencias internas dentro de las fuerzas armadas, que variaron con el tiempo, pero que aludía a la existencia de ambigüedades y discrepancias sobre el camino a seguir. Ello quedó demostrado en 1980 cuando un sector militar era partidario de la institucionalización de una democracia partidista por lo que la legitimización vía la aprobación de una nueva Constitución les posibilitaría una nueva relación con la sociedad, otro parecía contrario a la democracia, y finalmente otro sector probablemente buscaba un profesionalismo que reconstruyera las jerarquías y unidad de la institución.¹³ No obstante, la existencia de estas diferencias no implicaron una división o resquebrajamiento del mando institucional. Ello fue posible dado que en primer término, y tal como ya lo señaláramos, predominó una noción que tendía a dividir los roles entre los propiamente profesionales de la defensa de los político-estatales, y en donde además predominó siempre el Ejército por sobre las demás ramas. Las decisiones se procesaban internamente en el seno del cuerpo de generales, adoptándose medidas consensuadas y luego asumidas jerárquicamente.¹⁴

Otro factor importante en esa transición fue la naturaleza "partidista" -en la connotación de Rial- del papel cumplido por las fuerzas armadas. Una vez fracasado el proyecto institucionalizador de 1980, las fuerzas armadas decidieron asumir un rol político negociador, entrando en una negociación directa con los partidos políticos sobre los términos en que se llevaría a cabo ésta. En tanto, los partidos políticos también aceptaron ese camino -aunque con algunos problemas y disputas internas- como el mecanismo más viable para la democratización del país. En la conformación de estos pactos se basó la transición democrática. Por lo demás, esta práctica de acuerdos no era extraña a la tradición política uruguaya. La existencia de dos partidos predominantes (Partidos Nacional y Colorado) y una izquierda nucleada en torno al Frente Amplio, favorecieron la posibilidad de acuerdos de estabilidad política. Las fuerzas armadas participaron de esta política de pactos hasta culminar el proceso en 1985.

Las primeras de estas negociaciones se denominaron reuniones del Parque Hotel y se desarrollaron entre mayo y julio de 1983. En ellas las fuerzas armadas intentaron imponer una noción similar a la fracasada en 1980 en la que dominaba una noción tutelar de la democracia. En un marco de creciente agitación social, a comienzos de julio del delegado político del Partido Nacional se retiraron con lo que se vieron empantanadas tales reuniones. Sin embargo las movilizaciones sociales continuarían hasta avanzado 1984. Ante esta situación que se hacía insostenible para el gobierno, se produjo un acuerdo en la que se excluyó a los sectores más extremos de ambas partes. Mientras el Frente Amplio -una vez liberado su máximo líder Liber Seregni-, optó por llegar a un acuerdo para posibilitar la democracia. El Partido Nacional o Blanco en cambio resistió el acuerdo pues se estaba vetando la posibilidad de que su líder Wilson Ferreira fuese candidato presidencial.

11 Germán Rama. *La Democracia en Uruguay*. Cuadernos del RIAL. GEL Editores, Argentina, 1987.

12 Los conceptos fueron desarrollados por Juan Rial. Citado por Germán Rama, *Op.cit.*, p. 203.

13 Germán Rama, *Op.cit.*, p. 204.

14 Juan Rial, "Los militares...", *Op.cit.*, p. 220-221.

De esta forma se llegó al Acuerdo o Pacto del Club Naval suscrito por los delegados de las fuerzas armadas y los representantes del Partido Colorado, Frente Amplio y la Unión Cívica. En este acuerdo se estableció la realización de elecciones presidenciales sin exclusiones de partidos (aceptándose la participación del Partido Comunista bajo otra denominación), se vetó la posibilidad de que se presentaran ciertos candidatos a la presidencia o a cargos representativos (W. Ferreira, L. Seregni, J. Batlle), se pactaron garantías para un proceso electoral limpio, y además se fijaron algunas condiciones o garantías que solicitaron las fuerzas armadas antes de dejar el poder.¹⁵

Respecto de este último punto, en lo fundamental lo que se pretendió fue el mantener un nivel de autonomía respecto del poder políticos en lo concerniente a: establecimiento de una ley orgánica de las fuerzas armadas para regular el régimen de ascenso; las FF.AA. se reservaban la facultad de proponer al Ejecutivo la lista de oficiales superiores al grado de coronel a ser ascendidos; los oficiales generales serían ascendidos por selección donde el comando militar proponía dos nombre el Ejecutivo para cada cargo vacante; los comandantes en jefe sería elegidos de entre una terna de generales más antiguos directamente por el Presidente de la República; se consagró la figura de un Consejo de Seguridad Nacional aunque sólo con facultades de organismo asesor; se estableció la figura legal de "estado de insurrección" en la que rigiría la justicia militar, permitiéndose el control de la medida por parte de la Asamblea Nacional Legislativa.¹⁶

Un tema que apareció en forma tácita en los acuerdos se refirió a las garantías que no serían procesados los responsables militares del golpe de Estado de las violaciones a los derechos humanos y de los abusos en la gestión administrativa y financiera del Estado. Algunos sectores políticos negaron posteriormente que se hubiese tratado en forma directa el tema de los derechos humanos en estas reuniones, sin embargo si fue analizado indirectamente el tema a través de la discusión de la competencia de la justicia militar, cuya delimitación sería fundamental para aclarar esa clase de delitos. Al respecto se llegó a un acuerdo se señalaba que "la justicia militar queda limitada a los delitos militares y a los casos de estado de guerra y eventualmente de insurrección".¹⁷ El acuerdo implicaba que la mayor parte de los casos por violaciones a los derechos humanos pasarían a la justicia militar dado que éstos se cometieron cuando se había decretado el estado de guerra en el país. Sólo podían ser juzgados por la justicia civil los delitos cometidos de orden común, especialmente los relacionados con manejos financieros ilícitos.

Posteriormente y antes de la entrega del mando, los militares dictaron legislaciones especiales que también fueron en su beneficio. Entre ellas está la dictación de una nueva Ley Orgánica del Ejército (1984) que reorganizó y tendió a reestablecer la tradicional pirámide institucional y el traspaso de la dependencia del Servicio de Información de Defensa a la junta de comandantes en jefe con lo que se limitó la ingerencia civil en temas referidos a inteligencia a través del ministerio de Defensa, como anteriormente sucedía.

La transición uruguaya evolucionaba de tal forma que fue posible un pacto de salida de las fuerzas armadas del poder. Lo esencial es que se reconocía la reinstalación del sistema político preexistente incluyendo la Constitución. Se trató de un pacto de restauración, en el que las fuerzas armadas intentaron asegurar su autonomía en la esfera estatal.¹⁸

De esta forma, los militares asumen una postura de negociador de ciertas condiciones de autonomía y resguardo institucional pasando a desempeñar una situación de "corporativización condicionada". Las autoridades políticas intentarían posteriormente restablecer el control civil, pero

15 Germán Rama, *Op.cit.*, p. 218 y ss.

16 Juan Rial, "Los militares...", *Op.cit.*, p. 223-224.

17 Sergio España, *Op.cit.*, p. 15.

18 Juan Rial, "Los partidos políticos uruguayos en el proceso de transición a la democracia". *Working Paper*, Nº 145. Kellogg Institute. October, 1990.

al existir esta forma de corporativización alta, los militares aspirarían a una "autonomización profesionalizada".¹⁹

5. Relaciones civiles-militares en democracia

Es posible identificar dos etapas en las relaciones civiles-militares en democracia en el caso uruguayo. Hasta 1989 el eje de los problemas se centró en la resolución del tema de los derechos humanos y de la subordinación de los militares. Una vez resuelto el primer tema mediante un plebiscito se abrió paso a una nueva etapa. Ello coincidió con importantes transformaciones internacionales que llevaron a plantear preguntas básicas o esenciales en el ámbito de la defensa ¿Qué tipo de fuerzas armadas requiere Uruguay? ¿Cuáles son las amenazas para las cuales debieran estar preparadas las fuerzas armadas?

a. Subordinación y derechos humanos

La administración Sanguinetti (1985-1990) debió encarar dos tipos de problemas en su relación con las fuerzas armadas: el tema de la legislación que regulaba su participación en el Estado de Derecho y el tema de los derechos humanos. En ambos se dejaba traslucir el problema de la autonomía militar y en ambos las respuestas fueron diferentes.

El primero gobierno democrático avanzó en la modificación de algunas leyes referidas a las fuerzas armadas. Uno de los primeros puntos modificados a través de la aprobación de la ley orgánica de las fuerzas armadas fue lo referido a la designación de mandos superiores. El Acta Institucional N° 19 de los Acuerdos del Club Naval preveía un amplio grado de autonomía en la designación de oficiales superiores. Las instituciones armadas aceptaron reformas que tendieron a que el Ejecutivo tuviese un control más directo sobre algunas actividades castrenses, así como sobre la designación de oficiales. Al mismo tiempo, con el transcurso de los años se produjo un recorte en el presupuesto militar.

Un tema donde los militares mantuvieron una misma posición fue en lo relativo a los derechos humanos. Al asumir Sanguinetti, su gobierno decidió dictar una ley de amnistía aprobada en el Parlamento y que benefició a presos políticos de la dictadura y ex guerrilleros tupamaros. Además se restablecieron rápidamente todas las garantías para que los partidos de izquierda pudiesen funcionar en la vida política nacional. No obstante, un tema quedaba pendiente referido a las responsabilidades de las fuerzas armadas en violaciones a los derechos humanos. Para el gobierno de Sanguinetti el tema debería irse resolviendo por los cauces de la justicia.

En 1986 comenzaron a presentarse ante la justicia acusaciones por desapariciones y torturas en el régimen militar. Las fuerzas armadas asumieron una actitud defensiva y vieron en estas acusaciones intenciones de condenar lo que en su opinión era un juzgamiento político hacia su gestión de gobierno.²⁰ La justicia cita a fines de diciembre de 1986 los primeros militares en algunos casos, situación que fue rechazada por las fuerzas armadas que advirtió que no permitiría esa situación. Ante esta situación, se produjeron conversaciones entre los militares el gobierno y algunos partidos políticos, lo que derivó en que parte del espectro político (el Partido Colorado y una facción del Partido Blanco) presentaran y aprobaran la denominada "ley de Caducidad" un día antes de la citación de oficiales a los tribunales de justicia. En dicha ley se hace referencia a los acuerdos del Club Naval y se señala que "a fin de concluir la transición hacia la plena vigencia del orden institucional *ha caducado el ejercicio de la pretensión punitiva del Estado respecto de los delitos*

19 Augusto Varas (coord.) *La Autonomía Militar en América Latina*. Editorial Nueva Sociedad. Caracas, 1988.

20 Juan Rial, "Los partidos...", *op.cit.*, p. 37.

cometidos hasta el 1° de marzo de 1985".²¹ En otros términos, y aunque no fue reconocido en ese momento, lo que estaba pasando era el establecimiento de una amnistía procesal sobre los delitos cometidos por militares y civiles en dictadura, excluyendo aquellos que implicaban enriquecimiento ilícito o los casos donde existían autos de procesamiento. Otro hecho que causó polémica en su momento fue el que los acuerdos del Club Naval sirvieron de fuente para dictar leyes, lo que rompía la tradición legal uruguaya, colocaba a las fuerzas armadas en un rol político negociador y demostraba el alto nivel de aceptación política del tipo de transición pactada en la que se estaba conviviendo.

Contrariamente a lo esperado, la ley de caducidad no puso fin al tema. Los sectores contrarios a la ley generaron una gran movilización que comenzó en enero de 1987 y que culminaría en abril de 1989. La intención fue el reunir un mínimo de firmas para convocar a un plebiscito para anular la ley de caducidad, formándose para tales efectos una *Comisión Nacional Pro Referendum*. La recolección de firmas duró casi un año (se requerían 550 mil firmas acreditadas). En los meses previos al plebiscito, se endurecieron las posiciones. El Ejército manifestó abiertamente su inquietud por el referéndum, en tanto se produjeron algunos atentados en el país.

El resultado favoreció en un 55.9% contra un 41.3% la idea de mantener la ley de caducidad, con lo que se dio por superado el tema de los derechos humanos. Para algunos especialistas el proceso de transición en Uruguay culminó con este episodio, quedando demostrado el alto poder de veto de las fuerzas armadas y en donde prevaleció un discurso que llamaba a estabilizar las relaciones civiles-militares, temiendo que la apertura de los procesos replantearía conflictos con las fuerzas armadas.²²

b. Los nuevos temas de la agenda

Superado el tema de los derechos humanos, se abrían posibilidades para la discusión de nuevos temas, menos políticos, y más profesionales del quehacer institucional de las fuerzas armadas. Esta circunstancia ciertamente se veía favorecida por cambios en el ámbito internacional. La caída del muro del Berlín, la disolución de la Unión Soviética, el nuevo rol de Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz, la hegemonía de Estados Unidos en el ámbito estratégico mundial y específicamente regional y la creación del Mercado Común del Sur, sin duda son factores que incidirían en la discusión del rol de las fuerzas armadas en democracia.

A nivel interno, las fuerzas armadas luego de su participación en el gobierno militar y la crítica por su actuación en el tema de los derechos humanos, se vieron desprestigiadas frente a la opinión pública. Ello tuvo un efecto directo en el tipo de personal que se enrolaba en las instituciones armadas. La tendencia fue hacia un incremento del reclutamiento en las capas bajas de la sociedad. Una segunda dificultad se refiere a la reducción del gasto militar versus la mantención de los mismos principios organizativos del pasado. Una tercera cuestión se refería al rol de las fuerzas armadas en situaciones de conflictos internos y el grado de involucramiento de la fuerza militar.²³

Lo anterior se vincula con un problema mayor referido al rol que debieran cumplir las fuerzas armadas en un contexto internacional cambiante. Ello ha sido común a la mayoría de los países de América Latina. En el caso Uruguayo se plantea la discusión sobre el efecto que tendrá el MERCOSUR en una eventual redefinición de las percepciones de amenaza, el dimensionamiento de la fuerza para las percepciones de amenaza que se perciban como tales, la renovación y adquisición de material bélico, la evaluación de un gasto militar razonable de acuerdo a las

21 Ley citada por Sergio España. *Op.cit.*, p. 24.

22 Juan Rial, "Los partidos...", *op.cit.*, p. 39.

23 Juan Rial, "Renovación o reforma militar". En: **Revista SER en el 2000**, N° 4. Buenos Aires, septiembre, 1993.

posibilidades del país y las necesidades de defensa, y finalmente la discusión sobre el tema de la educación militar. En este último punto fue durante la administración Sanguinetti cuando las fuerzas armadas realizaron sus primeras reformas educativas por iniciativa de cada una de las armas.

La principal y más notoria respuesta frente a los cambios de escenario, ha sido el incentivo de la participación de oficiales en misiones de paz de Naciones Unidas. Por una parte ha contribuido a resolver el problema económico de los militares, y por otro ha permitido dar una respuesta conceptual al tema del rol de las fuerzas armadas, al constituirse un instrumento de la política exterior uruguaya y en donde ellas están cumpliendo un rol en el ámbito internacional.

Conclusiones

Uruguay parece ser un caso de restauración democrática exitosa. Algunos la han calificado como un caso "ejemplar" de transición y restauración de la democracia como se conocía antes del régimen militar. Se menciona además que las fuerzas armadas no impusieron o fundaron un nuevo tipo de democracia, fueron sólo los conductores de un régimen de transición.

Lo anterior, sin embargo debe ser considerado con cuidado ya que si bien se trató de un proceso donde formalmente se restauraron las condiciones anteriores (Constitución, sistema de partidos, política de acuerdos), el cambio ocurrió en el aumento del protagonismo de las fuerzas armadas desde el punto de vista político al constituirse en un actor relevante en algunos temas de la agenda nacional y en las que se sentó a conversar en igualdad de condiciones con los partidos políticos sobre los destinos de la nación. Pero además, se consagran determinados espacios de autonomía dentro de los cuales el más importante es lo concerniente a las facultades para intervenir en situaciones de conflicto interno y las referidas a la justicia militar.

Es pertinente al respecto citar las conclusiones de Gonzalo Varela, quien sostiene que "aunque los militares no modelen al sistema institucional ni supervisen las políticas públicas, no hay duda que, aparte de la amenaza de un nuevo golpe de Estado en caso de crisis política, conservan un poder de veto en lo relativo a algunos asuntos que les atañen directamente". Ni hegemonía castrense ni normalidad institucional, las fuerzas armadas operan como un sector dentro del Estado que ya no controla el Estado pero tampoco se le somete por completo.²⁴

La resolución del tema de los derechos humanos, las negociaciones que se llevaron a cabo en este sentido y la actitud de los militares en este respecto, demuestran el hecho que se trató de una transición democrática pactada, en la que se restauró el sistema político anterior pero donde las fuerzas armadas cumplen un papel distinto al que había sido en el pasado.

Otra característica del proceso, es que parece haber disminuido el grado de ingerencia de las fuerzas armadas en asuntos políticos. Ellas pasan a defender sus intereses específicos, como parte de la burocracia estatal. Resuelto el tema de los derechos humanos, la incidencia de los militares parece disminuir. Ello no significa que hayan desaparecido sus capacidades de presión en temas que los afecten directamente. Lo anterior advierte de la que no se ha producido un cambio sustantivo del tipo de relación civil-militar en Uruguay. Los militares no son percibidos -ni tampoco se autoperceben- como un sector integrado a la sociedad. Lo anterior resulta de gran relevancia en la medida en que no se ha articulado un nuevo patrón de relación civil-militar.

24 Gonzalo Varela, "Uruguay en la segunda etapa de la transición a la democracia". En: Carlos Barba Solano et.al. (Compiladores). **Transiciones a la Democracia en Europa y América Latina**. FLACSO-México. Universidad de Guadalajara. Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa. Ciudad de México, 1991.