



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

La Política de Defensa Nacional en el Uruguay (1985 – 2019)

Félix Besio Echeverría



Aquesta tesi doctoral està subjecta a la llicència **Reconeixement 4.0. Espanya de Creative Commons.**

Esta tesis doctoral está sujeta a la licencia **Reconocimiento 4.0. España de Creative Commons.**

This doctoral thesis is licensed under the **Creative Commons Attribution 4.0. Spain License.**



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

Facultat de Dret

Programa de Doctorado en Derecho y Ciencia Política
Línea de Investigación: Ciencia Política

LA POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL
EN EL URUGUAY (1985 – 2019)

Director: Rafael Martínez Martínez

Codirector: Cesáreo Rodríguez – Aguilera de Prat

FÉLIX BESIO ECHEVERRÍA

BARCELONA, 2023

Resumen

El escenario político – institucional de Uruguay referido a la Defensa Nacional y a las Fuerzas Armadas genera interrogantes que justifican su estudio. ¿Por qué Uruguay, considerada una democracia consolidada en todos los índices internacionales de medición de la democracia, desde la salida de la dictadura y más allá del partido político que gobierne, ha desarrollado una Política de Defensa Nacional que no logra reformar su institucionalidad para consolidar un pleno control civil de las Fuerzas Armadas? Para responder esa interrogante analizo los marcos normativos que determinan institucionalmente la Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas en Uruguay; la efectividad de las políticas llevadas adelante en cumplimiento de esos marcos normativos; y el interés de la sociedad uruguaya en relación con esos temas. Así, definiendo la Política de Defensa Nacional en Uruguay como mi objeto de estudio y tomando a cada uno de los siete sucesivos gobiernos entre 1985 y 2019 como mis unidades de análisis, analizo ese período desde las relaciones civiles – militares en tres ámbitos: el ámbito normativo – institucional, donde estudio los procesos de cambios que se promueven en cada período de gobierno; el ámbito funcional, estudiando la consecuencia institucional de dichos procesos de cambio en términos de control civil de las FAS; y el ámbito social, estudiando el interés que generan los temas relacionados con la Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas. De esa forma, los resultados muestran que los progresos en los cambios normativos e institucionales no lograron consolidarse al mantenerse vigentes, total o parcialmente, los marcos normativos relativos a las Fuerzas Armadas que habían sido elaborados en dictadura. Paralelamente, también se ve que, desde el punto de vista funcional, hubo marchas y contramarchas tanto en el proceso de civilización del Ministerio de Defensa Nacional, como también al dejarse en manos de las Fuerzas Armadas la elaboración de la Política de Defensa Nacional y la Política Militar de Defensa, con un Consejo de Defensa Nacional reuniéndose en escasas oportunidades y sin reformarse las Fuerzas Armadas en términos de organización, cantidad de efectivos, ni despliegue. Ese escenario también presenta como denominador común el interés de la ciudadanía relativo a las Fuerzas Armadas, donde se puede ver una percepción en general positiva en relación su accionar, aunque también se percibe un bajo nivel de debate público, falta de interés académico del ámbito universitario sobre la temática y una muy débil especialización de civiles en el área. En la misma línea, desde los sectores políticos se muestra bajo involucramiento

de las comisiones parlamentarias en temas vitales sobre Defensa Nacional, así como también falta de interés de los liderazgos políticos en asumir los retos de modernización y las responsabilidades que ello comportaría. Resumiendo, este trabajo muestra cómo, partiendo de un nivel que durante el período 1985 – 2004 se mantiene estabilizado en fase “En transición” en términos de relaciones civiles – militares, luego, en el período 2005 – 2019 se percibe una mejoría, pasando a fase “En consolidación”, aunque estabilizándose allí sin mostrar evidencia de cambios de tendencia hacia una fase “Consolidada”.

Resum

L'escenari polític institucional d'Uruguai referit a la Defensa Nacional i a les Forces Armades genera interrogants que justifiquen l'estudi. Perquè Uruguai, considerada una democràcia consolidada en tots els índexs internacionals de mesurament de la democràcia, des de la sortida de la dictadura i més enllà del partit polític que governi, ha desenvolupat una Política de Defensa Nacional que no aconsegueix reformar la seva institucionalitat per consolidar un ple control civil de les Forces Armades? Per respondre a aquest interrogant analitzo els marcs normatius que determinen institucionalment la Defensa Nacional i les Forces Armades a Uruguai; l'efectivitat de les polítiques dutes a terme en compliment d'aquests marcs normatius; i l'interès de la societat uruguaiana en relació amb aquests temes. Així, definint la Política de Defensa Nacional a Uruguai com el meu objecte d'estudi i prenent cadascun dels set successius governs entre 1985 i 2019 com a les meves unitats d'anàlisi, analitzo aquest període des de les relacions civils – militars en tres àmbits: l'àmbit normatiu – institucional, on estudio els processos de canvis que es promouen en cada període de govern; l'àmbit funcional, estudiant la conseqüència institucional dels processos de canvi esmentats en termes de control civil de les FAS; i l'àmbit social, estudiant l'interès que generen els temes relacionats amb la Defensa Nacional i les Forces Armades. D'aquesta manera, els resultats mostren que els progressos en els canvis normatius i institucionals no van aconseguir consolidar-se en mantenir-se vigents, totalment o parcialment, els marcs normatius relatius a les Forces Armades que havien estat elaborats en dictadura. Paral·lelament, també es veu que, des del punt de vista funcional, va haver-hi marxes i contramarxes tant en el procés de civilinització del Ministeri de Defensa Nacional, com també en deixar-se en mans de les Forces Armades l'elaboració de la Política de

Defensa Nacional i la Política Militar de Defensa, amb un Consell de Defensa Nacional reunint-se en poques oportunitats i sense reformar-se les Forces Armades en termes d'organització, quantitat d'efectius, ni desplegament. Aquest escenari també presenta com a denominador comú l'interès de la ciutadania relatiu a les Forces Armades, on es pot veure una percepció en general positiva en relació amb la seva forma de procedir, encara que també es percep un baix nivell de debat públic, manca d'interès acadèmic de l'àmbit universitari sobre la temàtica i una molt feble especialització de civils a l'àrea. En la mateixa línia, des dels sectors polítics es mostra amb la implicació de les comissions parlamentàries en temes vitals sobre Defensa Nacional, així com també manca d'interès dels lideratges polítics per assumir els reptes de modernització i les responsabilitats que això comportaria. Resumint, aquest treball mostra com, partint d'un nivell que durant el període 1985-2004 es manté estabilitzat en fase "En transició" en termes de relacions civils – militars, després, en el període 2005-2019 es percep una millora, passant a fase "En consolidació", encara que estabilitzant-s'hi sense mostrar evidència de canvis de tendència cap a una fase "Consolidada".

Abstract

The political-institutional scenario of Uruguay regarding National Defense and Armed Forces generates questions that justify its study. Why has Uruguay, considered a consolidated democracy in all international indices measuring democracy, since the end of the dictatorship and no matter the political party that governs, has developed a National Defense Policy that fails to reform its institutions to consolidate full civil control of the Armed Forces? To answer this question, I analyze the normative frameworks that institutionally determine the National Defense and the Armed Forces in Uruguay; the effectiveness of the policies carried out in compliance with these normative frameworks; and the interest of Uruguayan society regarding these issues. Thus, defining the National Defense Policy in Uruguay as my object of study and taking the seven successive governments between 1985 and 2019 as my units of analysis, I analyze that period from civil-military relations in three areas: normative – institutional, where I study the processes of changes promoted in each period of government; the functional sphere, studying the institutional consequence of those change processes in terms of civilian control of the FAS; and the social sphere, studying the interest generated by topics related to National Defense and the Armed Forces. In

this way, the results show that progress in regulatory and institutional changes failed to consolidate because the regulatory frameworks about Armed Forces had been developed during the dictatorship and remained in force, in whole or in part. At the same time, from a functional point of view it is also seen that were marches and countermarches in the civilization process of the Ministry of National Defense, as well as when the Armed Forces elaborated the National Defense Policy and the Military Defense Policy, with a National Defense Council meeting on rare occasions and without reforming the organization, number of troops, or deployment of the Armed Forces. This scenario also presents the interest of citizens regarding the Armed Forces as a common denominator, with a general positive perception about their actions, although a low level of public debate and a lack of academic interest in the university environment as well as a very weak specialization of civilians in the area. In addition, parliamentary commissions show lack involvement in vital issues regarding National Defense, as well as lack of interest of political leaders in assuming the challenges of modernization and the responsibilities that this would entail. In summary, this work shows how, starting from a stabilized level in "In transition" phase in terms of civil - military relations during the period 1985 - 2004, then, although an improvement is perceived moving to "In consolidation" phase in the period 2005 - 2019, it stabilize there without showing evidence of trend changes towards a "Consolidated" phase.

Índice General

Índice de siglas y abreviaturas	viii
Índice de tablas.....	x
Índice de cuadros.....	xiii
Índice de gráficos	xiv
1 Introducción	1
2 Problema de investigación	4
3 Hipótesis de investigación.....	5
4 Estrategia de investigación.....	5
5 Marco conceptual	7
5.1 Ámbito normativo – institucional. El control civil de las FAS en democracia	7
5.2 Ámbito funcional. La efectividad de las reformas promovidas	16
5.3 Ámbito social. Interés de la ciudadanía sobre los temas militares	20
6 Metodología	21
6.1 Cambios del escenario normativo – institucional.....	22
6.2 Efectividad en la implementación de cambios institucionales	34
6.3 Interés de la ciudadanía sobre los temas militares	40
7 Análisis.....	47
7.1 El escenario institucional en la transición hacia el primer gobierno post dictadura ..	47
7.2 Evaluación de cambios en marcos normativos e institucionales.....	50
7.3 Efectividad en la implementación de cambios institucionales	96
7.4 Interés de la ciudadanía sobre los temas militares	132
8 Conclusiones	162
8.1 Cambios en el escenario normativo e institucional	162
8.2 Efectividad en la implementación de los cambios institucionales	163
8.3 Interés de la ciudadanía en temas de Defensa Nacional y FAS	167
8.4 Conclusión final	169
9 Bibliografía	175
10 Anexos.....	180
10.1 (ANEXO I) – <i>Convenios del MDN con instituciones públicas o privadas – Misiones que cumplen las FAS con contraprestaciones económicas</i>	180
10.2 (ANEXO II) – <i>Asuntos tratados en las Comisiones Parlamentarias de Defensa Nacional</i>	188

10.3 (ANEXO III) – *Cuestionario de la encuesta llevada adelante para la investigación*
200

Índice de siglas y abreviaturas

AI	- Acto Institucional
AIN	- Auditoría Interna de la Nación
AN	- Armada Nacional
ASSE	- Administración de los Servicios de Salud del Estado
CALEN	- Centro de Altos Estudios Nacionales – Ministerio de Defensa Nacional
CIDEN	- Comisión Interministerial de Defensa Nacional
CMR	- Relaciones Civiles – Militares
CODENA	- Consejo de Defensa Nacional
COSENA	- Consejo de Seguridad Nacional
DND	- Debate Nacional sobre Defensa
DSN	- Doctrina de la seguridad nacional
DNSFFAA	- Dirección Nacional de Sanidad de las Fuerzas Armadas
EDAT	- Equipo de Desactivación de Artefactos Terroristas (Ejército Nacional)
EN	- Ejército Nacional
ESEDENA	- Escuela de Seguridad y Defensa Nacional
ESMADE	- Estado Mayor de la Defensa
FAS	- Fuerzas Armadas
FAU	- Fuerza Aérea Uruguaya
GPG	- Gasto Público del Gobierno
IMES	- Instituto Militar de Estudios Superiores
INE	- Instituto Nacional de Estadísticas
LMD	- Ley Marco de Defensa (Nº 18.650)
LMGA	- Liceo Militar General Artigas
MDN	- Ministerio de Defensa Nacional
MEC	- Ministerio de Educación y Cultura
PAN	- Policía Aérea Nacional
PDN	- Política de Defensa Nacional

PESMA	- Planta de Explosivos del Servicio de Materia y Armamento
PIB	- Producto Interno Bruto
PMB	- Índice de población sobre cantidad de militares
PMD	- Política Militar de Defensa
PNN	- Prefectura Nacional Naval
SCRA	- Servicio de Construcciones, Reparaciones y Armamento de la Armada
SIE	- Servicio de Intendencia del Ejército
SIPRI	- Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz
TCR	- Tribunal de Cuentas de la República
TOCAF	- Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera del Estado
UCU	- Universidad Católica del Uruguay
UR	- Universidad de la República

Índice de tablas

Tabla 1. Evaluación de cambios normativos e institucionales 1985 - 1989.....	55
Tabla 2. Evaluación de cambios normativos e institucionales 1990 - 1994.....	60
Tabla 3. Evaluación de cambios normativos e institucionales 1995 - 1999.....	65
Tabla 4. Evaluación de cambios normativos e institucionales 2000 - 2004.....	69
Tabla 5. Evaluación de cambios normativos e institucionales 2005 - 2009.....	76
Tabla 6. Evaluación de cambios normativos e institucionales 2010 - 2014.....	83
Tabla 7. Evaluación de cambios normativos e institucionales 2015 - 2019.....	88
Tabla 8. Gasto en Defensa en relación al GPG 1985 – 1989	98
Tabla 9. Efectividad de Misiones de las FAS 1985 – 1989	100
Tabla 10. Efectividad en el período de gobierno 1985 – 1989.....	101
Tabla 11. Gasto en Defensa en relación al GPG (1990 – 1994)	103
Tabla 12. Efectividad de Misiones de las FAS (1990 – 1994).....	104
Tabla 13. Efectividad en el período de gobierno 1990 – 1994.....	105
Tabla 14. Gasto en Defensa en relación al GPG (1995 – 1999)	108
Tabla 15. Efectividad en Misiones de las FAS (1995 – 1999).....	109
Tabla 16. Efectividad en el período de gobierno 1995 – 1999.....	110
Tabla 17. Gasto en Defensa en relación al GPG (2000 – 2004)	113
Tabla 18. Efectividad de Misiones de las FAS (2000 – 2004).....	114
Tabla 19. Efectividad en el período de gobierno 2000 – 2004.....	115
Tabla 20. Gasto en Defensa en relación al GPG (2005 – 2009)	118
Tabla 21. Efectividad de Misiones de las FAS (2005 – 2009).....	119
Tabla 22. Efectividad en el período de gobierno 2005 – 2009.....	120
Tabla 23. Gasto en Defensa en relación al GPG (2010 – 2014)	123
Tabla 24. Efectividad de Misiones de las FAS (2010 – 2014).....	125
Tabla 25. Efectividad en el período de gobierno 2010 – 2014.....	125
Tabla 26. Gasto en Defensa en relación al GPG (2015 - 2019)	127
Tabla 27. Efectividad de Misiones de las FAS (2015 – 2019).....	129
Tabla 28. Efectividad en el período de gobierno 2015 – 2019.....	129
Tabla 29. Personas invitadas a participar que completaron la encuesta.....	132
Tabla 30. Medición del indicador Expertise Civil	135
Tabla 31. Medición del indicador Educación Militar.....	143
Tabla 32. Confianza en el accionar democrático de las FAS	144
Tabla 33. Definición de políticas y debate público en torno a Defensa Nacional y FAS	145

Tabla 34. Percepción de mayor nivel de discusión de temas de Defensa Nacional y FAS, por período de gobierno.....	145
Tabla 35. Percepción de nivel de discusión de temas de Defensa Nacional y FAS.....	146
Tabla 36. Medición del indicador Visión Societal.....	147
Tabla 37. Valoración de la importancia y accionar de las FAS para todos los encuestados.....	148
Tabla 38. Valoración de la importancia y accionar de las FAS para los encuestados que no son militares.....	149
Tabla 39. Fluidez relacional entre las FAS y militares, y la sociedad.....	150
Tabla 40. Priorización de importancia de valores que el encuestado considera para sí y para los militares.....	150
Tabla 41. Priorización de importancia de valores que el encuestado considera para sí y para los militares, por orden alfabético.....	151
Tabla 42. Priorización de valores en general que el encuestado valora para sí y para los militares, según el encuestado sea militar o no.....	152
Tabla 43. Priorización de valores en general que el encuestado valora para sí y para los militares, según el encuestado sea o no militar, por orden alfabético.....	152
Tabla 44. Priorización de valores militares que el encuestado valora para sí y para los militares, según el encuestado sea militar o no militar.....	153
Tabla 45. Priorización de valores militares que el encuestado valora para sí y para los militares, según el encuestado sea militar o no militar, por orden alfabético.....	154
Tabla 46. Comparación de priorización de valores en general que el encuestado valora para sí y para los militares, según el encuestado sea militar o político, por orden alfabético.....	154
Tabla 47. Comparación de priorización de valores militares que el encuestado valora para sí y para los militares, según el encuestado sea militar o político, por orden alfabético.....	155
Tabla 48. Comparación de priorización de valores en general que el encuestado valora para sí y para los militares, según el encuestado sea militar o académico, por orden alfabético.....	155
Tabla 49. Comparación de priorización de valores militares que el encuestado valora para sí y para los militares, según el encuestado sea militar o académico, por orden alfabético.....	156
Tabla 50. Comparación de priorización de valores en general que el encuestado valora para sí y para los militares, según el encuestado sea militar o miembro de organización de la sociedad civil, por orden alfabético.....	157
Tabla 51. Comparación de priorización de valores militares que el encuestado valora para sí y para los militares, según el encuestado sea militar o miembro de organización de la sociedad civil, por orden alfabético.....	157

Tabla 52. Comparación de priorización de valores en general que el encuestado valora para sí y para los militares, según el encuestado sea militar o estudiante universitario, por orden alfabético	158
Tabla 53. Comparación de priorización de valores militares que el encuestado valora para sí y para los militares, según el encuestado sea militar o estudiante universitario, por orden alfabético	158
Tabla 54. Promedios de variación de diferencias de priorización entre las diferentes categorías de encuestados considerando que la jerarquización varía entre 1 y 10	159
Tabla 55. Medición del indicador Valoración de las FAS	159
Tabla 56. Interés de la sociedad en los temas de Defensa Nacional y FAS	161

Índice de cuadros

Cuadro 1 - <i>Principales hitos en seguridad y defensa durante las presidencias uruguayas (1985 – 2019)</i>	3
Cuadro 2 – <i>Evaluación de cambios en marcos normativos e institucionales</i>	29
Cuadro 3 – <i>Efectividad en la implementación de cambios institucionales</i>	39
Cuadro 4 – <i>Interés ciudadano en los temas de Defensa Nacional y FAS</i>	44

Índice de gráficos

Gráfico 1 - Progreso en reformas de la dimensión Poder Militar.....	90
Gráfico 2 - Progresos en reformas de la dimensión Marco Legal.....	91
Gráfico 3 - Progresos en reformas de la dimensión Construcción de Instituciones	92
Gráfico 4 - Tipo de asuntos tratados en las Comisiones de Defensa parlamentarias	93
Gráfico 5 - Asuntos vitales, no vitales y misiones de paz tratados por las Comisiones de Defensa parlamentarias	93
Gráfico 6 - Progreso de reformas en marcos normativos e institucionales, incluyendo promedio por períodos de gobierno.....	95
Gráfico 7 - Efectividad lograda con las reformas implementadas según indicador y período de gobierno, incluyendo promedios	131
Gráfico 8 - Nivel de discusión de temas relacionados con Defensa Nacional y FAS.....	146
Gráfico 9 - Promedio de progreso y efectividad por período de gobierno.....	165
Gráfico 10 - Promedio de progreso y efectividad por período de gobierno, según fase relativa a las CMR	166
Gráfico 11 - Progreso y efectividad promediados por bloques de períodos de gobierno, según fase relativa a las CMR	167
Gráfico 12 - Progreso y efectividad promediado con Interés de la sociedad, por bloques de períodos de gobierno, según fase relativa a las CMR	169

1 Introducción

En Uruguay, la salida de la dictadura militar (1973 – 1984) fue pactada entre políticos y militares (Rial, 1986; Stepan, 1988; Gillespie, 1995; Peralta, 2013), cuyo resultado se plasmó en agosto de 1984 en el AI N° 19.¹ Con él, se determinó el retorno a los cauces institucionales democráticos previos al golpe de Estado (Stepan, 1988: 139 – 140; Gillespie, 1995: 260 – 270; Pion – Berlin y Martínez, 2017: 68), aunque manteniéndose transitoriamente en funcionamiento algunos órganos creados por la dictadura, como el COSENA², con integración y atribuciones basadas en la DSN imperante cuando el golpe de Estado ocurría (Feierstein, 2010).³

De acuerdo a lo pactado con las FAS, el Parlamento electo en noviembre de 1984 asumió el 15 de febrero de 1985 y el Presidente electo, el Dr. Julio M^a Sanguinetti tomó posesión como tal el 1° de marzo de ese mismo año.

En 1986, al cumplir un año en el gobierno, el Presidente Sanguinetti envió al Parlamento un proyecto de ley con el fin de retomar la conducción plena de las FAS (Agüero, 1995: 367 – 368). Al aprobarse como ley (N° 15.808 – 24/4/86), se redefinió la misión de las FAS, derogándose los artículos relacionados con la DSN que definían los conceptos “Seguridad Nacional” y “Defensa Nacional”, así como también se suprimió el COSENA.

Como se puede ver en el Cuadro 1, a partir de ese momento y hasta 2019, en Uruguay ha existido un proceso de cambios en la institucionalidad militar, afectando definiciones políticas sobre objetivos nacionales, riesgos y amenazas.

¹ Los Actos Institucionales, también conocidos como Decretos Constitucionales, eran las herramientas jurídicas a las que se les atribuía rango constitucional, de la que se valió la dictadura militar para generar marcos normativos en línea con la doctrina imperante en las FAS. (Peralta, 2013: 4 – 5)

² De acuerdo al artículo 6° del Decreto Ley 14.157 de fecha 21 de febrero de 1974, el COSENA estaba presidido por el Presidente de la República e integrado por los Ministros de Interior, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Economía y Finanzas, el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, quienes eran miembros permanentes del Consejo.

³ Sobre el concepto de “Doctrina de la Seguridad Nacional” en Uruguay, me remito a publicaciones de la época, donde dice: “La seguridad nacional se logra mediante medidas preventivas que es lo que en esencia la distingue de la defensa nacional, en la que esas medidas ya no alcanzan, debiendo acudir a otras más enérgicas, de carácter ejecutivo – compulsivo, para amparar la integridad, la independencia, la soberanía, etc., de un país. Pero en todo caso y al igual que la defensa nacional, la seguridad nacional no puede ser lograda ni garantida con la prescindencia de las Fuerzas Armadas que, por antonomasia, constituyen el sector del Estado especializado en ambas materias.” (Junta de Comandantes en Jefe, 1978: 52) También sobre DSN, Feierstein (2009: 11 – 21) dice que la misma centra el conflicto en el enemigo interno, definiendo el accionar de las FAS en el marco de una guerra contra el comunismo, guerra antisubversiva, que definía como enemigo a todo movimiento populista religioso o indígena que tuviese como objetivo una transformación igualitaria del orden social.

No obstante, si bien Uruguay es considerado una democracia consolidada y plena (Dahl, 1989: 85 y 174; O' Donnell, 1996: 72), la literatura especializada afirma que se han hecho pocos progresos y revisiones en relación con reforma militar y en materia de derechos humanos, doctrina, educación, estrategia o despliegue de las FAS (Pion – Berlin y Martínez, 2017: 68 – 75). Estos autores hacen notar que las FAS se han seguido rigiendo por leyes orgánicas de la dictadura militar, con un débil funcionamiento del CODENA, con un MDN que ha mantenido una larga historia de debilidad institucional y con carencias de *expertise* civil en la materia.⁴ Consideran además que la LMD, promulgada en febrero de 2010 con el N° 18.650 y que fuese elaborada luego del DND llevado adelante en 2006, es la principal legislación significativa en la materia desde 1974 y que pone al MDN en el centro de la hechura de la PDN.⁵ No obstante, mencionan que su implementación ha sido lenta y dificultosa.

Asimismo, y para el caso uruguayo, Pion – Berlin y Martínez (2017: 74) también mencionan la falta de interés de los ciudadanos y de la clase política por los temas relacionados con la Defensa Nacional, por carecer de réditos electorales. Así, la mayoría de los legisladores uruguayos no considerarían que el control civil de las FAS fuese una prioridad relevante para las elites políticas, ni para la ciudadanía. De ello deriva una alta autonomía militar sobre la PDN, mencionando además que para los uruguayos la defensa del territorio nacional de agresiones externas no es un tema de preocupación, dando la sensación, dicen, que la ciudadanía no tiene claro el propósito de las FAS.

⁴ Si bien el vocablo “expertise” no tiene significado en castellano de acuerdo a la Real Academia Española, utilizo aquí ese término con su significado en inglés: “special skills or knowledge in a particular subject, that you learn by experience or training”, según el Longman Dictionary <https://www.ldoceonline.com/dictionary/expertise> [Accesado el día 25 de octubre de 2021]

⁵ A los efectos de este trabajo, y siguiendo a Serra (2008: 106 – 107), definimos “política de defensa” a aquella parte de la política general que dirige el gobierno nacional y “que determina los objetivos de la defensa nacional y los recursos y acciones necesarios para obtenerlos.” Dentro de la “política de defensa”, se encuentra la “política militar”, como el componente esencial que determina la organización, preparación y actualización de las FAS y su relación con la sociedad. La “política militar” está constituida por las actuaciones y medidas a través de las cuales el Poder Ejecutivo en general y el MDN en particular, dirige al colectivo militar dentro de la administración del Estado.

Cuadro 1 - Principales hitos en seguridad y defensa durante las presidencias uruguayas (1985 – 2019)

Presidente	Periodo de Gobierno	Normativa	Contenido esencial
Julio M ^a Sanguinetti (I)	1985 - 1989	- Acto institucional n° 19 - Ley 15.808 - Ley 15.848	- Acuerdo de salida de la dictadura entre líderes políticos y FAS. - Derogación Acto Institucional N° 19 - Supresión de la DSN del marco normativo vigente. - Amnistía de funcionarios policiales y militares que hubiesen cometido delitos durante la dictadura militar.
Luis Alberto Lacalle	1990 - 1994	- Ley N° 16.170 - Resolución 72.828	- Cambios en regulación de cuadros de efectivos de las FAS promoviendo retiros anticipados para disminuir cantidad de personal. - Se dispone que el MDN elabore una propuesta de cambios sobre regulación de efectivos y otros temas organizacionales. No consta que dicho proyecto se haya elevado a consideración del Parlamento.
Julio M ^a Sanguinetti (II)	1995 - 1999	- Ley 16.713 (art. 1) - Decreto 378/997 - Publicación del MDN	- Se dispone que el Poder Ejecutivo elabore un proyecto de ley modificativo del sistema de retiros de las FAS antes del 1° de enero de 1997. No consta que dicho proyecto se haya elevado a consideración del Parlamento. - Se asigna a las FAS la responsabilidad de la custodia perimetral de las principales cárceles del país. - Publicación de las "Bases para una Política de Defensa Nacional".
Jorge Batlle	2000 - 2004	- Proyecto Ley Orgánica de las FAS enviado al Parlamento. - Publicación del MND	- No consta que haya sido discutido en el Parlamento. - Publicación de "La Defensa Nacional. Aportes para un debate".
Tabaré Vázquez (I)	2005 - 2009	- Ley 17.930 - Debate 2006 - Ley 18.172 (art. 135) - Proyecto Ley Marco de Defensa	- Creación de primeros cargos civiles en el MDN - Se realiza el DND promovido por el MDN y con participación de las FAS y de todos los partidos políticos con representación parlamentaria, organizaciones sociales e instituciones académicas. - Marco legal que posibilita a las FAS a vender servicios, con autorización del MDN. - Se eleva a consideración del Poder Legislativo el Proyecto de Ley Marco de Defensa, elaborado luego del DND.
José Mujica	2010 - 2014	- Ley 18.650 - Ley 18.719 - Decreto 105/014 - Ley 19.188	- Ley Marco de Defensa Nacional – Creación del Consejo de Defensa Nacional y del Estado Mayor de Defensa. - Nueva creación de cargos civiles en el MDN - Política de Defensa Nacional, elaborada por el Estado Mayor de Defensa y aprobada por el Consejo de Defensa Nacional. - Ley de Educación Policial y Militar
Tabaré Vázquez (II)	2015 - 2019	- Decreto 129/016 - Ley 19.677 - Ley 19.695 - Decreto 412/019 - Ley 19.775	- Política Militar de Defensa elaborada por el Estado Mayor de Defensa y aprobada por el Consejo de Defensa Nacional. - Se encomienda tareas de vigilancia militar en fronteras para combate del delito en apoyo y coordinación con la Policía. - Modificación del sistema de retiros de las FAS, pendiente desde la promulgación de la Ley 16.713 de 1995. - Reglamentación de la ley de vigilancia militar de fronteras. - Modificación parcial de algunos aspectos de la Ley Orgánica de las FAS.

Fuente: Elaboración propia

2 Problema de investigación

El escenario político – institucional descrito en párrafos anteriores y que trasciende los sucesivos períodos de gobierno, muestra una PDN que no se acompasa con un escenario institucional de democracia consolidada. Ello genera interrogantes que considero justifican su estudio en detalle. Así, definiendo la PDN en Uruguay como mi objeto de estudio, en este proyecto me propongo estudiarla en el período 1985 – 2019 desde las CMR⁶, analizándola en tres ámbitos: el ámbito normativo – institucional, estudiando los procesos de cambios que se promueven en cada período de gobierno; el ámbito funcional, estudiando la consecuencia institucional que generó la aplicación de dichos procesos de cambio en términos de control civil de las FAS; y el ámbito social, estudiando el interés de la ciudadanía en los temas relacionados con la Defensa Nacional y las FAS.

Para ello, aquí me planteo la siguiente pregunta de investigación:

¿Por qué Uruguay, considerada hoy una democracia consolidada, en cambio, desde la salida de la dictadura hasta nuestros días, y más allá del partido político que gobierne, desarrolla una Política de Defensa Nacional que no logra reformar su institucionalidad para facilitar un pleno control civil de las Fuerzas Armadas?

Como estrategia para indagar en ese sentido, primeramente debo conocer cuáles fueron las reformas político – institucionales promovidas en los diferentes períodos de gobierno entre 1985 y 2019 en materia militar, de cuya aplicación se deriva la siguiente interrogante:

¿Cuán efectivos fueron los diferentes gobiernos en el período a estudio en el logro de un control civil de las Fuerzas Armadas?

Asimismo, y en el entendido de que sólo si existe interés ciudadano por los temas de Defensa Nacional se podrán analizar sus eventuales reformas, también me formulo el siguiente interrogante:

⁶ A los efectos de esta investigación, entiendo a las relaciones civiles – militares como las interacciones político – institucionales que se ubican dentro de un continuo entre dos polos, el pleno control civil por un lado y el gobierno militar directo por otro (Croissant et al., 2013: 22). En este continuo bipolar interactúan tanto la sociedad civil, como la sociedad política y el Estado (Stepan, 1988: 19 – 29); donde se presupone la existencia de una necesaria autonomía militar operacional y un control asertivo civil (Feaver, 1996: 163) (Serra, 2008: 245).

¿Existe interés en la sociedad uruguaya en relación a los temas relacionados con las Fuerzas Armadas?

3 Hipótesis de investigación

En función de las preguntas mencionadas, a efectos de este proyecto de investigación parto de la siguiente hipótesis:

La Política de Defensa Nacional en Uruguay durante los sucesivos gobiernos entre 1985 y 2019 no logró reformar la institucionalidad militar hacia un pleno control civil de sus Fuerzas Armadas porque, aunado al desinterés ciudadano por los temas militares y la ausencia de convicción política en la necesidad de dichas reformas, estos cambios en los marcos normativos e institucionales promovidos carecieron de efectividad.

Así y desde mi enfoque, la explicación que Pion – Berlin y Martínez (2017: 287 – 289) aportan relacionada con la falta de interés de la sociedad y de las élites por los temas de Defensa, se completa con el hecho de que el marco institucional que encuadraba las FAS en la dictadura militar ha prevalecido sin mayores cambios estructurales en el período a estudio. Ello se ha debido a la falta de efectividad de los sucesivos gobiernos en reformar la institucionalidad militar.

4 Estrategia de investigación

Para demostrar esa hipótesis, considero los siete períodos de gobierno que se suceden entre los años 1985 y 2019 como mis unidades de análisis. Así, buscaré explicar la PDN en tanto variable dependiente estudiando los cambios en los marcos normativos e institucionales llevados adelante, la efectividad alcanzada como resultado de su implementación y el nivel de interés sobre los temas de Defensa Nacional y temas militares, tanto en lo referido al de la ciudadanía como también al de las élites políticas. Estas tres propiedades serán mis variables independientes.

Para estudiar la primera variable independiente, es decir, los cambios en los marcos normativos e institucionales, para cada período de gobierno evaluaré en donde se centra el poder político y la responsabilidad en la toma de decisiones relacionadas con las FAS, los marcos legales promovidos, así como también la consecuente construcción de nuevas instituciones.

Para estudiar la segunda variable independiente, es decir, la efectividad alcanzada como resultado de la implementación de esos marcos normativos e institucionales, para cada período de gobierno estudiaré las responsabilidades institucionales en el desarrollo de la estrategia militar y su evaluación, la transparencia y rendición de cuentas en temas militares, el tamaño relativo del presupuesto en Defensa Nacional, la lógica de despliegue y el tamaño de las FAS en relación con la población, así como también el tipo de misiones que las mismas realizan.

Para estudiar la tercera variable independiente, es decir, el nivel de interés de la ciudadanía sobre los temas militares, investigaré globalmente el conocimiento y perspectiva que la sociedad tiene sobre los asuntos relacionados con las FAS, así como también la coincidencia o no de las FAS y la sociedad en términos de valores y formación.

Para el estudio de estas tres variables, analizaré las leyes relativas a la Defensa Nacional, tanto las promulgadas como los proyectos de ley no concretados, las leyes presupuestales, los decretos y resoluciones del Poder Ejecutivo, ordenanzas y resoluciones internas del MDN, así como también aquellos documentos y actas de las comisiones parlamentarias vinculadas al objeto de estudio, además de las resoluciones y actas del CODENA y del ESMADÉ.

Asimismo, para completar el análisis de la tercera variable independiente, es decir, el interés de la ciudadanía sobre los temas militares, buscaré lograr una percepción indirecta a través de encuestas aplicadas a élites del ámbito político, militar, académico y de la sociedad civil.

En el ámbito político, aplicaré la encuesta a los integrantes de las comisiones de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados y de Senadores, a aquellas personas que se hayan desempeñado como Ministro de Defensa en algún gobierno del período a estudio, y a la máxima autoridad de cada uno de los partidos políticos con representación parlamentaria. En el ámbito militar, aplicaré la encuesta a militares que se hayan desempeñado como Comandantes en Jefe de alguna de las FAS, a Jefes del ESMADÉ, así como también a cadetes del último año de las escuelas de formación de oficiales de las FAS. En el ámbito académico, aplicaré la encuesta a académicos reconocidos en función de su trayectoria profesional vinculada con la temática; así como también a los alumnos del último año de la licenciatura en

Ciencias Sociales de la UCU.⁷ Asimismo, aplicaré la encuesta a directores de empresas consultoras de opinión pública, así como también a presidentes o directores de instituciones de la sociedad civil y think tanks.

5 Marco conceptual

5.1 Ámbito normativo – institucional. El control civil de las FAS en democracia

Para Stepan (1988: 163 – 165) el control civil pasa por la generación de personas e instituciones fuera de las FAS, que tengan conocimiento e interés en los asuntos militares y de Defensa Nacional. Así, en procura de no tener que delegar el liderazgo en la materia en los propios militares, los gobiernos deben involucrarse en la construcción de efectivos procesos de control sobre las instituciones militares.

Por su parte, para Peter Feaver (1996: 149) el desafío institucional del control civil sobre las FAS es generar estrategias que concilien unas FAS lo suficientemente fuertes como para hacer todo lo que los civiles piden, pero con la suficiente subordinación como para hacer sólo lo que los civiles autoricen. Por ello, dice que mientras el militar es quien identifica las amenazas, la respuesta apropiada y evalúa el riesgo; es el civil el que juzga el riesgo, porque los civiles tienen derecho a equivocarse (1999: 215 – 216).

Sobre ello, Narcís Serra parte de la idea de que el poder civil, en tanto que “policy maker”, define la política, dirigiendo y controlando a las FAS, en tanto que “policy implementers” (Serra et al., 2003: 12 – 16). Para él, entonces, consolidación democrática es aquella en la que en las CMR prima una Política Militar elaborada desde el MDN, con un ministro civil junto con un núcleo de funcionarios civiles trabajando en el MDN con capacidad de gestión; y con un Parlamento con el rol de controlar los recursos públicos y participar en la elaboración y aprobación de los elementos básicos de la Política de Defensa y de la Política Militar (Serra, 2008: 110). En la misma línea, Serra también menciona el necesario interés de las élites en asumir las responsabilidades de liderazgo en lo relacionado con el funcionamiento institucional (Serra et al., 2003: 22).

⁷ Si bien la idea inicial era la de aplicar la encuesta a los alumnos de último año de las tres escuelas de formación de oficiales y también a los alumnos de último año de la licenciatura en Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la UR, en el caso de la Escuela Naval y en el caso de la UR no fue posible concretarlo a pesar de las diferentes instancias de comunicaciones realizadas.

Por su parte, Bruneau y Matei (2008) desagregan la idea “Control civil democrático” al objeto de lograr y mantener las FAS bajo control civil. Para ello resaltan tres mecanismos. Por un lado el institucional, refiriéndose al fundamento jurídico que contemple un MDN y comisiones parlamentarias con autoridad sobre política y presupuesto. Por otro lado, mencionan el mecanismo de fiscalización, tanto sea a través de organizaciones formales, como también a través de medios de comunicación, ONG’s y think tanks. Y finalmente mencionan el mecanismo normativo relacionado con los sistemas de reclutamiento, formación y sistemas de ascenso, todo ello bajo criterios civiles.

En la misma línea, para Croissant et al. (2013: 21 – 36) en una transición hacia un régimen democrático se resalta la importancia de la institucionalidad dónde se deciden las reglas, criterios y procesos de selección y legitimación de los liderazgos de la dirección política. Remarcan así la formulación e implementación de las políticas bajo imperativo control civil y con un marco legal que determine que son los civiles los que definen los roles y misiones militares, la estructura, organización, adquisiciones, logística, entrenamiento, equipamiento, gestión y promoción del personal. Un inefectivo control civil, dicen, afecta la propia democracia cuando las decisiones de gobiernos electos democráticamente son desafiadas por unas FAS con poder de veto, o a través de prerrogativas retenidas y que no fueron modificadas por las autoridades democráticas.

Asimismo, estos autores mencionan cinco características de una democracia, a saber: soberanía popular con rendición de cuentas y elecciones universales, libres y justas, donde las FAS no tienen reservados cargos de gobierno ni ejercen influencia en la elección de los liderazgos civiles; derecho de libre asociación e información, donde las FAS no interfieren de ninguna forma; límites al ejercicio del poder político por abuso de autoridad y garantías individuales provistas por las libertades civiles; rendición de cuentas horizontal entre los diferentes poderes del Estado, con las FAS monitoreadas por funcionarios civiles del Poder Ejecutivo, del Legislativo y organismos independientes; y finalmente que el poder efectivo resida en las autoridades políticas electas y no en otros actores no sujetos a control a través del proceso democrático.

En ese marco, advierten que el control civil de las FAS adquiere relevancia en cinco áreas:

1. El reclutamiento de las élites políticas, con unas FAS sin ninguna injerencia en la decisiones sobre el liderazgo político y sobre las reglas, criterios y procesos de reclutamiento, selección y legitimación de quienes van a actuar en la dirección política;
2. Las políticas públicas, siendo imperativo que los civiles electos sean los decisores sobre las políticas y sus contenidos, supervisando y controlando la implementación;
3. La seguridad interior, referida a que las operaciones y misiones de las FAS dentro de fronteras deben ser bajo supervisión y liderazgo civil con la definición de marco legal y competencias institucionales;
4. La Defensa Nacional, relacionada a la defensa del territorio contra amenazas militares externas, con un control civil formado y con conocimiento técnico decidiendo sobre todos los aspectos de la formulación de políticas, el despliegue y las reglas de conducta de los combatientes;
5. La organización miliar, que vincula el control civil con definiciones de roles y misiones, estructura, organización, adquisiciones, logística, entrenamiento, equipamiento, gestión y promoción del personal.

Asimismo, hacen notar la vaguedad que existe entre control civil y democracia consolidada. En tal sentido, mencionan que si bien el poder efectivo de gobernar recae únicamente en las autoridades electas y que nadie más debería tener funciones de “policy makers”, de todas formas los civiles pueden libremente elegir delegar en los militares el poder de toma de decisiones y la implementación de ciertas políticas, manteniendo ciertos criterios definidos por las autoridades civiles. No obstante ello, y en la misma línea, también dicen que el principio democrático se socava cuanto mayor sea la distancia existente entre los asuntos relacionados con funciones típicamente militares y asuntos sobre los cuales los militares toman decisiones pero que no se relacionan con funciones militares.

Por su parte, Martínez (2014: 21 – 49) nos explica que un proceso de consolidación de un régimen militar hacia un régimen democrático se relaciona con la incorporación y solidificación de marcos democráticos legitimados por la sociedad. La consolidación democrática busca lograr el total abandono del poder político de las FAS y su conversión en una administración militar al servicio del gobierno electo democráticamente. Subraya además, que ello implica una sociedad civil

sólida y fuerte que permita el libre ejercicio de las libertades de asociación y comunicación; una sociedad política autónoma y valorada, capaz de ejercer la supervisión sobre las autoridades públicas y el Estado; la vigencia del imperio de la ley, donde se permita buscar consensos, acuerdos y negociar libremente; una burocracia estatal aceptable, en condiciones y lista para ser empleada por el nuevo gobierno; y una sociedad económica institucionalizada capaz de mediar entre el Estado y el mercado. En términos de CMR resalta la concreción de la supremacía civil⁸, la neutralidad política de los militares, su civilización – relativa a la eliminación de prerrogativas militares⁹ –, el crecimiento de FAS ocupacionales¹⁰ y la incorporación en los militares de una cultura cívica que tienda a su resocialización como parte de la sociedad como un todo.

En la misma línea, Kuehn (2016) resalta la importancia de las instituciones para asegurar el derecho de los civiles de proponer y legislar en todos los temas políticos, incluidos los temas militares. Así, considera importante la existencia de un MDN efectivo, con civiles al mando y libres de influencia de militares, sean activos o retirados, y comisiones parlamentarias con real poder de decisión en la materia.

Paralelamente Saint – Pierre (2015: 17) dice que, para analizar el control civil en una democracia, hay que considerar la relevancia del marco legal en las CMR. En la misma línea Pion – Berlin y Martínez, (2017: 235 – 236), consideran que el marco legal es el que brinda las herramientas para examinar la institucionalidad en relación con la Seguridad y Defensa, estableciendo allí las bases a través de las cuales el gobierno ejerce su autoridad.

Así, siguiendo la pirámide de Kelsen y partiendo de la Constitución, son las leyes las que organizan las FAS, regulando sus diferentes órganos, definiendo sus

⁸ Considero aquí que la supremacía civil es: “... capacidad de un gobierno civil electo democráticamente para llevar a cabo una política general sin intromisión por parte de los militares, definir la meta y organización general de la defensa nacional, formular y llevar a cabo una política de defensa y supervisar la aplicación de la política militar” (Serra, 2008: 48).

⁹ Siguiendo a Stepan (1988) consideramos “prerrogativas militares” a aquellas facultades institucionales, en tanto derecho adquirido o privilegio formal o informal de control, que los militares tienen en ciertas áreas de política.

¹⁰ Moskos y Wood (1988), consideran que existen dos modelos profesionales militares. Por un lado el modelo “institucional”, con valores divergentes a los de la sociedad, que se legitima a través de normas y un propósito trascendente a los individuos que, bajo los lemas “Deber”, “Honor” y “Patria”, y se afirman a través de la defensa territorial, la disuasión, la estabilidad internacional o la salvación de la Nación. Por otro lado mencionan el modelo “ocupacional”, con valores convergentes respecto a la sociedad, el que tiene una fuerte carga de competencias y capacidades individuales, basándose en negociaciones entre individuos y organización, priorizándose los intereses individuales frente a los de la organización.

parámetros y roles al enfrentar amenazas externas e internas, determinando sus responsabilidades institucionales, misiones y cadena de mando. A un nivel normativo inferior, encontramos la regulación interna de las organizaciones militares. Así, y través de todo ello, alineando recursos, medios y objetivos, son los gobiernos los que definen las decisiones estratégicas porque son ellos los que, además de tener la obligación de administrar las FAS, pueden valorar las necesidades de Seguridad y Defensa que hay que priorizar en una sociedad con necesidades múltiples (Pion – Berlin y Martínez, 2017).

Al respecto, estos autores establecen seis dimensiones que permiten visualizar el proceso de reformas en materia de CMR. Así, nos hablan del “Poder Militar”, donde se analiza la eventual interferencia militar en las definiciones de los liderazgos políticos y de las políticas públicas más allá de la Defensa Nacional, la cooperación militar en investigaciones por violaciones a los derechos humanos y su juzgamiento, los roles militares en seguridad interna y en definiciones políticas sobre defensa exterior.

También se refieren a la dimensión “Marco legal”, resaltando la importancia de la definición de responsabilidades institucionales y roles dentro del sistema civil – militar. Esta dimensión muestra los contenidos referidos a Defensa Nacional y FAS que están establecidos en la Constitución, con las leyes de Seguridad y Defensa, organización militar, justicia militar y lo que haya establecido a nivel legal relativo al estado de excepción.

Otra dimensión que manejan es la “Construcción de instituciones”, donde se considera que las instituciones son los vehículos a través de los cuales se mantienen los equilibrios de poder institucional. En tal sentido, se refieren a los roles institucionales y prerrogativas que tiene los MDN, los Consejos de Defensa, el Estado Mayor militar y las comisiones parlamentarias sobre la temática. En esta línea, Stepan (1988: 167) resalta la importancia de la existencia de un Consejo de Defensa como ámbito institucional donde, con participación militar en tanto instituciones asesoras y potenciales ejecutoras, se puedan debatir los temas relacionados con la Defensa Nacional y las FAS.

También en lo relativo a la dimensión “Construcción de instituciones” y siguiendo a Méndez (1949), considero importante mencionar aquí su enfoque relacionado con

las prerrogativas de los órganos institucionales. En tal sentido, el accionar del Estado se presenta fragmentado en unidades técnicas con poderes jurídicos, lo que debe estar determinado por normas de derecho, en función de la finalidad de la entidad organizacional. El acto de creación del órgano, dice este autor, establece expresa o implícitamente su estructura, con un sentido determinado por la Constitución y la ley. Al crear un órgano, aunque sea un órgano simple, unipersonal, la norma habilitante le debe dar nombre y su contenido funcional, modelando su accionar y posicionándolo en la organización. Cada órgano es titular de una porción funcional determinada que se le atribuye por razón de especialización y división del trabajo, lo que este autor resume bajo el concepto de “competencia” y yo lo tomo como tal. Lo que en derecho privado constituye la “capacidad” para las personas físicas, en derecho público es la “competencia” para las entidades estatales. Siendo la “capacidad” del individuo un principio fundamental sólo limitado mediante normas expresas, la “competencia” corresponde al ejercicio de funciones que se determinan y asignan en cada acto de constitución orgánica. Por todo ello, en el proceso de “Construcción de instituciones” que eventualmente vaya ocurriendo en cada período a estudio y en lo que tiene que ver con esta investigación, considero relevante la definición de “competencias” que se haga en relación a los diferentes cargos civiles que se vayan creando dentro del MDN, así como su marco normativo reglamentario.

Sobre la dimensión “Conocimiento”, Pion – Berlin y Martínez (2017) mencionan que las instituciones académicas militares forman en términos de reglas, rutinas, normas de la vida militar y educación técnica. No obstante, dado su tradicional funcionamiento cerrado y endogámico, no se promueve un enfoque de pensamiento amplio y de tolerancia al pluralismo intelectual y al disenso, lo que es soporte de las reglas democráticas, y del control civil. Por ello, dicen que una democracia debería cultivar conciencia de que los militares son miembros de la sociedad y no una casta privilegiada separada de ella y que su propósito es cumplir con las políticas del gobierno, sin autodefinirse metas. Resaltan, entonces, la importancia de que los militares estudien humanidades, derecho y ciencias sociales, con profesores civiles preparados, así como también debería darse la posibilidad de interacción con estudiantes civiles en universidades. En esta línea, entonces, definen dos indicadores, uno relativo a la educación militar y otro al expertise civil. Por el lado

de la educación militar, consideran que debe evaluarse la autonomía institucional, los contenidos curriculares y docentes, así como también la equivalencia de títulos militares dentro del sistema educativo nacional. Por el lado del expertise civil, consideran importante que civiles se formen en la temática de Defensa Nacional en ámbitos universitarios, más allá del sistema educativo militar, y que esos expertos tengan cabida en las instituciones políticas civiles vinculadas a las FAS, como por ejemplo, el MDN.

También relacionando FAS y sociedad, establecen la dimensión “Convergencia”, que estaría determinada por el proceso en el cual los militares y los civiles comparten cierta visión del sistema democrático, valores y respeto mutuo. Esto significa buscar que las FAS se vean menos como élite y entidad corporativa separada del Estado democrático y de la sociedad, y más como parte integrante de la sociedad. En tal sentido, manejan una concepción sistémica tripartita de las CMR, la que considera la interacción entre políticos, militares y sociedad, adoptando una perspectiva donde los temas militares sean compatibles con una democracia madura. Así, definen como indicadores de esta dimensión la visión que la sociedad tiene sobre las FAS, el nivel de transformación de las FAS hacia un modelo ocupacional, la incorporación de reclutamientos no tradicionales (por ejemplo mujeres u homosexuales), y la eliminación de privilegios que diferencian a los militares del resto sociedad.

La última dimensión que manejan es la de “Efectividad”. Sobre ella Pion – Berlin y Martínez (2017) dicen que es la capacidad real de implementar esas políticas superando los obstáculos y logrando los resultados deseados. Al hablar de efectividad, estos autores hacen hincapié en determinar quién decide sobre estrategia militar y misiones, la capacidad de control e investigación de gastos por parte del MDN y del Parlamento, el tamaño del presupuesto en Defensa Nacional sobre el PIB global del país, el tamaño de las FAS y su despliegue territorial, las misiones y roles de las FAS, y la evolución del sistema de enrolamiento en las FAS, desde un sistema de concriptos a uno de enrolamiento voluntario.

En general y en relación con todas estas dimensiones, esos autores mencionan que los liderazgos políticos imprimen diferentes ritmos o intensidad a los procesos de reformas hacia el control civil, así como también que los resultados en los procesos de cambios van emergiendo en diferentes momentos (Pion – Berlin y Martínez,

2017: 35 – 38). En tal sentido, consideran que ese nivel de intensidad en las energías de los liderazgos políticos es alto cuando el cambio o su impacto es de mayor relevancia, los que en general suceden en las primeras etapas del proceso de democratización, cuando se busca amortiguar las resistencias militares al cambio. En este sentido se refieren a la tarea de persuadir a los militares a renunciar a aquellos elementos relacionados con el poder político, a disminuir sus prerrogativas, a no interferir en la elección de liderazgos políticos y, en definitiva, a aceptar al menos condicionalmente la supremacía civil. Ello está asociado con la promoción de cambios legales y estatutarios previos o concomitantes, sin los cuales, por ejemplo, la construcción de instituciones hacia la democratización sería más difícil. Vale decir que, desde mi punto de vista, existe cierta linealidad entre las reformas de las primeras fases en términos de CMR (Pion – Berlin y Martínez, 2017: 37) y las posteriores transformaciones.

Para finalizar con esta parte, y siguiendo a Martínez (2022), la seguridad nacional ya no es pensable con los Estados como centro y la protección de sus territorios e identidades, sino que el escenario estratégico actual muestra como amenazas al terrorismo, los ciberataques, la desinformación, el crimen organizado, las epidemias y pandemias, el cambio climático, la dependencia energética, entre otras. Así, las estrategias de seguridad nacional hoy se enfocan en el multilateralismo, la interoperabilidad, la resiliencia y diplomacia, por nombrar algunas facetas. Es que hoy se habla de guerras diferentes, asimétricas, híbridas, tecnológicas, en la que el rol militar ha cambiado. En ese marco, Martínez hace referencia a tres enfoques argumentales relacionados con los eventuales cambios o, incluso, la existencia o no de las FAS. Así, habla del enfoque *abolicionista*, que sería aquel que entiende que, frente a la obsolescencia de la guerra como se las concebía, las FAS resultan inútiles, enfoque a su juicio ingenuo en tanto utopía que entiende que ningún país atacará a otro, además de la renuncia del monopolio de la violencia en sus conflictos con terceros.

El segundo enfoque que este autor menciona es el *adaptativo*, entendiendo por éste el que procura adaptar las FAS a las nuevas amenazas y necesidades defensivas. Así y desde su punto de vista, dice que en el nuevo escenario es necesario redefinir las funciones de las FAS, redimensionar el tamaño de las mismas, lo que probablemente lleve a tener que reconvertirlas – al menos en parte – en instituciones

de otro tipo que cubran otras necesidades defensivas del Estado. Todo ello lleva a FAS pequeñas, flexibles, de fácil desplazamiento, altamente tecnificados y solo integrada por profesionales.¹¹ Todo ello llevaría a una reorganización en todas las dimensiones de las FAS, tanto el despliegue territorial, la gestión de recursos humanos en términos de formación y entrenamiento, la adquisición de equipamiento y la reducción de efectivos, punto este que podría constituirse en el más complejo.

El tercer enfoque que menciona es el *pragmático*, el que está fuertemente relacionado con la multifuncionalidad de las FAS. Dice Martínez que este enfoque solidifica el statu quo en lo que a procesos de reforma se refiere, donde las herramientas bélicas son utilizadas en cometidos no bélicos. Este tipo de roles cumplidos por las FAS podrían ser llevados adelante, dice este autor, si se cumplen condiciones de excepcionalidad, emergencia, desbordamiento de las herramientas naturales, inexistencia de alternativas, de cariz temporal, siempre bajo la dirección del poder político y solo hasta que el Estado articule las herramientas alternativas y necesarias (Martínez, 2022; Pion – Berlin y Martínez, 2017: 307 – 308).

Bajo el enfoque de la multifuncionalidad, Martínez hace notar que los militares cumplirán con mucha dignidad las misiones que se le encomienden desde los gobiernos. Es decir, que bajo este criterio, en lugar de redefinirse y modernizarse en cierta forma los militares prefieren seguir siendo llamados militares a cambio de cumplir misiones alejadas a su naturaleza. Algo que encuentra su explicación en la dinámica de resistencia militar a los cambios que puedan comportar pérdida de efectivos o de presupuesto, la que a mi juicio hace simbiosis con la característica de los gobernantes que los hace refractarios a tomar decisiones que les pueda traer problemas con la milicia por causa del contenido de las redefiniciones, las potenciales reducciones de los redimensionamientos o el abandono de la condición de fuerza armada al verse inmerso en una reconversión. Complicaciones éstas que no quieren afrontar. En ese escenario, dice Martínez, el militar termina desmotivado profesionalmente, con carencia de medios para cumplir con su misión natural, preparado solamente para cumplir misiones que requieren un gran despliegue humano y poco soporte técnico más allá de la simple locomoción para llegar a cualquier rincón del país, y preocupado esencialmente por su sueldo, privilegios y su pensión por retiro. De ahí, que termina definiendo a las FAS como una

¹¹ A este enfoque el autor lo denomina la lógica de las tres “R”, “Redefinir, Redimensionar, Reconvertir”.

administración comodín donde los gobiernos, aprovechando las ventajas de las instituciones militares en términos de tamaño, adaptabilidad, versatilidad, jerarquía, disciplina, disponibilidad, reacción rápida, despliegue territorial, por la vía de disponer misiones ajenas a su naturaleza, por la vía de los hechos termina reconvirtiendo las FAS, generando militares menos preparados y capacitados para el combate, en lo que este autor ha dado en llamar una lógica decrementalista.

5.2 Ámbito funcional. La efectividad de las reformas promovidas

Nielsen (2005: 73 – 77) relaciona CMR y efectividad con factores organizacionales internos de las FAS y con los cambiantes desafíos vinculados con la Defensa Nacional que el país enfrenta.

Por su parte, Linz (1989: 36 – 52) dice que eficacia es la capacidad de un régimen de plantear soluciones para los problemas que enfrenta el sistema político y que la ciudadanía percibe como soluciones satisfactorias. En esa línea, entiende por efectividad a la capacidad de poner en práctica las políticas formuladas, con el resultado deseado. Basado en ello, Bruneau y Matei (2008) definen “Eficacia” como el hecho de que exista un plan establecido que incluya estrategias ante desastres, lucha contra terrorismo, y otras situaciones; que haya estructuras e instituciones tanto para formular planes como para implementarlos, lo que incluye al MDN y los consejos de Seguridad y Defensa; y que haya recursos, tanto económicos, como humanos y políticos para dotar a las FAS de lo necesario para el cumplimiento de las funciones y misiones. Así, y derivado de “Eficacia”, concluyen que “Efectividad” es la capacidad real de implementar las políticas formuladas y de lograr los resultados deseados, en la misma línea de Linz (1989).

Bruneau y Matei (2008) también distinguen “Eficacia” de “Eficiencia” refiriéndose a esta última como la alternativa que produce el mejor resultado según los recursos aportados. Esta visión, que no deja de ser económica, tiene sus inconvenientes ya que siendo la Defensa Nacional un bien público monopólico ofrecido por el Estado, resulta complejo evaluar si una actividad se está realizando de la forma más eficiente. Más allá de eso, resaltan que el uso de fondos públicos en una democracia exige que las instituciones del gobierno efectúen evaluaciones sistemáticas de los resultados del programa y sus costos.

En relación a “Efectividad” y siguiendo a Pion – Berlin y Martínez (2017: 33 y 299 – 341) de los seis indicadores que ellos establecen para medirla, para analizar el caso uruguayo, tomaré cinco de ellos.¹² A saber: el desarrollo y evaluación de política, su transparencia y rendición de cuentas, el tamaño relativo del presupuesto en Defensa Nacional, la optimización y reducción del tamaño de las FAS, así como también el tipo de misiones y roles.

Sobre el “desarrollo y evaluación de política” esos autores se refieren al diseño y evaluación de políticas, es decir, cómo se identifican los temas y se ponen en agenda; cómo se estudian y se define el mejor curso de acción para la sociedad; y cómo se implementa, se evalúa y eventualmente se modifica la política, de ser necesario.

En lo que respecta a la “transparencia y rendición de cuentas”, la misma tiene relación con el empoderamiento de las instituciones civiles, especialmente parlamentarias, en el análisis y revisión de todos los asuntos relativos a la administración militar y, por ende, a la PDN.

En relación con el “tamaño del presupuesto de Defensa Nacional”, estos autores consideran que la porción del presupuesto nacional que se destina a un área de política constituye la priorización que se le asigna a esa área en el concierto de todos los asuntos públicos. En tal sentido, comparto con ellos que el presupuesto en Defensa Nacional es el precio a pagar por la soberanía territorial siempre manteniendo un equilibrio con las otras prioridades domésticas del Estado, y que el tamaño de ese presupuesto como proporción del PIB brinda un elemento en esa línea. No obstante, a los efectos de comparar el gasto en defensa basado en el PIB para un país de economía pequeña como Uruguay, considero que este parámetro está muy sujeto a los vaivenes de la economía mundial y situaciones coyunturales muy alejadas de las decisiones políticas del gobierno uruguayo, que constituye lo que estoy analizando en esta investigación. Así, por ejemplo, un boom de precios de materias primas como el ocurrido entre 2004 y 2014 para un caso como Uruguay, tiene una fuerte afectación en la economía en general y por ende en el PIB, aunque

¹² Si bien desde 1940 y hasta 2010 en Uruguay estuvo vigente la ley 9.943 que regulaba un sistema de instrucción militar obligatoria, la misma nunca se cumplió efectivamente. Por ello y desde mi perspectiva considero no aplicable el indicador “evolución del sistema de enrolamiento en las FAS desde un sistema de conscriptos a uno voluntario”. No obstante, el sólo hecho de que durante 70 años existiese una ley de instrucción militar obligatoria pero que no se cumpliera, no deja de ser un elemento a ser tenido en cuenta en relación a la conducción política de la Defensa Nacional.

sea, como fue, una afectación coyuntural.¹³ Eso puede distorsionar la medición del gasto en Defensa cuando se hace como proporción del PIB, ocasionando un aumento o disminución relativa, aunque no sea un aumento o disminución real. Por ello y a los efectos de esta investigación, considero más adecuado medir el gasto en Defensa como proporción del gasto público que realiza el gobierno en todas las áreas.

En lo referido a la “reducción y optimización de las FAS” Pion – Berlin y Martínez (2017) consideran que ello es una respuesta natural a la democratización, tanto en lo relativo a la cantidad de militares sobre población total, como también en lo referido a la lógica de despliegue. En esa línea, Pion – Berlin y Arceneaux (2000: 417 – 423) resaltan las misiones y roles que cumplen las FAS, considerando dos tipos de roles: el rol “restrictivo” que es aquel cuando los oficiales diseñan y ejecutan el combate armado, y el rol “expansivo”, que es aquel cuando los oficiales emplean sus competencias y recursos para resolver problemas que no involucran el combate. Como los roles “expansivos” o “restrictivos” pueden ser aplicados tanto dentro como fuera de fronteras, los tipos de misiones militares resultarían de la combinación entre misiones “restrictivas – expansivas”, e “internas – externas”. Entonces, definen las misiones de las FAS en cuatro tipos. Por un lado, las relacionadas con la Defensa Nacional, es decir, la protección de la soberanía, la integridad territorial y la independencia nacional; las relativas a la seguridad interna, en tanto acciones frente a eventos conflictivos internos; las relacionadas con el desarrollo, entendiendo por estas a la participación de las FAS en funciones no militares, complementando o suplantando actividades civiles; y finalmente las relativas a la seguridad internacional, considerando aquí la participación de las FAS en misiones multinacionales bajo el auspicio de instituciones multilaterales. Desde este punto de vista, las misiones relativas a la Defensa Nacional, las operaciones internacionales, las operaciones antiterroristas y fabricación de armas serían “restrictivas” mientras que las misiones de apoyo a la comunidad, protección humanitaria, control migratorio y de tráfico de drogas, así como también control del crimen, acciones cívicas y protección ante desastres serían misiones “expansivas”.

Asimismo, el despliegue será “territorial” cuando exista presencia militar a lo largo y ancho del país, y será “funcional” cuando esté referida a la maximización de las

¹³ Grijalva y Martínez, (2014).

capacidades operacionales, potenciando la efectividad al agrupar estratégicamente unidades donde son más necesarias, respondiendo así rápidamente a amenazas emergentes. Entonces, los roles “expansivos internos”, es decir aquellas misiones de las FAS que se ejecutan dentro de fronteras y en las que se atienden problemas que no involucran el combate, se pueden considerar como un apartarse del rol central de las FAS en términos de efectividad. Así, Pion – Berlin y Martínez (2017: 307 – 308) mencionan que este tipo de misiones en roles “expansivos internos” no deberían apartar el accionar de las FAS hacia áreas ajenas a su misión natural, al menos por períodos prolongados, procurándose dejar la atención de este tipo de problemas a instituciones civiles. En esta línea y en relación con lo que Pion – Berlin y Martínez (2017: 334) resaltan sobre el despliegue de las FAS para el caso uruguayo, cabe dos puntualizaciones. Por un lado, mencionan a las FAS como proveedoras de empleos en regiones menos desarrolladas y, por otro lado, mencionan a las FAS como proveedoras de servicios de salud a poblaciones que no pueden acceder a los mismos, sea porque los servicios están alejados o no pueden pagarlos. Si bien comparto el enfoque relativo a los empleos y a la dinamización económica que producen las unidades militares establecidas en los diferentes departamentos de Uruguay,¹⁴ no comparto el aspecto vinculado a las FAS como proveedoras de salud en situaciones en las que las instituciones civiles no ofrecen dichos servicios. En tal sentido, la mayoría de las unidades militares están ubicadas en las capitales departamentales, o sea en ciudades donde sí existen servicios de salud públicos y privados. Asimismo, hay que recordar que Uruguay desde antes de la dictadura siempre ha tenido un servicio público de salud de acceso universal, además de los sistemas privados. Vale decir que, si a algún ciudadano se le dificulta trasladarse al centro de salud más cercano para atenderse en las instalaciones públicas de ASSE, tendría la misma dificultad para trasladarse a la unidad militar más cercana, ya que en Uruguay no existen destacamentos militares de atención en salud para la población en general, distribuidos en el territorio nacional.¹⁵

¹⁴ Uruguay se divide en 19 Departamentos, en tanto unidades administrativas y de gestión municipal.

¹⁵ Como se puede ver en: <https://www.asse.com.uy/categoria/Centros-de-Salud-148?pagina=1> [Accesado el día 25 de junio de 2021], ASSE posee 38 hospitales, 15 centros de salud y 18 centros de red primaria de salud diseminados por todo el territorio nacional, con una cobertura geográfica superior a la del Ejército Nacional <https://www.ejercito.mil.uy/index.php/despliegue-territorial/> [Accesado el día 25 de junio de 2021].

En lo relativo al control civil sobre las misiones de las FAS, Pion – Berlin y Arceneaux (2000: 424) consideran que el control será alto, cuando los civiles disponen el inicio de las misiones, gestionan y mantienen las acciones dentro de objetivos políticos y también disponen la terminación de las operaciones; será moderado control civil cuando los civiles ordenan el comienzo de las operaciones pero no pueden mantener luego el control sobre las FAS, o cuando las FAS comienzan pero los civiles gestionan o eventualmente suspenden las operaciones, como también cuando el control civil sobre la misión es errático, con idas y vueltas entre el gobierno y las FAS, generando niveles de autonomía; y es bajo control civil cuando son las FAS las que toman las decisiones.

5.3 Ámbito social. Interés de la ciudadanía sobre los temas militares

Rial (1986) nos dice que, para el caso uruguayo, la comunidad política en general desconoce sobre los temas militares, viendo las FAS como instituciones simbólicas carentes de posibilidades reales de acción de combate. De hecho, menciona que las élites políticas hacen gala de su desconocimiento sobre los asuntos militares, centrandó sus discusiones al respecto en lo relacionado con la designación de los responsables de los mandos y los montos de los recursos presupuestales a ser asignados (Rial, 1986: 77). Históricamente, menciona, no ha habido propuestas desde los liderazgos políticos en relación a Seguridad Nacional, doctrina, organización ni necesidades institucionales de las FAS. En definitiva, resalta que desde los partidos políticos normalmente se deja la discusión de los temas relativos a las FAS en manos de expertos militares adherentes a cada partido político, quienes tienden a manejar los temas en entornos corporativos.

Al respecto, diferentes autores resaltan la importancia de los valores, creencias y las correspondientes actitudes de los militares, en relación con la sociedad (Moskos y Wood, 1988; English, 2004; Agüero, 2005; Florez, 2005). English (2004: 10 – 13), argumenta que los valores son las creencias que guían las acciones y los juicios en una variedad de situaciones. Los valores se consideran como convicciones relativamente estables de que ciertas conductas o cursos de acción son preferibles a otras. En esa línea, considera que una creencia es la asunción de hechos sobre el mundo que no involucra evaluación. Esas creencias describen cómo se percibe el entorno y cómo ciertos conceptos o ideas encajan entre sí. Así, de valores y creencias, dice, es que se nutren las actitudes de los militares, lo que los lleva a

respuestas estables y consistentes frente a algún objeto, situación, persona o categoría de personas. Por su parte, Agüero (2005: 29 y 38) dice que cuando se encara la reforma militar, el énfasis está en el control y la subordinación militar, tendiéndose a dejar para el final las cuestiones valóricas y educativas, cuyo eventual abordaje requiere de voluntad política de encararlo. Este autor remarca además la importancia del contacto de instituciones educativas civiles y militares.

Para Florez (2005; 144) la cultura militar no responde a valores diferentes a los de los no militares, sino a los mismos valores con diferentes niveles de intensidad, matices y énfasis. En esa línea, Martínez (2014: 33 – 34) dice que no se puede considerar las FAS como un elemento externo a la sociedad. En esa idea dice que hay que considerar a los militares como ciudadanos pertenecientes a la sociedad, integrados tanto a la sociedad civil, como también a la sociedad política y a la económica. En términos de la convergencia de valores entre militares y sociedad, Martínez (2014, 43 – 45) tiene especialmente en cuenta los valores de disciplina, patriotismo, honor, compañerismo, lealtad, responsabilidad, obediencia, espíritu de cuerpo, autocontrol y rectitud.

Por otra parte, Pion – Berlin y Martínez (2017: 74), dicen que cuando la sociedad considera que un tema tiene poco valor, ese mensaje es recibido por sus representantes políticos. Por ende, si al elector no le interesa un tema, su representante político, que legitima su actuación a través de elecciones, no verá ventaja en ello, por lo que tampoco le prestará atención. Cuando existe ese tipo de vacío en la generación de políticas, la tentación de ocupar esos espacios libres dejados por los líderes políticos será muy fuerte en las FAS. Así, con esa virtual invitación a la autogestión, habrá instituciones militares que irán llenando esos espacios con valores y marcos que no tiene por qué ser compatibles con los de la sociedad.

6 Metodología

Basándome en los conceptos teóricos mencionados, seguidamente enunciaré cómo voy a analizar y ponderar cada una de las tres variables independientes mencionadas en la estrategia de investigación.

6.1 Cambios del escenario normativo – institucional

Como se ha visto, en términos de CMR una democracia consolidada se relaciona con un alto control civil sobre las FAS y ese control civil se apoya en marcos normativos e institucionales. En tal sentido y para el caso uruguayo, Pion – Berlin y Martínez (2017) realizaron un análisis de la situación institucional en el año 2017, mostrando la realidad en un momento concreto. En este trabajo, yo realizo ese análisis para cada uno de los períodos de gobierno, lo que permite ver tendencias y sus dinámicas en términos de larga duración. Así, para ponderar esta variable en cada período de gobierno analizaré el escenario institucional de las FAS, tomando las dimensiones “Poder Militar”, “Marco Legal” y “Construcción de Instituciones”.

Poder militar

En relación con esta dimensión, como indicadores analizaré quiénes son los hacedores de política pública en los temas de Defensa Nacional. Para ello, revisaré las prerrogativas militares vigentes con respecto a la selección de liderazgos políticos y el control militar sobre las decisiones político – institucionales más allá de la Defensa. Asimismo analizaré la dirección y gestión de las empresas de Defensa,¹⁶ para lo cual, y siguiendo el enfoque de Pion – Berlin y Martínez (2017: 110 – 111), me referiré específicamente a la PESMA) servicio dependiente del Sistema de Apoyo Logístico del Ejército y que controla, fabrica y vende explosivos en el mercado local;¹⁷ y al SCRA, organismo dependiente de la Dirección General de Material Naval de la AN.¹⁸ En relación con los derechos humanos, en su marco Pion – Berlin y Martínez (2017) se enfocan en la compleja interacción entre militares, políticos y civiles, resaltando que no se puede consolidar la democracia sin élites militares comprometidas con las reglas democráticas y obedientes a las autoridades elegidas democráticamente. Mencionan además que luego de las dictaduras militares, para los gobiernos era relevante restablecer el estado de derecho, y eso incluía el juzgamiento de militares por violaciones a los derechos humanos. De esa forma, en su trabajo se revisa la obstrucción militar al

¹⁶ En general se considera empresas de Defensa a aquellas empresas del sector privado que brindan bienes y servicios al sector Defensa Nacional. (Sandler and Hartley, 2000: 177 y 182) No obstante, a los efectos de este análisis y en virtud de las características propias del escenario nacional de Uruguay, me referiré como empresas de Defensa a aquellas instituciones que integran las FAS y que, además de proveer bienes y servicios al sector Defensa, también proveen bienes y servicios más allá del sector Defensa.

¹⁷ <https://www.gub.uy/tramites/adquisicion-empleo-materiales-explosivos> [Accesado el día 26 de abril de 2021]

¹⁸ <https://www.armada.mil.uy/index.php/DIMAT/SCRA#> [Accesado el día 26 de abril de 2021]

juzgamiento, además de la creación de comisiones de la verdad, la derogación o elusión de las leyes de amnistía y, por supuesto, la celebración de juicios. En la misma línea, se preguntan *¿cómo logra una nación que una institución autoritaria sea democráticamente respetuosa?* Y la respuesta corta que dan es *control civil*, basándose en las relaciones cívico – militares, como ese *camino pavimentado durante demasiado tiempo con buenos estatutos que se han incumplido* (Pion – Berlin y Martínez, 2017: 29). En definitiva, en la medida que haya juzgamientos a las violaciones de los derechos humanos, más se estará consolidando el control civil (Pion – Berlin y Martínez, 2017: 7, 35 – 36 y 82).

No obstante todo ello, considero pertinente hacer notar cierta peculiaridad institucional uruguaya en relación con este tema. Por un lado, en setiembre del año 1971, casi dos años antes del golpe de Estado que diera inicio a la dictadura (1973 – 1985), por decreto 566/971 el Poder Ejecutivo había encomendado a las FAS que condujesen la lucha contra actividades subversivas, conjuntamente con la Policía Nacional. Su argumentación, según se puede leer en la parte expositiva del decreto, es: “Visto: los hechos de notoriedad, atentados criminales, secuestros, depredaciones y otras graves formas delictivas contra personas, bienes y organizaciones políticas ...”. En cumplimiento de este decreto las FAS, junto con las fuerzas policiales, conforman las Fuerzas Conjuntas como organización unificada militar – policial cuyo comando sería la Junta de Comandantes en Jefe de las FAS.¹⁹ Este órgano, en su Decisión N° 1/71 resuelve fijarse ciertos objetivos, a saber: brindar condiciones de seguridad necesarias para el normal desarrollo de las elecciones nacionales de noviembre de 1971 y asegurar la regular transmisión de mando en marzo de 1972 al nuevo gobierno electo por la ciudadanía, lo que se consumó en tiempo y forma; lograr que la Justicia Penal Militar asumiese jurisdicción en los delitos de subversión (lo que se logró en 1972 con la ley 14.068) e iniciar operaciones ofensivas con el fin de destruir el aparato militar sedicioso; neutralización del aparato político subversivo; y brindar seguridad al desarrollo nacional, coparticipando en elaboración y ejecución de planes de desarrollo

¹⁹ A efectos de normalización de términos que se mencionan y para no ser disonantes con terminología utilizada por el gobierno nacional previo a la dictadura que se lee en diferentes marcos normativos e, incluso, en materiales de las FAS, a los fines de esta investigación considero “subversión” como aquellas acciones ejecutadas con la finalidad de derrocar un gobierno y/o alterar el orden establecido, la que puede ser política, económica o social. Y considero “sedición” a aquellas acciones que, formando parte de la subversión, son violentas y se materializan en actos terroristas (Fernández, 2017: 16).

(Fernández, 2017: 10 – 12). Posteriormente, el 10 de julio de 1972, el Parlamento Nacional aprobó la ley 14.068, “Ley de seguridad del Estado y el orden interno”. La misma introdujo dentro del Código Penal Militar el delito de “LesaNación” (Capítulo VI bis).²⁰ Asimismo y por su artículo 2º estableció que el accionar de militares y policías pasó a considerarse comprendido en el artículo 28 del Código Penal Ordinario, eximiéndolos de responsabilidad penal.²¹ Todo ello le dio marco legal al accionar de las fuerzas de seguridad dentro de la Constitución y de la ley. La mayoría de las disposiciones de la “Ley de seguridad del Estado y el orden interno” fueron derogadas en los primeros días del retorno a la democracia, en marzo de 1985, por la ley 15.737. Esta última ley, comúnmente referida como ley de amnistía a presos políticos, en su artículo 1º dispuso una amnistía de todos los delitos políticos, comunes y militares conexos, cometidos durante el período que corrió entre a partir del 1º de enero de 1962, es decir, desde once años antes del golpe de Estado que fue cuando se registraron las primeras operaciones delictivas de grupos terroristas (Garcé, 2006: 194), hasta 1985, fin de la dictadura. En ese estado de situación, el 22 de diciembre de 1986 (ya derogada la “Ley de seguridad del Estado y del orden interno” arriba mencionada), durante el primer gobierno democrático se promulgó la “Ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado” (Ley 15.848), a través de la cual militares y policías evitaban los juicios por violaciones a los derechos humanos en dictadura.²² Dicha norma fue sometida a referéndum y apoyada por la mayoría de la ciudadanía en 1989.²³ Posteriormente, en 2009 y a instancia de algunos sectores políticos de izquierda y de organizaciones de la sociedad civil, se promovió y realizó una nueva consulta popular sobre la misma ley, manteniéndose la posición mayoritaria de la ciudadanía en relación a no derogar

²⁰ Es de mencionarse que, de acuerdo al artículo 3º del Código Penal Militar que regía desde el año 1943 (Ley 10.326), los civiles ya eran sujetos de responsabilidad penal militar en relación a los delitos militares.

²¹ Artículo 28 del Código Penal Ordinario: “(Cumplimiento de la ley) Está exento de responsabilidad el que ejecuta un acto, ordenado o permitido por la ley, en vista de las funciones públicas que desempeña, de la profesión a que se dedica, de la autoridad que ejerce, o de la ayuda que le preste a la justicia.”

²² Si bien coloquialmente los diferentes actores se refieren a la ley de la caducidad de la pretensión punitiva del Estado como una ley de amnistía, en el ordenamiento jurídico uruguayo dicha ley no es tal (Uriarte, 2016: 15 – 16). De hecho, los propios militares no querían ser amnistiados porque consideraban que aceptar una amnistía era aceptar que no se había actuado bien en su accionar y además implicaría un desprestigio institucional y personal (Achard, 1992: 163 – 164; Gillespie, 1975: 211).

²³ Cabe mencionarse que la Constitución de la República, en su artículo 4º establece que la soberanía existe en la Nación; en el artículo 77 dice que todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación y por lo tanto, decide políticamente a través de las urnas con voto secreto y obligatorio; en su artículo 82 establece que la soberanía será ejercida directamente por el Cuerpo Electoral e indirectamente por los poderes representativos establecidos en la Constitución.

la norma.²⁴ En tal sentido, y especialmente luego del primer referéndum, actores políticos de todo el espectro ideológico se pronunciaron aceptando la voluntad soberana de la ciudadanía.²⁵ Al decir de Álvaro De Giorgi (2013: 88 – 90), esta fue la forma que se dio el sistema institucional uruguayo en procura de poner su propio punto final.

Al respecto, Pion – Berlin y Martínez (2017: 69 y 73) resaltan que para el caso uruguayo a partir del primer gobierno de izquierda en el año 2005, desde el liderazgo político se decidió avanzar en el sentido del juzgamiento a los responsables de violaciones a los derechos humanos en dictadura. Esto ocurrió, dicen, porque el Presidente Tabaré Vázquez, aprovechando lagunas legales de la ley que imposibilitaba que se llevaran adelante juicios, alentó a los tribunales a reanudar investigaciones sobre casos que habían sido archivados en su oportunidad, en el marco de la vigencia de la ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado.

Desde mi punto de vista, el accionar del primer gobierno de Tabaré Vázquez se apoyó especialmente en la convicción de que dicha ley era inconstitucional (Uriarte, 2016). Así, el proceso fue que se promovieron sendos recursos de inconstitucionalidad hasta que en 2011 se promulgó la ley 18.831 (ley interpretativa de la ley de caducidad), restableciendo la posibilidad del juzgamiento por violaciones a los derechos humanos en dictadura.

²⁴ No existió evidencia de que los ciudadanos hayan emitido su voto por temor a represalias militares (Pion – Berlin y Martínez, 2017: 111). Sobre el punto, y al decir de Marchesi (2013b: 250 – 251), las consultas populares estarían mostrando una sociedad con visiones diversas, tanto sobre el compromiso con los derechos humanos, como también sobre el fenómeno dictatorial, un pasado que nadie reivindicaba.

²⁵ Al respecto, diferentes referentes políticos emitieron expresiones públicas aceptando el resultado de las urnas: Matilde Rodríguez Larreta, integrante de la comisión pro referéndum; General Liber Seregni, Presidente del Frente Amplio, preso político desde 1973 a 1984; Luis Rosadilla, integrante del Movimiento de Liberación Nacional – Tupamaros y futuro Ministro de Defensa Nacional 2010 – 2011 (gobierno del Frente Amplio); Julio María Sanguinetti, líder del Partido Colorado, futuro Presidente de la República en dos períodos por el Partido Colorado (Alfonso, 2022: 123 – 125); Azucena Berrutti, futura Ministra de Defensa Nacional 2005 – 2008, quien además hizo apreciaciones sobre la imposibilidad técnica de los juicios (Amado, 2015: 316 – 317); Luis Lacalle Herrera (futuro Presidente 1990 – 1994) y Alejandro Gallinal, ambos referentes del Partido Nacional, manifestaron que tanto la ley de caducidad a militares como la ley de amnistía a los detenidos por actos de subversión, procuraban la reconciliación (De Giorgi, A., 2013: 50 – 51). En la recolección de firmas para promover el referéndum, los líderes de organizaciones que procuraban verdad y justicia se basaron en el slogan: “yo firmo para que el pueblo decida”. Eso llevó a que luego del referéndum fuera difícil continuar por ese camino de “yo firmo para que el pueblo decida” en virtud de que el pueblo habría entonces decidido (Marchesi, 2013a: 8). De hecho, incluso se percibía distancia en las principales figuras del Frente Amplio (partido de izquierda) en relación a promover una nueva iniciativa para tratar de derogar la ley de caducidad (De Giorgi, A. L., 2013: 88).

Por todo ello, concordando con Pion – Berlin y Martínez (2017: 111) en que la ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado era un obstáculo para el juzgamiento de violaciones a los derechos humanos ocurridas en la dictadura y poniendo atención además en los elementos intervinientes antes mencionados, considero pertinente tomar en cuenta la peculiaridad del escenario institucional que las leyes de seguridad del Estado y la de caducidad definieron. Ello genera variaciones en los criterios de medición del indicador, como se puede ver en el cuadro 2. Así y como progreso en reformas, además de considerar el hecho de haberse llevado a cabo – o no – enjuiciamientos por violaciones a los derechos humanos, también considero el rol de las decisiones políticas tomadas por la ciudadanía en relación a las leyes de seguridad del Estado y la de caducidad, tanto las tomadas indirectamente a través de sus representantes, como directamente a través de las urnas.

Otro indicador que analizaré será la seguridad interna. En tal sentido y en función de los marcos normativos vigentes, determinaré que responsabilidad institucional tienen las FAS en la seguridad interna, así como también su relación con las otras fuerzas de seguridad no militares. Finalmente, analizaré las responsabilidades y liderazgo de las políticas relativas a la seguridad externa, revisando la institucionalidad del MDN, determinando quiénes son los responsables que lideran las decisiones políticas en la materia.

Marco legal

En relación con esta dimensión, en la metodología de Pion – Berlin y Martínez utilizan como indicadores los diferentes niveles de marcos normativos relativos a la Defensa Nacional y las FAS, a saber: Constitución, Leyes de Seguridad y Defensa, Leyes de Organización Militar, Leyes de Justicia Militar y Leyes de Estado de Excepción.

Por tanto, para cada período de gobierno revisaré la existencia y definiciones institucionales que existan en la Constitución y en las Leyes de Seguridad y Defensa; los cambios organizacionales evidenciados a través de las reformas de las Leyes de Organización Militar, quiénes son sujeto de delitos militares así como también el juzgamiento de violaciones a los derechos humanos en el marco de las

Leyes de Justicia Militar vigentes en cada unidad de análisis; y qué institución define el Estado de Excepción, y sus controles.

Construcción de instituciones

En relación con esta dimensión, como indicadores analizaré qué cambios institucionales ha habido en el MDN, el Consejo de Defensa, el Estado Mayor Militar, y la existencia y roles de las comisiones parlamentarias en el tema Defensa Nacional. En tal sentido, estudiaré la existencia y la institucionalidad que define el rol del MDN, sus estructuras civiles y militares y sus correspondientes liderazgos, así como también la definición de competencias de los cargos civiles y su articulación dentro de la estructura ministerial; analizaré la existencia o no del Consejo de Defensa, así como su funcionamiento regular, potestades de definiciones políticas y su liderazgo, sea civil o militar;²⁶ estudiaré la existencia del Estado Mayor Militar, su rol y su posición jerárquica en relación con las FAS; y finalmente en esta dimensión, como indicador indagaré sobre la actividad de las comisiones parlamentarias relacionadas con Defensa Nacional, estudiando su rol y régimen de funcionamiento a través sus asuntos tratados, los que clasificaré en cuatro tipos diferentes:

- Asuntos rutinarios, entre los que consideraré aquellas venias para ascensos, denominaciones de unidades militares referidas a personalidades y/o héroes nacionales; autorizaciones para salida de efectivos para participar en ejercicios combinados con FAS de países amigos; designaciones en el sistema de Justicia Militar y de Conjuces de la Suprema Corte de Justicia.²⁷
- Asuntos no vitales relativos a la Defensa Nacional y a las FAS: entre los que consideraré cambios en las normativas que no conllevan cambios estructurales en las bases fundamentales de las FAS, sino que son ajustes necesarios por el devenir del tiempo.

²⁶ Si bien en el marco teórico original desarrollado por Pion – Berlin y Martínez (2017: 167 – 175) para este indicador la no existencia del Consejo de Defensa no está considerada, en virtud del escenario institucional propio de Uruguay a lo largo del período estudiado, considero pertinente incluir tal valoración como falta de progreso en las reformas institucionales.

²⁷ De acuerdo a lo que establece el artículo 79 de la ley 14.068, en la redacción dada por el artículo 1º de la ley 14.099, es prerrogativa del Poder Ejecutivo la designación de los jueces militares de primera instancia. Asimismo y de acuerdo a lo establecido el artículo 508 de la ley 10.326, en la redacción dada por el artículo 3 de la ley 14.099, es prerrogativa del Poder Ejecutivo la propuesta de nombramientos de los conjuces militares que se integran a la Suprema Corte de Justicia, cuando la misma entienda en los casos que existan recursos de casación y revisión contra una sentencia definitiva de la Justicia Militar. Todas esas designaciones pasan por el Parlamento, para su venia.

- Misiones de Paz: designación o prórroga de participación con contingentes nacionales.
- Asuntos vitales relativos a la Defensa Nacional y a las FAS: entre los que consideraré aquellos cambios fundamentales de las bases normativas en las que se encuadran las FAS (sistemas de reclutamiento, formación, ascensos, prerrogativas militares), así como también la adquisición de equipamiento militar.²⁸

A los efectos de la medición de esta variable y siguiendo a Pion – Berlin y Martínez (2017), el progreso de reformas estará determinado en el continuo de 0 a 3, donde será 0 cuando no exista, y será 3 cuando sea mucho progreso.

Si bien estas tres dimensiones, Poder Militar, Marco Legal y Construcción de Instituciones y sus correspondientes indicadores se extraen del marco presentado por Pion - Berlin y Martínez (2017), aquí hago tres consideraciones diferenciales, como agregado. Por un lado, agrego la eventualidad de no existencia de un Consejo de Defensa en la dimensión “Construcción de Instituciones”, situación que estos autores no consideraron. Por otro lado, considero la definición de competencias de los cargos civiles dentro del MDN en el ejercicio de sus funciones. Finalmente, categorizo los asuntos estudiados por las Comisiones de Defensa Parlamentarias en función de los tipos de asuntos especificados más arriba. Así, dichas dimensiones se esquematizan en el Cuadro 2.

²⁸ Siendo que la participación en Misiones de Paz es una política transversal a los diferentes gobiernos, como tal podría considerarlas entre los “asuntos vitales” de las Comisiones Parlamentarias. No obstante, las clasifico aparte porque, dada la gran cantidad de asuntos relativos a la participación en Misiones de Paz que se fueron generando en algunos períodos de gobierno, de considerarlas junto a otros “asuntos vitales” podría terminar distorsionando la visión relativa de estos asuntos.

Cuadro 2 – Evaluación de cambios en marcos normativos e institucionales

Dimensión	Indicador	Sub Componente	Progreso de Reformas			
			No existe	Poco	Bastante	Mucho
<u>Poder militar</u>	<i>Hacedores de política pública</i>	Selección de liderazgos	– Militares dominan la selección de líderes, posiciones en el gabinete, traba el proceso electoral.	- Militares manipulan la selección de líderes a través de amenazas o vetos. Roles militares en el gabinete, reducidos. Sin trabas militares sobre proceso electoral.	- Mínima influencia militar sobre la selección de liderazgos a través de amenazas y vetos. Mínimos roles militares en el gabinete. Sin trabas en el proceso electoral.	- Sin roles militares en la selección de liderazgos, puestos en el gabinete ni interferencia en el proceso electoral.
		Selección de política	– Militares controlan las decisiones políticas y sus instituciones	- Civiles definen políticas pero militares se imponen a través de presiones, amenazas o vetos.	- Los civiles hacen las políticas, militares objetan públicamente, pero generalmente no pueden evitar las decisiones políticas	- Militares no actúan fuera de la Defensa ni hacen objeciones públicas.
		Empresas de Defensa	– Militares dirigen, gestionan la producción y controlan el presupuesto de empresas de Defensa.	- Empresas de Defensa están dentro del MDN civil, pero los militares controlan todas las decisiones.	- Empresas de defensa auspiciadas por el MDN; aportes civiles pero los militares dominan la junta directiva, la gestión, los objetivos de producción	- Civiles dirigen todas las empresas de Defensa bajo el MDN. Civiles dominan los directorios, gestión y metas de producción.
	<i>Derechos humanos</i>		– Basados en el marco legal vigente y refrendado por la ciudadanía, las denuncias sobre violaciones a los derechos humanos no son investigadas y militares no son juzgados.	- Se instalan comisiones investigadoras pero no hay juicios. Se mantiene vigente el marco legal que imposibilita juzgamientos.	- Investigaciones dirigidas por civiles en juicios limitados en tribunales civiles; cooperación militar parcial; Marco legal vigente y refrendado por la ciudadanía dificulta los	- Civiles lideran las investigaciones y juicios en cortes civiles. Militares cooperan totalmente. La Ley de Caducidad es derogada con amplio apoyo legislativo de todos los partidos y/o su

				juzgamientos.	derogación es refrendada por la ciudadanía.
<i>Seguridad interna</i>	Rol militar	– Militares, guiados por la DSN, dominan las funciones de seguridad interna, a menudo interviniendo autónomamente.	-Civiles deciden el uso de las FAS, pero los militares dominan las operaciones de seguridad interna. Doctrina se mantiene orientada a la seguridad interior.	-Civiles autorizan ocasionales intervenciones militares, confiando especialmente en la policía u otras fuerzas de seguridad.	- Seguridad interna es desmilitarizada. Militares no son parte del sistema de seguridad interna. Raras intervenciones militares, determinadas por orden presidencial.
	Relación militar – policial	- Militares controlan la policía burocráticamente y funcionalmente.	- Policía separada de las FAS pero responden a estas para operaciones variadas. Policía depende del MDN.	- Policía bajo Ministerio del Interior pero puede responder a los militares en caso de guerra o emergencias	- Policía autónoma bajo el Ministerio del Interior. No responde a las FAS.
<i>Defensa externa</i>		- Militares controlan la Defensa en su totalidad.	- Militares controlan la Defensa y aceptan una estructura civil sin poder real.	- Estructura institucional civil en su lugar, pero esferas de influencia militares y civiles dentro de una distribución más equilibrada.	- Civiles controlan y lideran la Defensa, quedando los militares como asesores. Las políticas reflejan las prioridades del gobierno.
<u>Marco legal</u>	<i>Constitución</i>	- Militares definidos como defensores de la integridad territorial, guardianes de la nación, de la Constitución y del orden interno. Rol de las FAS en estado de sitio. Rol en el desarrollo. Supremacía civil no definida.	- Define las FAS como no deliberativas y apolíticas. FAS con la misión de defender la independencia nacional y la integridad territorial. Rol militar en seguridad interna y en el desarrollo. Supremacía civil no definida.	- Define a las FAS como no deliberativas, no políticas; misiones: defender la independencia nacional, la integridad territorial; las FAS pueden tener todavía un papel de seguridad interna, pero no un papel de desarrollo; define el mando superior civil	- Define a las FAS como no deliberativas y apolíticas. FAS con la misión de defender la independencia nacional y la integridad territorial. Define un comandante supremo civil sobre el comando militar

<i>Leyes de Seguridad y Defensa</i>	<p>– Ley de Defensa puede no existir. Ley de seguridad dominada por la DSN</p>	<p>- Leyes de Seguridad y Defensa definen cadena de mando pero sin un rol central del MDN; define defensa exterior con diferente a seguridad interior y las FAS con rol en esta última. Crea Estado Mayor Militar pero no es priorizada.</p>	<p>sobre militares.</p> <p>- Leyes de Seguridad y Defensa definen cadena de mando, con rol central de MDN; distingue defensa externa y seguridad interna; militares no son parte de la seguridad interna, actuando raramente. Crea Estado Mayor Militar y es priorizado.</p>	<p>- Leyes de Seguridad y Defensa definen cadena de mando y MDN con rol central; define defensa exterior con diferente a seguridad interior y las FAS sin rol en esta última. Crea y prioriza Estado Mayor Militar. Establece control parlamentario de la Defensa. Regula la participación en operaciones internacionales.</p>
<i>Leyes de Organización Militar</i>	<p>– Leyes orgánicas militares aprobadas por el régimen militar. Amplios roles de las FAS en materia de seguridad y desarrollo. FAS son claves para lograr los objetivos nacionales, estabilidad del gobierno, defensa de la Constitución y orden interno.</p>	<p>- Se modifican parcialmente las leyes orgánicas. Quedan pendiente de aprobación una nueva Ley Orgánica. Incertidumbre.</p>	<p>- Nuevas leyes orgánicas militares regulan retiros y promociones, entrenamiento, logística, doctrina, reglas de conducta, gestión; permite intervenciones militares en seguridad interna y desarrollo.</p>	<p>- Ley Orgánica regula retiros, promociones, entrenamiento, logística, doctrina, reglas de conducta, gestión. No establecen roles en desarrollo ni en seguridad.</p>
<i>Leyes de Justicia Militar</i>	<p>- Código Penal Militar aplica a civiles por crímenes contra la “seguridad”. Abarca todas las acusaciones contra militares y ningún caso relativo a derechos humanos es transferido a cortes civiles.</p>	<p>- Código Penal Militar juzga crímenes militares, civiles acusados de crímenes militares en cortes ordinarias, militares cometiendo crímenes comunes. No hay violadores de derechos humanos en cortes</p>	<p>- Principio de unidad jurisdiccional. Código de Derecho Militar solo juzga los delitos militares, solo cometidos por soldados; soldados que cometen delitos comunes juzgados en tribunales ordinarios; no hay</p>	<p>- Principio de unidad jurisdiccional. Código Penal Militar sólo juzga crímenes militares cometidos por militares. Militares cometiendo crímenes comunes son juzgados en cortes civiles. Casos de violaciones de derechos</p>

<p>-----</p> <p><i>Leyes de Estado de Excepción</i></p>		<p>- Promulgado ad hoc por los militares sin formalidad legal.</p>	<p>civiles.</p> <p>- La Constitución provee el estado de excepción autorizado por el Poder Ejecutivo con la aprobación del Parlamento. Las FAS son los principales ejecutores del estado de excepción.</p>	<p>violadores de derechos humanos militares en tribunales civiles.</p> <p>- La Constitución prevé estados excepcionales, autorizado por el Poder Ejecutivo con la aprobación del Parlamento; permite el uso militar en estados de excepción, sin asignar un rol específico; el gobierno decide.</p>	<p>humanos contra militares se juzgan en cortes civiles. Se elimina la jurisdicción militar.</p> <p>- La Constitución provee el estado de excepción autorizado por el Poder Ejecutivo con la aprobación del Parlamento y define todas circunstancias requeridas para la invocación del estado de excepción y establece qué institución será su ejecutora. El gobierno tiene poca discrecionalidad para aplicarlo.</p>
<p><u>Construcción de instituciones</u></p>	<p><i>Ministerio de Defensa</i></p>	<p>- No existe un MDN. FAS operan como un servicio separado. Liderazgo militar.</p>	<p>- Existe un MDN pero a cargo de militares, legalmente con poder pero no funcionalmente, mayormente funciones administrativas. FAS operan como un servicio separado. Cargos civiles sin definición de competencias ni de posición en la estructura ministerial.</p>	<p>- MDN liderado por civiles; formula la política de defensa; estructurado funcionalmente, aunque muchos departamentos siguen dirigidos por militares; en su mayoría personal militar, pequeño personal civil mal capacitado. Cargos civiles integrados a la estructura ministerial tanto en la organización como en la definición de competencias.</p>	<p>- Civiles lideran el MDN en cargos y competencias definidas. Equipo de civiles con conocimiento y expertise. Formulación de la PDN. Mayoría de los departamentos liderados por civiles.</p>
<p><i>Consejo de Defensa</i></p>		<p>- No existe un Consejo de Defensa o los militares dominan el Consejo con</p>	<p>- Funcionando más como asesor. Poder</p>	<p>- Consejo como unidad asesora del presidente,</p>	<p>- Consejo asesor, dominado por civiles. Se</p>

	poder de veto sobre las decisiones de gobierno.	relativo pero mantiene influencia.	la presencia civil se fortalece, pero relativamente inactiva, eclipsada por otras agencias.	reúne regularmente, produce líneas políticas sobre seguridad. Reporta y asesora al Presidente.
<i>Estado Mayor Militar</i>	- No existe. FAS operan como un servicio separado a través de su comandante.	- Se disuelven las juntas militares y se crean los Estados Mayores Militares, coordinando la planificación conjunta, pero son inefectivos. Jefe del Estado Mayor Militar no puede liderar los servicios de las FAS. MDN no ejerce total control sobre Estado Mayor Militar.	- Estado Mayor Militar coordina y planifica todas las acciones conjuntas de las FAS. Efectividad aumentada en detrimento de los servicios. Jefe de Estado Mayor del mismo rango que jefes de servicio. MDN ejerce control sobre el Estado Mayor Militar.	- Estado Mayor Militar coordina y planifica todas las acciones conjuntas de las FAS. Jefe del Estado Mayor Militar es superior jerárquico de los jefes de las FAS. MDN controla el Estado Mayor Militar.
<i>Comisiones parlamentarias</i>	- Ninguna comisión del Parlamento tiene autoridad para vigilar los temas de Defensa.	- Existen comisiones, pero no suficientemente empoderadas, son ineficaces: rara vez se reúnen, relegadas a asuntos de rutina y no vitales, con miembros mal informados, personal civil limitado e incapaces de ejercer supervisión sobre el poder militar y ejecutivo.	- Las comisiones con funcionamiento permanente y amplios poderes, pero subutilizadas. Relegadas a asuntos rutinarios y no vitales, ocasionalmente se ocupa de cuestiones vitales de defensa / militares; ejerce una supervisión limitada sobre el poder militar y ejecutivo; algunos miembros están bien informados y tienen personal civil limitado.	- Existen comisiones parlamentarias activas y con amplios poderes en asuntos de Defensa. Permanentemente se ocupa de cuestiones vitales de defensa / militares- La mayoría de los miembros y sus asesores están formados en la temática. Ejercen vigilancia sobre las FAS y el Poder Ejecutivo

Fuente: Elaboración propia a partir del marco teórico propuesto por Pion-Berlin y Martínez (2017)

6.2 Efectividad en la implementación de cambios institucionales

Para medir la efectividad en la implementación de políticas me valdré del marco conceptual y metodológico de Pion – Berlin y Martínez (2017), atendiendo los siguientes indicadores:

Desarrollo y evaluación de estrategias

En cada período de gobierno analizaré los marcos normativos regulatorios donde consideraré que no existe efectividad cuando sean las FAS las que desarrollen la estrategia militar y decidan sobre sus misiones, con su propia evaluación interna; será poca efectividad cuando el gobierno decida sobre las misiones pero no haya un proceso de evaluación civil; será bastante efectividad cuando el gobierno defina las estrategias y decida sobre misiones, con evaluación del MDN; y será mucha efectividad cuando el gobierno sea el que desarrolle la estrategia y decida las misiones, todo ello con evaluación civil del MDN y del Parlamento.

Transparencia y rendición de cuentas

En cada período de gobierno analizaré la existencia o no de normas que habiliten al MDN y al Parlamento la investigación de gastos y el acceso a todo tipo de información, con el fin de garantizar la rendición de cuentas de la administración militar y, consecuentemente, de la propia PDN. De esta forma, se considerará que no hay efectividad cuando no exista esa posibilidad de supervisión del MDN ni del Parlamento; será poca efectividad cuando algunas actividades que involucren recursos presupuestales sí estén supervisadas por el MDN; será bastante efectividad cuando las actividades y cuentas militares son auditadas por una comisión parlamentaria, pero no existe transparencia pública; y será mucha efectividad cuando una comisión parlamentaria supervisa las actividades militares y las cuentas son auditadas por una entidad independiente, todo ello con transparencia pública.

Tamaño del presupuesto

En cada período de gobierno analizaré el presupuesto en defensa como proporción del GPG. Para ello, me basaré en la información de SIPRI para los años 2000 – 2019 y, para los años 1985 – 1999, en razón de que esa información no está

disponible en SIPRI, me basaré en la información económica que brinda el sitio de información económica Expansión.²⁹

Así, para valorar la efectividad por un lado considero el promedio del gasto público en Defensa de los países sudamericanos en los últimos 20 años, que es de 6.68% según se desprende de la información de SIPRI. Por otro lado tomo en cuenta el promedio de gasto público en Defensa en el mismo período de tiempo en cinco países europeos: Alemania, España, Francia, Italia y Reino Unido, el que es de 3.46%.³⁰ Así, considero que no existe efectividad cuando el gasto en Defensa supere 6.68 (promedio sudamericano), será poca efectividad cuando el gasto en Defensa sea inferior a 6.68% pero supere 5% del GPG (promedio entre países sudamericanos y europeos considerados); será bastante efectividad cuando sea entre 3,5% y 5%; y existe mucha efectividad cuando el gasto en Defensa sea inferior a 3,5% del GPG

Reducción y optimización del tamaño de las FAS

En relación con el tamaño de las FAS y la categoría de personal militar, considero importante hacer referencia a su evolución dentro del MDN. De acuerdo a los artículos 53 al 55 de la ley 13.640 promulgada el 26 de diciembre de 1967 – antes de la dictadura que comprendió el período desde el año 1973 al año 1984 –, se dio la opción al personal civil del MDN de pasar a la categoría de personal militar, aceptando los derechos y obligaciones que el estado militar implicaba. Así, se eliminaron las vacantes civiles de aquellos funcionarios que optaron por pasar a militar, como también se transformaron en cargos militares todos los cargos civiles de última categoría que había en el MDN. Paralelamente y de acuerdo a los decretos 100/969 y 240/969, ambos del año 1969, aquellos funcionarios civiles del MDN que optaron por permanecer como tales, fueron redistribuidos en diferentes instituciones de Estado, fuera del MDN. De esa forma se fueron creando cargos militares dentro de dependencias del MDN, pero por fuera de las FAS, bajo un marco normativo establecido a través del artículo 51 de la ley 13.737 del año 1967; así como también en los artículos 73, 77, 80 y 82 de la ley 13.835 del año 1968; el artículo 44 de la ley 13.892 del año 1969; y ya en dictadura, los artículos 57 al 61 de la ley 14.252 del

²⁹ <https://milex.sipri.org/sipri> [Accesado el 3 de Mayo de 2022] y <https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/defensa/uruguay> [Accesado el 31 de Julio de 2022].

³⁰ A los efectos de esta valoración, he tomado a Alemania, España, Francia, Italia y Reino Unido como referencia, por considerarlos países relevantes de Europa occidental en términos de sus PDN en marcos democráticos.

año 1974; en el artículo 20 de la ley 15.167 del año 1981, e inclusive en los decretos 1057/974 y 752/975. Si bien este marco normativo que reglamentaba la militarización del MDN y la existencia de personal militar por fuera de las FAS se inició antes de la dictadura y se prolongó durante la misma, también continuó luego del retorno a la democracia. Ello se puede ver por ejemplo en la reformulación de la Dirección Nacional de Inteligencia de Estado, decreto 405/999 promulgado bajo gobierno del Partido Colorado, y en las Ordenanzas del MDN números 51/003 y 103/015, la primera del año 2003 (gobierno del Partido Colorado) y 2015 (gobierno del Frente Amplio), así como también en el decreto 357/012 (también durante gobierno del Frente Amplio). Todo esto ha generado una situación de MDN militarizado, con la existencia de personal militar en diferentes reparticiones dentro del ministerio pero fuera de las FAS. De acuerdo al presupuesto nacional 2015 – 2019, al finalizar el período a estudio en esta investigación, la cantidad de militares que revistan como tales pero que no integran las FAS sino que integran organismos de gestión o servicios dentro de diferentes dependencias del MDN, totalizan 3.679 efectivos.

Entonces, basado en lo descripto y para medir este indicador, a los efectos de esta investigación estoy considerando como personal militar no sólo al personal que revista como tal en las FAS, sino también a todo aquel personal militar que revista en otras áreas del MDN que, sin ser parte integrante de las FAS, son personal militar comprendido en el escalafón “K” de la administración pública, definido como “Personal Militar” en el artículo 28 de la ley N° 15.809 de fecha 8 de abril de 1986, actualmente vigente.

De esta forma, tomando en cuenta lo mencionado anteriormente y siguiendo la línea de investigación de Pion – Berlin y Martínez (2017: 304), para cada período estableceré la relación existente entre cantidad de población por cada militar. A ese guarismo lo dividiré por 100, resultando un número en un continuo entre 1 (grandes FAS) y 10 (pequeñas FAS), obteniéndose así el índice de población sobre cantidad de militares (PMB por su sigla en inglés “Population / Military Balance”). Los datos de población los obtendré del INE y los datos de la cantidad de personal militar lo obtendré de las leyes de presupuesto. Buscaré ese índice para cada período de gobierno, que son mis unidades de análisis. Así determinaré el lugar que le corresponde a cada unidad de análisis en el continuo establecido en dicha

metodología (FAS pequeñas – FAS grandes). Pero, como el tamaño de las FAS también se relaciona con la lógica de despliegue, sea territorial o funcional, para cada período de gobierno consideraré que no existe efectividad cuando el PMB sea menor a 1.5 y la lógica de despliegue sea territorial; habrá poca efectividad cuando el PMB esté posicionado entre 1.5 y 2.5 con una lógica de despliegue mayormente territorial sobre la funcional; será bastante efectividad cuando el PMB esté ubicado entre 2.5 y 4 y exista un equilibrio entre las lógicas de despliegue territorial y funcional; y será mucha efectividad cuando el PMB sea mayor a 4 con despliegue de las FAS basados en una lógica funcional.

Misiones

Para ponderar este indicador analizaré las misiones promovidas o autorizadas desde el gobierno nacional a través de sus disposiciones, bajo los criterios “restrictivos – expansivos” e “internos – externos”, referidos en el marco teórico.

En este sentido y basado en Pion – Berlin y Arceneaux (2000) y en Pion – Berlin y Martínez (2017: 335), estos últimos definen las misiones de las FAS para el caso uruguayo en tres ejes: Defensa Nacional, misiones de paz y apoyo a la comunidad, excluyendo las misiones de seguridad interior. No obstante, la custodia perimetral de cárceles; las misiones de la Prefectura Nacional Naval (institución militar dependiente de la AN) y la Policía Aérea Nacional (institución militar dependiente de la FAU), en tanto control del delito en sus respectivas jurisdicciones; sumado a la propia seguridad de fronteras que, más allá de mostrar presencia en relación a la Defensa Nacional, la ley 19.677 y decreto 412/19 les otorga roles de control del delito; por todo ello considero pertinente tomar también en cuenta la seguridad interior como misiones expansivas de las FAS uruguayas. En la misma línea, tomando en cuenta el enfoque de Martínez (2022) que conceptualiza “militarización” como la normalización del uso de los militares para que cumplan servicios ajenos a los roles militares y que a veces se trata de servicios básicos, en el entendido, además, de que el artículo 135 de la ley 18.172 del año 2007 habilita a las FAS a cumplir misiones con contraprestación económica, las que deberán siempre ser dispuestas por el MDN, considero este tipo de misiones como internas expansivas y, a los efectos de esta investigación, las concibo en dos grandes grupos. Por un lado, aquellas misiones realizadas en función a sus capacidades particulares y peculiares, relacionadas con un conocimiento y equipamiento técnico específico, por

ejemplo misiones de estudios batimétricos realizados por la AN a solicitud de una empresa privada. Por otro lado, misiones que realizan las FAS pero que podrían ser cumplidas por otras instituciones públicas o privadas, por ejemplo, reparaciones de la infraestructura de instituciones educativas.

Por tanto, no existirá efectividad cuando las misiones internas permanentes sean restrictivas y expansivas, las externas sean restrictivas y todo ello sin control civil³¹; habrá poca efectividad cuando las misiones internas permanentes sean restrictivas y expansivas, las externas sean restrictivas, todo ello con mayor control civil; habrá bastante efectividad cuando haya frecuentes misiones internas restrictivas y/o expansivas, y las misiones externas sean restrictivas y expansivas, todo ello bajo total control civil; y será mucha efectividad cuando existan excepcionales misiones internas restrictivas y/o expansivas; misiones externas restrictivas y expansivas, con total control civil sobre ambos tipos de misiones.

A los efectos de la ponderación numérica de esta variable y siguiendo a Pion – Berlin y Martínez (2017), la efectividad estará determinada en el continuo de 0 a 3, donde será 0 cuando no exista efectividad, y será 3 cuando sea mucha efectividad.

El detalle de estos cinco indicadores, marco extraído del trabajo de estos autores, se muestra esquematizado en el Cuadro 3.

³¹ Aquí entiendo por control civil la existencia o no de los mecanismos institucionales y normativos mencionados por Bruneau y Matei (2008), referente tanto a la existencia de un MDN y un Parlamento, ambas instituciones con autoridad sobre política y presupuesto de Defensa, así como también a sistemas de reclutamiento, formación y de ascensos, todo bajo criterios civiles.

Cuadro 3 – Efectividad en la implementación de cambios institucionales

Indicador	Efectividad			
	No existe	Poca	Bastante	Mucha
<u>Desarrollo y evaluación de estrategias</u>	– Militares desarrollan la estrategia militar, deciden sobre sus misiones y sólo existe evaluación interna.	- Gobierno decide sobre misiones pero no sobre estrategia ni evaluación.	- Gobierno desarrolla la estrategia y define las misiones, todo ello con evaluación desde MDN.	- Gobierno desarrolla la estrategia y decide las misiones, todo ello con evaluación civil desde el MDN y del Parlamento.
<u>Transparencia y rendición de cuentas</u>	– No existe.	- Algunas actividades militares y recursos públicos están supervisadas por el MDN. No existe transparencia pública.	- Actividades y cuentas militares son auditadas por una comisión parlamentaria, pero no existe transparencia pública.	- Comisión parlamentaria supervisa las actividades militares. Cuentas son auditadas por entidad independiente. Existe transparencia pública.
<u>Tamaño del presupuesto</u>	– El presupuesto en Defensa es superior al 6.68% del GPG.	- El presupuesto en Defensa es menor a 6.68% y mayor a 5% del GPG.	- El presupuesto en Defensa es menor a 5% y mayor a 3.5% del GPG.	- El presupuesto en Defensa es menor a 3.5% del GPG.
<u>Reducción y optimización de las FAS</u>	– PMB menor a 1.5 con despliegue de las FAS tipo territorial.	– PMB mayor a 1.5 y menor a 2.5, con despliegue de las FAS mayormente tipo territorial frente a funcional.	- PMB mayor a 2.5 y menor a 4, con despliegue de las FAS en equilibrio entre tipos territorial y funcional.	– PMB mayor a 4, con despliegue de las FAS basado en lógica funcional.
<u>Misiones</u>	– Misiones permanentes internas restrictivas y expansivas; misiones permanentes externas restrictivas; todo ello con bajo control civil.	– Misiones permanentes internas restrictivas y expansivas; misiones permanentes externas restrictivas; aumento de control civil sobre ambos tipos de misiones.	– Frecuentes misiones internas restrictivas y/o expansivas; misiones externas restrictivas y expansivas; total control civil sobre ambos tipos de misiones.	– Excepcionales misiones internas restrictivas y/o expansivas; misiones externas restrictivas y expansivas; total control civil sobre ambos tipos de misiones.

Fuente: Elaboración propia a partir del marco teórico propuesto por Pion-Berlin y Martínez (2017)

6.3 Interés de la ciudadanía sobre los temas militares

Coincidiendo con Pion – Berlin y Martínez (2017: 6 – 9) sobre la importancia de la existencia de una armonía entre gobierno, FAS y sociedad, aquí entiendo por “interés de la ciudadanía en los temas militares” a la consideración y preocupación que la ciudadanía tenga sobre los asuntos relativos a la Defensa y a las FAS, así como también sobre su funcionamiento e interrelación con los demás ámbitos del Estado. Desde mi enfoque, “interés de la ciudadanía en los temas militares” difiere e incluso lo considero previo al concepto de “Convergencia” analizado por Pion – Berlin y Martínez (2017: 249 – 298). Mientras que estos autores definen “Convergencia” como el proceso por el cual militares y civiles comparten cierta visión de un sistema democrático, llegando a comprenderse, valorarse y respetarse mejor; para que ello ocurra, previamente tiene que existir un escenario donde los civiles tengan interés en conocer y asumir la responsabilidad de conducir los temas militares. Así, entiendo que sin “interés” no hay “Convergencia” posible.

De la dimensión “Convergencia” que ellos manejan, yo considero pertinente su primer indicador, “Visión societal de las FAS”, el que tendré especialmente en cuenta. No obstante, considero que los otros tres indicadores, es decir, el cambio de modelo institucional al ocupacional, el reclutamiento no tradicional y la eliminación de los privilegios que distinguen a los militares de la sociedad, si bien son indicadores muy relevantes en sí mismos, no aportan a la valoración del “interés de la ciudadanía en los temas militares” que pretendo analizar aquí.

Así, para valorar esta variable, estudiaré el nivel de involucramiento de la sociedad en los temas militares. Por ello y basándome en Pion – Berlin y Martínez (2017: 211 – 217), por un lado analizaré el “Expertise civil” medido en las posibilidades que tienen los civiles de estudiar los temas de Defensa a nivel de educación universitaria, o si deben estudiar esos temas en instituciones militares (si es que esa posibilidad existe). También lo mediré en relación a la existencia o no de un campo de carrera en la materia, para el desarrollo profesional de civiles, lo que en cierta forma definirá una intersección entre interés de la ciudadanía en general y de las élites políticas en particular. En este sentido, también evaluaré el interés político a través del tratamiento de los asuntos del MDN y de las FAS que se hace en las comisiones parlamentarias de Defensa que, si bien también ello es analizado en la primera variable (Evaluación de cambios normativos e institucionales), aquí será

medido en términos de interés de las instituciones políticas en la temática, poniéndose el énfasis en el tipo de asuntos que trata y no tanto en su funcionamiento institucional como sí es estudiado allí. Por tanto, la evaluación de este indicador la determinaré en función de la existencia de cursos universitarios en la materia, las posibilidades de desarrollo profesional de civiles en el área y el tratamiento parlamentario de los asuntos relacionados con el MDN y las FAS. Por otro lado analizaré “Educación Militar”, donde mediré los niveles de autonomía que se le permite al sistema educativo militar en su relación con respecto al sistema educativo general, la existencia o no de acreditación externa, las potestades de designación docentes en tanto profesores civiles externos o instructores militares internos, y la posibilidad de que cadetes cursen materias en universidades civiles. Por tanto, cuanto más cerrado y autónomo sean los sistemas educativos militares con respecto al sistema educativo general, menos interés habrá en la ciudadanía en compartir ámbito educativos y de conocer el estamento militar.

Por otra parte, también para valorar el interés sobre los temas de Defensa, estudiaré los indicadores “Visión societal de las FAS” y “Valoración de las FAS para la sociedad”. En relación con el indicador “Visión societal de las FAS”, lo analizaré en términos de la percepción de certidumbre en el accionar democrático de las FAS; la confianza en las capacidades de las mismas para cumplir su misión específica y también frente a situaciones de emergencias; así como también la percepción del nivel de debate que en la sociedad ha habido en relación con los temas de Defensa y FAS. Cuanto menos confianza en las FAS en tanto instituciones democráticas, en sus capacidades y menos debate públicos sobre los temas que las involucran, menos interés ciudadano en los temas de Defensa y FAS.

En relación con el indicador “Valoración de las FAS para la sociedad”, analizaré la percepción de importancia que la sociedad le atribuye a las FAS, la concurrencia de valores militares con los civiles, así como también el nivel de afinidad que la sociedad tiene en relación a los militares. Así, cuanta menor importancia considere la ciudadanía que tienen las FAS, menor concurrencia de valores y menor afinidad haya entre militares y sociedad, menos interés tendrá la ciudadanía en los temas de Defensa y FAS.

Estos indicadores, “Visión societal de las FAS” y “Valoración de las FAS para la sociedad”, los mediré de manera indirecta a través de la aplicación de encuestas a élites del ámbito político, militar, académico y de la sociedad civil.

La encuesta a ser aplicada se instrumentará con el programa Qualtrics en modo de cuestionario auto – administrado con preguntas, tanto cerradas, como de rango y de clasificación. La misma tendrá dos partes, una primera parte indagando la percepción del accionar democrático de las FAS, la confianza en sus capacidades, así como también la percepción del debate que ha habido en relación con los temas de Defensa y FAS. En la segunda parte, se busca conocer la percepción respecto de la importancia que la sociedad le atribuye a las FAS, la concurrencia de valores militares con los civiles, así como también la afinidad que la sociedad tiene en relación a los militares. La comunicación con los encuestados será a través del envío por medios electrónicos del link de acceso a la encuesta en el programa Qualtrics. Cabe mencionarse que no se estimulará su contestación ofreciendo ningún tipo de aliciente, ya que lo que pretendo medir es el interés por los temas de Defensa Nacional y FAS y no el interés en obtener ese aliciente que eventualmente se pueda ofrecer como contraprestación.

Dicha encuesta brindarán una “fotografía” de la percepción de dichas élites al momento que se realiza, por lo cual esta variable no será medida en cada período de gobierno sino que, en el posterior análisis, se articulará con los resultados obtenidos del estudio de las otras dos variables independientes.

Así, en el ámbito político, aplicaré la encuesta a los integrantes de las comisiones de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados y de Senadores, a aquellas personas que se hayan desempeñado como Ministro de Defensa Nacional en algún gobierno del período a estudio, y a la máxima autoridad de cada uno de los partidos políticos con representación parlamentaria. En el ámbito militar, aplicaré la encuesta a militares que se hayan desempeñado como Comandantes en Jefe de alguna de las FAS, como Jefes del ESMAD, y a los cadetes del último año de las escuelas de formación de oficiales de las tres FAS. En el ámbito académico, aplicaré la encuesta a académicos reconocidos en función de su trayectoria profesional vinculada con la temática; a los alumnos del último año de la licenciatura en Ciencias Sociales de la UCU. Asimismo, aplicaré la encuesta a directores de empresas consultoras de

opinión pública, así como también a presidentes o directores de instituciones de la sociedad civil y think tanks.

A los efectos de la ponderación numérica de esta variable y siguiendo la línea determinada por Pion – Berlin y Martínez (2017), el interés de la ciudadanía estará determinado en el continuo de 0 a 3, donde será 0 cuando no exista interés, y será 3 cuando sea mucho.

El detalle de los cuatro indicadores se los puede ver esquematizados en el Cuadro 4.

Cuadro 4 – Interés ciudadano en los temas de Defensa Nacional y FAS

Indicador	No existe interés	Poco interés	Bastante interés	Mucho interés
<i>Expertise civil</i>	– Militares monopolizan el expertise en Defensa tanto en el gobierno como en educación. No existen cursos universitarios ni carrera civil en materia de Defensa. No existen comisiones de Defensa a nivel parlamentario.	– En universidades civiles se ofrecen algunos cursos o seminarios, mayormente optativos, relativos a Defensa. No existe un campo de carrera en Defensa Nacional. Existen algunos puestos para civiles en el MDN. Las comisiones de Defensa del Parlamento tratan asuntos rutinarios y no vitales.	- Considerable número de cursos sobre Defensa se ofrecen en universidades civiles. No existe un campo de carrera en Defensa Nacional pero más civiles son informalmente reclutados en el MDN. Las comisiones de Defensa del parlamento tratan asuntos rutinarios, no vitales, vitales y los relativos a las Misiones de Paz,	- Considerable número de cursos sobre Defensa impartidos en universidades e instituciones civiles de investigación. Existe un campo de carrera en Defensa. Considerable número de puestos para civiles en el MDN. Las comisiones de Defensa del parlamento tratan todos los asuntos, así como también participan en las definiciones presupuestales relacionadas con el MDN y las FAS.
<i>Educación militar</i>	– Educación militar con amplia autonomía. Academias militares sólo para cadetes y sólo con profesores militares. Currícula no ampliada y cadetes no toman cursos en universidades. Sin supervisión del gobierno ni acreditación externa.	– Educación militar autónoma. Academias militares sólo para cadetes y con profesores militares y civiles (ingresados por designación directa de las instituciones). Cadetes no toman cursos en universidades. Sin supervisión del MDN ni del Ministerio de Educación. Sin acreditación externa.	– Autonomía de la educación militar debilitada. Academias militares sólo para cadetes y con profesores militares y civiles (ingresados por designación directa de las instituciones). Currícula ampliada con temáticas humanísticas. Cadetes opcionalmente toman cursos en universidades pero no son motivados a ello. Con supervisión del MDN. Sin supervisión del Ministerio de Educación. Sin acreditación externa.	- FAS tienen autonomía educacional mínima. MDN y Ministerio de Educación tienen potestades de supervisión. Profesores civiles y militares. Colegios superiores militares abiertos a enrolamiento de profesores civiles. Currículas expandidas requiere que cadetes tomen cursos en universidades. Evaluación y acreditación externa obligatoria.
Visión societal de las FAS	– Sociedad considera que un golpe de Estado es muy probable, cree que los militares toman decisiones políticas, desconfía totalmente de FAS tanto como institución como también en sus capacidades para cumplir su misión fundamental. Desde el gobierno nunca se han puesto sobre la mesa de debate	– Sociedad considera que un golpe de Estado es bastante probable, cree que los militares interfieren en la toma de decisiones políticas, confía poco de las FAS tanto institucionalmente como en sus capacidades frente a emergencias, en sus capacidades para cumplir su misión fundamental de defensa de	– Sociedad considera que un golpe de Estado es poco probable, cree que los militares interfieren algo influyendo en la toma de decisiones políticas. Confía bastante en las FAS tanto institucionalmente como en sus capacidades frente a emergencias, en sus capacidades para cumplir su misión fundamental	- Sociedad ve como imposible un golpe de Estado. Sociedad valora la no interferencia militar en política, y confía en las FAS, en sus capacidades, y apoya sus misiones. Es común que desde el gobierno se pongan sobre la mesa de debate público los temas relacionados con las FAS.

	público los temas relacionados con las FAS.	la soberanía. En muy raras ocasiones el gobierno ha puesto sobre la mesa de debate público los temas relacionados con las FAS.	de defensa de la soberanía. En algunas ocasiones el gobierno ha puesto sobre la mesa de debate público los temas relacionados con las FAS.	
<i>Valoración de las FAS para la sociedad</i>	– La sociedad no considera importante la existencia de las FAS. Las FAS son instituciones separadas de la sociedad a la que sirven. Los valores y creencias de los militares son diferentes de los de la sociedad.	– La sociedad tolera la existencia de las FAS y sus misiones. Se percibe a las FAS como instituciones peculiares en el concierto nacional. Los valores y creencias de los militares son poco coincidentes con los de la sociedad.	– La sociedad apoya las FAS y sus misiones. Se percibe a las FAS como instituciones peculiares en el concierto nacional. Los valores y creencias de los militares son bastante coincidentes con los de la sociedad.	– La sociedad considera importante la existencia de las FAS y respeta su accionar, tanto dentro de fronteras como fuera de ellas. Son percibidas y valoradas como instituciones diferentes pero necesarias. Los valores y creencias de los militares están alineados con los de la sociedad a la que sirven.

Fuente: Elaboración propia a partir del marco teórico propuesto por Pion-Berlin y Martínez (2017)

Finalizando con las definiciones metodológicas, ya mencioné en el marco conceptual que Pion – Berlin y Martínez (2017: 35 – 38) hacen referencia a los diferentes ritmos o niveles de intensidad que desde los liderazgos políticos se imprimen a los procesos de reformas hacia la toma del control civil frente a eventuales resistencias por parte de las instituciones militares. Asimismo, dichos autores mencionan que los cambios de mayor profundidad, los que se relacionan con las limitaciones al poder militar, la generación de nuevos marcos legales e incluso la construcción de nuevas instituciones, se comienzan a dar en las primeras fases del proceso de democratización. No obstante y desde mi punto de vista, yo lo veo más como una secuencia que muestra cierta linealidad entre los fundamentales marcos normativos y cambios institucionales que son los que posibilitan los procesos y sus resultados en términos de eficiencia, todo ello relacionado también con el interés en los temas de Defensa Nacional. Más aún, si consideramos la eventualidad de que sean los propios líderes políticos los que no tengan interés en llevar adelante dichos procesos de cambio porque no tiene rédito electoral y puede generar otros costos políticos como se mencionó en el marco teórico, desde mi punto de vista ello termina desvirtuando el concepto de nivel de intensidad para el caso uruguayo.

Por todo ello, y tomando como base a Pion – Berlin y Martínez (2017:35) cuando establecen “transition”, “consolidating” y “consolidated” como las fases de las fases de reformas de CMR en el camino de democratización, a los efectos del análisis de las variables de esta investigación estableceré que el proceso estará en fase de “transición” cuando sus resultados estén entre 0 y 1; estará en fase de “consolidación” cuando sus resultados estén entre 1 y 2; y estará en fase “consolidado”, cuando sus resultados estén entre 2 y 3.

7 Análisis

7.1 El escenario institucional en la transición hacia el primer gobierno post dictadura

Como Gillespie (1995: 191 – 199) refiere, con el objetivo de volver a cauces democráticos durante el año 1984 en Uruguay se dio un proceso de negociación entre las FAS y los actores políticos, el que tuvo características propias. A pesar de que se percibía que se iba a llegar a las elecciones con presos políticos y muchos líderes partidarios proscritos imposibilitados para postularse a cargo electivos, el objetivo de los partidos políticos era persuadir a los militares, que aún tenían el control total del país, a transferir el poder a civiles elegidos democráticamente. Entre los líderes políticos encarcelados se encontraba Wilson Ferreira Aldunate, líder del Partido Nacional, uno de los partidos políticos más importantes en términos de respaldo ciudadano. En protesta por tal situación, el Partido Nacional se retiró de las negociaciones con los militares, las que de todas formas continuarían con el Partido Colorado, el otro partido de mayor respaldo ciudadano; la coalición de izquierda Frente Amplio, la que de todas formas decidió apoyar las negociaciones gracias a la posición dialoguista de su líder Liber Seregni y que había sido recientemente liberado luego de doce años de prisión; y la Unión Cívica, partido conservador de tendencia demócrata cristiana. Por su parte, para los militares la mayor preocupación era abandonar el gobierno sin perjudicar a la institución militar y/o arriesgar juicios por violación de los derechos humanos.

Desde el inicio del proceso de negociación, los partidos políticos fueron logrando ciertas concesiones por parte de los militares. Así, y como base del acuerdo, se logró el retorno de la libertad de prensa; la revocación de los Actos Institucionales que habían habilitado las purgas de funcionarios públicos de izquierda, así como también se logró la des-proscripción de unos 6.500 líderes políticos, aunque se mantuvieron en tal condición alrededor de 3.500 por haber sido juzgados por subversión.³² Asimismo, se logró la derogación de la prohibición de la actividad

³² Si bien las purgas de funcionarios públicos se centraron en funcionarios de filiación política de izquierda, las proscripciones involucraron a líderes políticos de todo el espectro político – partidario nacional. De hecho, el AI N° 4 proscribió a todos los candidatos de todos los partidos políticos que se habían postulado a la Presidencia de la República en las dos elecciones nacionales anteriores al golpe de Estado de 1973, así como también proscribió a todos los senadores, diputados y sus suplentes de todos los partidos políticos que se encontraban en ejercicio como tales en la legislatura cuando el golpe sobrevino (Peralta, 2013: 51; Gillespie, 1995: 63 – 65).

política, la liberación de 411 presos políticos y se reconoció al Frente Amplio como coalición política. (Gillespie, 1975: 205 – 207)

En el acuerdo pactado entre políticos y militares, establecido en el AI N° 19, llamado “Pacto del Club Naval”, se determinó el procedimiento electoral que se llevaría a cabo en noviembre de 1984 y el proceso de transferencia del poder, a efectuarse a principios de 1985 a las autoridades electas. Asimismo, se acordó mantener el COSENA como órgano asesor a ser convocado por el Presidente de la República; que la justicia militar sólo se aplicaría en casos de estado de emergencia definidos como tales estrictamente; que la Asamblea General Legislativa, a partir de julio de 1985, tendría poderes constituyentes y que el proyecto de reforma constitucional que de ella emanase, debía plebiscitarse en noviembre de 1985. También se definió que los Comandantes en Jefe de las FAS pasaban a ser designados por el Presidente de la República, con venia del Senado, de entre una terna de candidatos presentada por la Junta de Oficiales Generales de las FAS; y se acordó una fórmula para suspender los derechos civiles en épocas de emergencia, referido como “estado de insurrección” y que sólo lo podía declarar el Presidente de la República, pero automáticamente se otorgaba jurisdicción a los tribunales militares sobre los detenidos.

En definitiva, si bien se llegó a elecciones con presos políticos y miles de líderes proscritos,³³ las encuestas indicaron que la ciudadanía uruguaya aceptaba el acuerdo con las FAS e ir a elecciones, aunque éstas no fuesen totalmente libres (Gillespie, 1975: 201). Incluso, hasta la popularidad de los militares también aumentó después del pacto (Gillespie, 1975: 217).

Así, el Parlamento electo en noviembre de 1984 asumió el 15 de febrero de 1985 y el Presidente electo, el Dr. Julio M^a Sanguinetti, asumió como tal el 1° de marzo de ese mismo año. El COSENA nunca fue convocado para ninguna instancia y la Asamblea General Legislativa no se transformó en Asamblea Constituyente en julio de 1985. Asimismo, por ley 15.737 se amnistiaron los delitos políticos, entendiendo por estos los cometidos por móviles políticos, sean delitos comunes o militares

³³ Si bien el partido comunista y los sectores de extrema izquierda continuaban proscritos, de todas formas pudieron inscribir listas con nombres alternativos. (Gillespie, 1975: 217)

conexos con la finalidad de buscar un objetivo político. En esta amnistía estaban expresamente excluidos los militares y policías.³⁴

Pasado un año del nuevo gobierno, al aprobarse la ley 15.808 el 24 de abril de 1986, se derogó la Doctrina de la Seguridad Nacional del marco normativo vigente, cuyas bases legales estaban incluidas en los primeros artículos de la ley orgánica de las FAS (Nº 14.157 promulgada en 1974 por la dictadura), que daba a la seguridad y a las instituciones militares preponderancia sobre todas las actividades del desarrollo nacional.³⁵ Así, en dicha ley 15.808 se redefinió la misión de las FAS, derogándose los artículos que definían “Seguridad Nacional” y “Defensa Nacional”, así como también se suprimió el COSENA y se configuró un nuevo sistema de elección de los Comandantes en Jefe de las FAS. Éste estableció que los Comandantes en Jefe serían elegidos de entre todos los Oficiales Generales de cada Fuerza y ya no de una terna propuesta por la Junta de Oficiales Generales de las FAS, determinándose además un máximo de 5 años como límite de permanencia como Comandante en Jefe. Asimismo, en su artículo 3º se estableció una definición de las funciones y dependencia orgánica de las FAS, en una redacción casi idéntica a la que regía antes de 1974, establecida en la Ley 10.050 del año 1941:

"Las Fuerzas Armadas tienen por cometido fundamental defender el honor, la independencia y la paz de la República, la integridad de su territorio, su Constitución y sus leyes, debiendo actuar siempre bajo el mando superior del Presidente de la República, ...".

En definitiva, los cambios en la dirección política que se apartaron de lo que se había pactado en la salida de la dictadura, no generaron obstáculos insuperables (Gillespie, 1975: 260).

³⁴ Artículo 5º de la ley 15.737: Quedan excluidos de la amnistía los delitos cometidos por funcionarios policiales o militares, equiparados o asimilados, que fueran autores, coautores o cómplices de tratamientos inhumanos, crueles o degradantes o de la detención de personas luego desaparecidas, y por quienes hubieren encubierto cualquiera de dichas conductas.

³⁵ Su artículo 4º definía “seguridad nacional” como: ... el estado según el cual, el patrimonio nacional en todas sus formas y el proceso de desarrollo hacia los objetivos nacionales, se encuentran a cubierto de interferencias o agresiones, internas y externas.”

7.2 Evaluación de cambios en marcos normativos e institucionales

Sanguinetti I

1985 – 1989

Poder militar

En relación al indicador “Hacedores de política”, en función de la transición de la dictadura hacia la democracia a través de una salida negociada entre políticos y militares, se llegó a las elecciones del primer gobierno con restricciones en diferentes aspectos relacionados con las libertades políticas y ciudadanas. Por ello, en el subcomponente “Selección de liderazgos”, en virtud de que los militares pusieron limitaciones en la selección de liderazgos políticos, determinando así trabas en el desarrollo normal electoral, lo mido como poco progreso en el período. No obstante ello, cabe mencionar que los cambios propuestos por las autoridades civiles en el primer año de gobierno y que no siguieron la línea de lo acordado en el Pacto del Club Naval, no pudieron ser evitados por las FAS, por lo cual mido el subcomponente “Selección de políticas” como bastante progreso en el período. En relación con el subcomponente “Empresas de Defensa” durante este período de gobierno las mismas, PESMA y SCRA, se mantuvieron bajo control militar en términos de gestión. No obstante, y de acuerdo a lo establecido en el artículo 211 de la Constitución de la República y en los artículos 1, 2, 113 y 114 del decreto 150/012 del TOCAF, el TCR tenía la potestad de ejercer control y supervisión de todos los gastos del MDN, incluidos los de las FAS, control éste que era y es preceptivo y ejercido por el contador delegado de la Contaduría General de la Nación y del TCR, designado al efecto en el MDN.³⁶ Por ello, mido el subcomponente “Empresas públicas de Defensa” como bastante progreso de reformas en el período.

En relación al indicador “Derechos humanos”, ante la citación de militares a comparecer en juzgados penales ordinarios que investigaban casos relacionados con las violaciones a los derechos humanos, el Parlamento discutió y aprobó la ley 15.848, “Ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado”³⁷. La misma determinó que

³⁶ De acuerdo a los artículos 210 y 211 de la Constitución, el Tribunal de Cuentas de la República es un órgano con autonomía funcional que interviene preventivamente en los gastos y los pagos, conforme a las normas reguladoras que establecen las leyes, al efecto de certificar su legalidad.

³⁷ Si bien el artículo 4º de la ley 15.848 (Ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado) obligaba al juez a remitir al Poder Ejecutivo las denuncias presentadas hasta la aprobación de la ley en relación a

caducaba la pretensión punitiva en aquellos delitos por móviles políticos o en ocasión del cumplimiento de sus funciones, a través de acciones ordenadas por los mandos que actuaron durante el período dictatorial, cometidos hasta el 1º de marzo de 1985 por funcionarios militares y policiales, equiparados y asimilados.³⁸ De esta forma, los militares y policías evitaron en este período de gobierno los juicios por violaciones a los derechos humanos. Cabe mencionarse aquí que contra dicha ley 15.848 fue interpuesto un recurso de referéndum, cuya consulta al cuerpo electoral se llevó a cabo en 1989, resultando que el 57% de la ciudadanía apoyó el mantenimiento de la ley, mientras que el 43% apoyó su derogación, en un marco del sistema de voto obligatorio, como lo establece la Constitución de la República. Por todo ello, mido este indicador como no existencia de progresos en reformas en tal sentido.

En lo que respecta al indicador “Seguridad interna”, en febrero de 1985, días antes de que asumiera el Presidente electo, renunció a su cargo como Ministro del Interior el General Julio Rapela, quién fuese el último Ministro del Interior de la dictadura. El 1º de marzo siguiente asumió Carlos Manini Ríos, perteneciente al partido político del nuevo Presidente, Julio M^a Sanguinetti. A partir de ese momento la policía dejó de tener dependencia alguna con las FAS. No obstante, cabe mencionarse que la PNN, con función policial y cometidos de control de seguridad interna en la jurisdicción de puertos, playas, lagos y ríos, se mantuvo bajo control y estatus militar durante este

las violaciones a los derechos humanos a los efectos de que el Poder Ejecutivo las investigase, al otorgar cuatro meses de plazo para realizar dicha investigación e informar al juez sobre los resultados obtenidos y al no fijar normas, ni medios, ni dotar de capacidad coercitiva y estímulos para obtener confesiones, termina subordinando el Poder Judicial al Poder Ejecutivo (Buriano, 2011: 175).

³⁸ En el caso del personal civil equiparado a grado militar, se trata de un tipo de personal con características particulares. Desde el punto de vista presupuestario, ocupan vacantes civiles y se rigen por el estatuto del funcionario público. No obstante ello, de acuerdo los artículos 75 y 76 de la ley 14.157 y al decreto 783/973 (marco normativo que se mantiene vigente desde la dictadura), los funcionarios civiles equiparados a grados militares quedan sujetos a la jurisdicción penal y disciplinaria militar, aplicándose el reglamento disciplinario militar (Reglamento General de Servicio N° 21) y el Código Penal Militar tal como se aplican estos reglamentos a los militares en general. Incluso y de acuerdo lo que establece la ley 15.192 y al Instructivo N° 1/983/DPSC del MDN, el personal civil equiparado a grado militar tiene derecho al retiro militar como el resto de los militares. Así, si civilización es el paulatino pasaje hacia un modelo militar ocupacional (Martínez, 2014: 43), mientras que el modelo militar profesional remarca el desarrollo y perfeccionamiento de las habilidades del personal dentro de una institución que premia la disciplina, la jerarquía y la obediencia al mando (Pion – Belin y Martínez, 2017: 25); si además consideramos a Moskos (Moskos et al. 2000: 15 – 21) cuando dice que en los últimos años de la modernidad se ha visto un incremento de empleados civiles trabajando en roles operacionales y en funciones militares; y si Williams (Moskos et al. 2000: 269 – 270) resalta los cambios que se han ido produciendo en términos de intercambiabilidad de roles y tareas entre civiles y militares; considero que el hecho que existan funcionarios civiles en el MDN y en las propias FAS que sean equiparados a grados militares, lo que en última instancia puede restringir su independencia profesional, constituye lo opuesto a un proceso de reformas hacia un control civil de las FAS.

período de gobierno.³⁹ Por todo ello, el subcomponente “Rol militar” lo mido como bastante progreso y el subcomponente “Relación militar – policial” lo mido como mucho progreso de reformas en el período.

En lo relativo al indicador “Defensa externa”, la misma era controlada por los militares, los que si bien jerárquicamente dependían del Ministro de Defensa, durante este período de gobierno el MDN careció de una estructura civil de conducción política. Por ello mido este indicador como poco progreso de reformas en el período.

Marco legal

A nivel de la Constitución, partiendo del texto constitucional vigente del año 1967, durante todo el período de gobierno se mantuvieron inmutables las referencias a las FAS y a los militares que ya estaban determinadas. En tal sentido, se mantuvo lo establecido en el numeral 2º de su artículo su artículo 168 referido a que al Presidente de la República, en acuerdo con el Ministro de Defensa Nacional o en Consejo de Ministros, le compete el mando superior de las FAS. Asimismo, se mantuvo el literal A de su artículo 59, el que establece que el personal militar tendrá un estatuto de empleado público diferente al resto de la administración pública, sin profundizarse sobre el punto. También, y a través del numeral 4º de su artículo 77 se mantuvieron las limitaciones a los derechos políticos de los militares en actividad, determinando que deberán abstenerse de formar parte de clubes políticos, ni de hacer cualquier manifestación política en forma pública, limitándose sus derechos políticos al sólo ejercicio del voto.⁴⁰ Además de ello, no se realizaron cambios o definiciones relativas a las FAS, en virtud de lo cual mido este indicador como poco progreso de reformas.

A nivel del indicador “Leyes de Seguridad y Defensa”, no existió tal ley en el período, por lo cual mido este indicador como no existencia de reformas en tal sentido.

³⁹ De acuerdo a la ley 10.968, la Prefectura Nacional Naval dependía directamente del MDN desde 1947 sin estatus militar. A partir de 1973, año de comienzo de la dictadura, pasó a depender de la AN como una de su organización institucional, con estatus militar. <https://www.armada.mil.uy/index.php/32-institucion/historia> [Accesado el 19 de Mayo de 2021].

⁴⁰ Esta limitación constitucional no es exclusiva para militares sino que también se establece para otras autoridades, detalladas de esta forma en el inciso 4º del artículo 77 de la Constitución: “Los magistrados judiciales, los miembros del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y del Tribunal de Cuentas, los Directores de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados, los militares en actividad, cualquiera sea su grado, y los funcionarios policiales de cualquier categoría, deberán abstenerse, bajo pena de destitución e inhabilitación de dos a diez años para ocupar cualquier empleo público, de formar parte de comisiones o clubes políticos, de suscribir manifiestos de partido, autorizar el uso de su nombre y, en general ejecutar cualquier otro acto público o privado de carácter político, salvo el voto. ...”.

A nivel del indicador “Leyes de organización militar”, se modificaron parcialmente las leyes orgánicas de las FAS. La ley 15.808 derogó los conceptos “Seguridad Nacional” y “Defensa Nacional” cuyos contenidos provenían de la DSN, pero sin realizarse definiciones sustitutivas.⁴¹ Asimismo, a través del artículo 182 de la ley 15.809 y del artículo 72 de la ley 15.903, se estableció una reducción genérica, paulatina y porcentual de efectivos, pero sin definirse modificaciones en la organización, ni en la estructura de las FAS. Por ello, mido este indicador como poco progreso de reformas.

En relación al indicador “Leyes de Justicia Militar”, se mantuvo vigente el Código Penal Militar – Ley 10.326 del año 1943, que determina que son sujeto de él los militares, equiparados y también los civiles que cometan delitos militares. Asimismo y con la vigencia de la ley 15.848, no se realizan juzgamientos por violaciones a los derechos humanos en dictadura. Por tanto, mido este indicador como no existencia de reformas en tal sentido.

En relación con el indicador “Leyes de Estado de Excepción”, el artículo 168, inciso 17, de la Constitución de la República prevé las “Medidas prontas de seguridad ante ataque externo o conmoción interna”. Esa excepcionalidad la determina el Presidente de la República y debe informarla al Parlamento, el que resolverá en última instancia. Por ello, mido este indicador como mucho progreso en reformas.

Construcción de instituciones

A nivel del MDN, durante los dos primeros años de este primer período de gobierno del Presidente Sanguinetti, el Ministro de Defensa Nacional designado fue Juan Vicente Chiarino, político de 83 años de edad perteneciente a un partido político minoritario, la Unión Cívica. En 1987 fue relevado en el cargo por el General – ya en situación de retiro – Hugo Medina, quien, en su rol de Comandante en Jefe del Ejército, había participado en las negociaciones que terminaron con el Pacto del Club Naval. Tal como ya acaecía incluso desde antes de la dictadura, salvo el cargo de Ministro y el de Vice – ministro, los puestos de dirección y el resto de la estructura estaba compuesta – y así se mantuvo durante todo el período – por militares en actividad o civiles equiparados a grado militar, con escasos profesionales civiles en áreas específicas, muchos de ellos

⁴¹ A partir de 1986, la institucionalidad relacionada con la Defensa Nacional careció de dichas definiciones legales. En lo referido a “Defensa Nacional”, si bien existía un MDN y existían FAS, Uruguay transcurrió su vida institucional sin esa definición política, legal y conceptual durante 24 años, hasta la promulgación de la LMD en 2010. En relación a “Seguridad Nacional”, desde 1986 y hasta el final del período a estudio en esta investigación, 2019, Uruguay ha pervivido sin una definición sobre la misma.

equiparados a grados militares. Por todo ello, con un MDN militarizado, el indicador “Ministerio de Defensa” lo mido como poco progreso en reformas.⁴²

En relación al indicador “Consejo de Defensa”, luego de la aprobación de la ley 15.808 en el año 1986, la que derogó el marco legal que daba institucionalidad al COSENA, al que de hecho el Presidente no citó a reunirse en ninguna ocasión en el período que pervivió en este primer gobierno civil luego de la dictadura, no existió otro Consejo de Defensa. Por tanto, en relación a este indicador, lo mido como no existencia de reformas.

En relación al indicador “Estado mayor militar”, en este período de gobierno existió un Estado Mayor Conjunto que, de acuerdo a los artículos 16 y 17 de la ley 14.157 – Ley orgánica de las FAS elaborada en la dictadura y que regía en el período –, era un órgano de funcionamiento conjunto pero subordinado a la Junta de Comandantes en Jefe de las FAS. Por tanto, las FAS operaron como servicios separados, excepto cuando las mismas consideraron que debían funcionar en conjunto. Por ello mido este indicador como que no existen progresos de reformas.

En relación con el indicador “Comisiones parlamentarias”, en este período de gobierno, como en todo el período 1985 – 2019 que aquí se analiza, funcionaron comisiones de Defensa Nacional en ambas cámaras, Diputados y Senadores. Los asuntos allí tratados, según se puede ver en el Anexo II, fueron rutinarios y no vitales – excepción hecha del estudio y aprobación de un marco normativo para compensar a aquellos militares que fueron dejados de lado en su carrera por razones ideológicas. En su funcionamiento carecieron de asesores con expertise que les brindasen conocimiento en la materia.⁴³ Por lo cual mido este indicador como poco progreso en reformas.

Resumiendo esta variable, en relación con la dimensión “Poder militar” y tal como se puede ver en la Tabla 1, este período de gobierno muestra los indicadores “Hacedores de política pública” y “Seguridad interna” como bastante progreso, contrapesado por el poco progreso del subcomponente “Selección de liderazgos” en virtud de los

⁴² Si bien los artículos 180 al 184 de la Constitución de la República definen cuál es el funcionario que sustituye al ministro en caso de licencia, vacancia temporal, suplencia en diversas actividades oficiales y que ese funcionario, segundo en importancia en el MDN, es un cargo político que ingresa con el Ministro y cesa con él; para el caso uruguayo el nombre que la Constitución le asigna a este cargo es el de “Subsecretario”. No obstante y para evitar eventuales confusiones, a los efectos de este trabajo en vez de “Subsecretario” nos referiremos a él como “Vice – ministro”.

⁴³ Los asuntos tratados por las comisiones de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados se puede consultar respectivamente en: <https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/senadores/comisiones/documentos/asuntos-informados> y en <https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/representantes/comisiones/documentos/asuntos-informados> [Accesado el día 25 de Mayo de 2021]

condicionamientos a los que este gobierno se vio sometido en tanto primer gobierno post dictadura. Esto también se ve reflejado en los indicadores “Derechos humanos” y “Defensa externa”. En lo que tiene que ver con la dimensión “Marco legal”, la misma muestra un comportamiento de poco cambio en la institucionalidad, en razón de la escasa definición del rol de las FAS a nivel constitucional, inexistencia de leyes de Seguridad y Defensa, mínimos cambios en relación a las leyes de organización militar y sistema de Justicia Militar también sin cambios. Todo ello se contrapesa en cierta forma por la existencia y definición, a nivel constitucional, del Estado de excepción. En lo referido a la dimensión “Construcción de instituciones”, los avances son mínimos y sólo en lo relacionado con el MDN, que tiene a su frente a Ministros y Viceministros civiles, y a la existencia de comisiones parlamentarias sobre la materia Defensa Nacional. Así, el promedio de la variable que evalúa los cambios en marcos normativos e institucionales resulta como poco progreso en la materia.

Tabla 1. *Evaluación de cambios normativos e institucionales 1985 - 1989*

Dimensión	Indicador	Subcomponente	Valoración del indicador
		<i>Selección de liderazgos</i>	1
	Hacedores de política pública	<i>Selección de política</i>	2
		<i>Empresas de Defensa</i>	2
		<i>Subtotal Indicador</i>	1,67
Poder militar	Derechos humanos		0
		<i>Rol militar</i>	2
	Seguridad interna	<i>Relación militar - policial</i>	3
		<i>Subtotal Indicador</i>	2,5
	Defensa externa	-	1
Subtotal Dimensión			1,29
	Constitución	-	1
	Leyes de Seguridad y Defensa	-	0
Marco legal	Leyes de Organización Militar	-	1
	Leyes de Justicia Militar	-	0
	Leyes de Estado de Excepción	-	3
Subtotal Dimensión			1
	Ministerio de Defensa	-	1
Construcción de instituciones	Consejo de Defensa	-	0
	Estado Mayor Militar	-	0
	Comisiones parlamentarias	-	1
Subtotal Dimensión			0,5

TOTAL VARIABLE

0,93

Fuente: Elaboración propia.

Lacalle

1990 – 1994

Poder militar

Al derogarse durante el período de gobierno anterior todas las limitaciones para el libre ejercicio de los derechos ciudadanos y políticos, en este período de gobierno los militares no tuvieron ningún rol en la selección de liderazgos políticos, ni en la definición de políticas, así como tampoco tuvieron rol alguno en el gabinete, ni pudieron interferir de ninguna manera en los procesos electorales. Por todo ello, los subcomponentes “Selección de liderazgos” y “Selección de políticas” del indicador “Hacedores de política”, los mido como mucho progreso de reformas en ambos casos. En relación con el subcomponente “Empresas de Defensa”, al igual que en el período de gobierno anterior, durante este período las mismas se mantuvieron bajo control militar en términos de gestión, aunque siempre bajo supervisión del TCR en lo relativo a la legalidad de los gastos, a través de la intervención preceptiva del contador delegado designado en el MDN. Por ello, en este período de gobierno este indicador lo mido como mucho progreso de reformas en el período.

En relación al indicador “Derechos humanos” relacionado con las violaciones a los derechos humanos, se mantuvo la situación de no investigar hechos denunciados que hayan ocurrido durante el período dictatorial, al amparo de la ley 15.848 aprobada y refrendada por la ciudadanía en el período de gobierno anterior. Por ello, mido este indicador como no existencia de progresos en reformas en tal sentido.

En lo que respecta a seguridad interna, la policía se mantuvo sin ninguna vinculación jerárquica ni de conducción operativa con respecto las FAS. Por otra parte, la PNN se mantuvo como parte integrante de la AN durante el período. Por ello, el subcomponente “Rol militar” lo mido como bastante progreso de reformas y el subcomponente “Relación militar – policial” lo mido como mucho progreso de reformas en el período.

En lo relativo al indicador “Defensa externa”, al igual que en el período de gobierno anterior, la misma se mantuvo controlada por los militares, los que si bien jerárquicamente dependían del Ministro de Defensa, durante este período de gobierno el MDN careció de una estructura civil de conducción política. Por ello mido este indicador como poco progreso de reformas en el período.

Marco legal

A nivel de la Constitución, durante este período de gobierno no hubo cambios, manteniéndose la enunciación de que le compete al Presidente de la República, actuando en acuerdo con el Ministro de Defensa o en Consejo de Ministros, el mando superior de las FAS; el estatuto de funcionario militar diferente al resto de los funcionarios públicos; así como también que los militares en actividad tienen limitados sus derechos políticos, excepto el ejercicio del voto. En virtud de lo cual mido este indicador como poco progreso de reformas.

En lo que tiene que ver con el indicador “Leyes de Seguridad y Defensa”, no existió tal ley en el período, por lo cual mido este indicador como no existencia de reformas en tal sentido.

En lo que respecta al indicador “Leyes de organización militar”, a través del artículo 89 de la ley 16.170, se concretó la disminución de efectivos como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 182 de la ley 15.809 y en el artículo 72 de la ley 15.903 promulgadas el período de gobierno anterior, aunque ello no implicó cambios organizacionales ni modificación de despliegue de las FAS. Asimismo, a través de los artículos 78 al 90 de la ley 16.226 – llamada informalmente como “ley de excedencia” – se promovió una reestructuración de los cuadros de oficiales de las FAS. Estos cambios se dieron en términos de reducción cuantitativa de efectivos, sin que se hubiesen promovido normas que reestructurasen la organización ni el despliegue de las FAS. De hecho, el artículo 85 de la ley 16.226 había dispuesto que antes de octubre de 1992 el Poder Ejecutivo debía enviar al Parlamento un proyecto de ley con las modificaciones de las leyes orgánicas de las FAS, lo que del análisis documental no surge que haya ocurrido. Por todo ello, mido este indicador como poco progreso de reformas.

En relación al indicador “Leyes de Justicia Militar”, se mantuvo vigente el Código Penal Militar – Ley 10.326 del año 1943, que determina que son sujeto de él los militares, equiparados y también los civiles que cometan delitos militares. Asimismo y con la vigencia de la ley 15.848, no se realizan juzgamientos por violaciones a los derechos humanos en dictadura. Por tanto, mido este indicador como no existencia de reformas en tal sentido.

En lo referido al indicador “Leyes de Estado de Excepción”, en este período de gobierno se mantuvo vigente en los mismos términos que en el gobierno anterior, el inciso 17 del artículo 168 de la Constitución de la República, el que prevé las “Medidas

prontas de seguridad ante ataque externo o conmoción interna”. Por ello, mido este indicador como mucho progreso en reformas.

Construcción de instituciones

En relación al indicador “Ministerio de Defensa”, por resolución N° 72.828 de fecha 12 de Julio de 1994, el Presidente de la República encomendó al MDN que estudiase y llevase adelante una serie de tareas relativas a su reestructuración y racionalización de las retribuciones del personal militar tendiendo a adecuarla en función de las jerarquías, y también reestructura de los cuadros de efectivos de las FAS. Estas modificaciones, según disponía la propia resolución mencionada, deberían ser elevadas a consideración del Poder Ejecutivo como anteproyecto de ley antes del 1° de Setiembre de 1994. Del análisis documental y normativo realizado, no se desprende que se hayan promovido ninguna de esas iniciativas. Asimismo, en este período de gobierno se mantuvo la situación de un ministerio militarizado a cargo de un Ministro y un Vice – ministro, civiles. Por todo ello, este indicador lo mido como poco progreso en reformas.

En lo que tiene que ver con el indicador “Consejo de Defensa”, no existió un consejo de este tipo, en este período de gobierno. Por tanto, en relación a este indicador, lo mido como no existencia de reformas.

A nivel del indicador “Estado mayor militar”, durante este período de gobierno se mantuvo sin variantes la existencia y situación institucional del Estado Mayor Conjunto, como dependencia de la Junta de Comandantes en Jefe de las FAS. Por tanto, las FAS operaron como servicios separados, excepto cuando las mismas consideraron que debían funcionar en conjunto. Por todo ello mido este indicador como que no existen progresos en reformas.

En relación con el indicador “Comisiones parlamentarias”, en este período de gobierno funcionaron comisiones de Defensa Nacional en ambas cámaras, Diputados y Senadores. Como se puede ver en el Anexo II, además de los asuntos rutinarios y no vitales, en este período se estudiaron asuntos relativos a financiamiento de equipamiento para las FAS, así como también se prorrogó el plazo que disponía el Poder Ejecutivo establecido por el art. 85 de la Ley 16.226, relativo al análisis y definición de modificaciones de las leyes orgánicas militares. Asimismo, se analizó la solicitud de participación de contingentes militares en la Misión de Paz OMUMOS (Mozambique) Por lo cual mido este indicador entre poco y bastante progreso en reformas.

Resumiendo esta variable, en relación con la dimensión “Poder militar” y tal como se puede ver en la Tabla 2, este período de gobierno muestra los indicadores “Hacedores de política pública” y “Seguridad interna” como bastante progreso, habiendo mejorado los subcomponentes “Selección de liderazgos” y “Selección de política” en razón de haberse eliminado las restricciones condicionantes que existieron en el período anterior. No obstante, esos condicionamientos siguen reflejándose en los indicadores “Derechos humanos” y “Defensa externa”, contrapesando la valoración de la dimensión. En lo que tiene que ver con la dimensión “Marco legal”, la misma mantiene sin variantes su comportamiento de poco cambio en la institucionalidad, manteniéndose vigentes los marcos legales provenientes de la dictadura, así como también se mantiene un sistema de Justicia Militar y la definición constitucional del Estado de excepción, todo ello sin cambios en relación con el período anterior. En lo referido a la dimensión “Construcción de instituciones”, se mantiene la valoración de todos los indicadores de la dimensión, excepción hecha de la actuación de las Comisiones parlamentarias, las que vieron incrementado su accionar y participación en temas de Defensa Nacional. Así, el promedio de la variable que evalúa los cambios en marcos normativos e institucionales ingresa al nivel de bastante progreso en la materia, con una leve mejora en relación al período anterior.

Tabla 2. *Evaluación de cambios normativos e institucionales 1990 - 1994*

Dimensión	Indicador	Subcomponente	Valoración del indicador
Poder militar	Hacedores de política pública	<i>Selección de liderazgos</i>	3
		<i>Selección de política</i>	3
		<i>Empresas de Defensa</i>	2
		Subtotal Indicador	2,67
	Derechos humanos		0
	Seguridad interna	<i>Rol militar</i>	2
		<i>Relación militar - policial</i>	3
		Subtotal Indicador	2,5
	Defensa externa	-	1
	Subtotal Dimensión		1,54
Marco legal	Constitución	-	1
	Leyes de Seguridad y Defensa	-	0
	Leyes de Organización Militar	-	1
	Leyes de Justicia Militar	-	0
	Leyes de Estado de	-	3

Excepción			
Subtotal Dimensión			1
Construcción de instituciones	Ministerio de Defensa	-	1
	Consejo de Defensa	-	0
	Estado Mayor Militar	-	0
	Comisiones parlamentarias	-	1,5
Subtotal Dimensión			0,63
TOTAL VARIABLE			1,06

Fuente: Elaboración propia

Sanguinetti II

1995 - 1999.

Poder militar

En relación al indicador “Hacedores de política”, en este período de gobierno se mantuvo intacta la situación proveniente del período anterior. Así, para los subcomponentes “Selección de liderazgos” y “Selección de políticas”, los mido como mucho progreso en reformas en ambos casos. En lo relativo al componente “Empresas de Defensa”, también se mantiene inmutable la situación en relación con los gobiernos anteriores, por lo que lo mido como bastante progreso en reformas.

En lo que tiene que ver con el indicador “Derechos humanos” relacionado con las violaciones a los derechos humanos, se mantuvo la situación de no investigar, al amparo de la ley 15.848 aprobada y refrendada por la ciudadanía. Por ello, mido este indicador como no existencia de progresos en reformas en tal sentido.

En lo que respecta al indicador “Seguridad interna”, en relación al subcomponente “Rol militar”, se mantuvo la situación de la PNN como parte integrante de la AN, bajo estatus militar y con roles de seguridad interna. No obstante ello, por decreto 378/997 y con el objetivo de liberar personal policial para atender las crecientes necesidades relacionadas con la seguridad ciudadana, en este período de gobierno se estableció que las FAS se hiciesen cargo de la custodia perimetral de las cárceles más importantes del país. En tal sentido, se dispuso la delimitación de una zona perimetral que sería considerada "zona militar", donde el personal cumplía funciones bajo su responsabilidad. Si bien el propio decreto establecía que la custodia perimetral de cárceles por parte de las FAS sería por tres meses, esa situación se fue renovando una y otra vez, abarcando todo el resto del período de gobierno. Así, el subcomponente “Rol militar” muestra este aumento de misiones relacionadas con la seguridad interna, por lo que en la medición hago notar ese deterioro, estableciéndolo como bastante progreso en reformas. En lo que respecta al subcomponente “Relación militar – policial”, en este período de gobierno se mantuvo la misma situación del período anterior, con una policía sin ninguna vinculación jerárquica ni de conducción operativa en relación con las FAS. Por ello, mido este subcomponente como mucho progreso de reformas en el período.

En lo relativo al indicador “Defensa externa”, la misma se mantiene controlada por los militares, los que si bien jerárquicamente dependen del Ministro de Defensa, durante

este período de gobierno el MDN careció de una estructura civil de conducción política. Por ello mido este indicador como poco progreso de reformas en el período.

Marco legal

A nivel de la Constitución, durante el período de gobierno no hubo cambios, manteniéndose la enunciación de que le compete al Presidente de la República, actuando en acuerdo con el Ministro de Defensa o en Consejo de Ministros, el mando superior de las FAS; el estatuto de funcionario militar diferente al resto de los funcionarios públicos; así como también que los militares en actividad tienen limitados sus derechos políticos, excepto el ejercicio del voto. En virtud de lo cual mido este indicador como poco progreso de reformas.

En lo que tiene que ver con el indicador “Leyes de Seguridad y Defensa”, no existió tal ley en el período. Por ello mido este indicador como no existencia de reformas en tal sentido.

A nivel del indicador “Leyes de organización militar”, no se promovieron modificaciones organizacionales de las FAS en el período. Cabe mencionarse que la ley 16.713 de setiembre de 1995, “Ley de Seguridad Social”, dispuso una reforma estructural relativa a los sistemas jubilatorios a nivel nacional. La misma, en su artículo 1º, también disponía que el Poder Ejecutivo elaborase un proyecto de ley modificativo del sistema de pasividades militares antes del 1º de enero de 1997. Del análisis normativo y documental realizado no se deduce que dicho proyecto haya sido elaborado ni elevado a consideración parlamentaria en este período de gobierno. Por todo ello, mido este indicador como poco progreso de reformas.

En relación al indicador “Leyes de Justicia Militar”, se mantuvo vigente el Código Penal Militar – Ley 10.326 del año 1943, que determina que son sujeto de él los militares, equiparados y también los civiles que cometan delitos militares. Asimismo y con la vigencia de la ley 15.848, no se realizan juzgamientos por violaciones a los derechos humanos en dictadura. Por tanto, mido este indicador como no existencia de reformas en tal sentido.

A nivel del indicador “Leyes de Estado de Excepción”, en este período de gobierno se mantuvo vigente en los mismos términos que en el gobierno anterior, el inciso 17 del artículo 168 de la Constitución de la República, el que prevé las “Medidas prontas de seguridad ante ataque externo o conmoción interna”. Por ello, mido este indicador como mucho progreso en reformas.

Construcción de instituciones

En relación con el indicador “Ministerio de Defensa”, si bien por decreto 114/991 se modificó el reglamento interno del MDN, el mismo no implicó cambios en la institucionalidad del MDN, manteniéndose en este período de gobierno la situación de un ministerio militarizado aunque a cargo de un Ministro y un Vice – ministro civiles, designados políticamente. Por todo ello, este indicador lo mido como poco progreso en reformas.

En lo que tiene que ver con el indicador “Consejo de Defensa”, no existió un consejo de este tipo, en este período de gobierno. Por tanto, en relación a este indicador, lo mido como no existencia de reformas.

A nivel del indicador “Estado mayor militar”, durante este período de gobierno se mantuvo sin variantes la existencia y situación institucional del Estado Mayor Conjunto, como dependencia de la Junta de Comandantes en Jefe de las FAS. Por tanto, las FAS operaron como servicios separados, excepto cuando las mismas consideraron que debían funcionar en conjunto. Por todo ello mido este indicador como que no existen progresos en reformas.

En lo relativo al indicador “Comisiones parlamentarias”, en este período de gobierno funcionaron comisiones de Defensa Nacional en ambas cámaras, Diputados y Senadores. Como se puede ver en el Anexo II, además de los asuntos rutinarios y de gestión, en este período se ascendieron a aquellos militares que en dictadura fueron relegados por razones políticas o ideológicas. Por lo cual mido este indicador como poco progreso en reformas.

Resumiendo esta variable en este período de gobierno, en relación con la dimensión “Poder militar” y tal como se puede ver en la Tabla 3, este período de gobierno muestra el indicador “Hacedores de política pública” sin variantes en relación con el gobierno anterior. No obstante, el indicador “Seguridad interna” muestra un deterioro en razón de que aumentan las misiones internas expansivas al comenzar las FAS a cumplir misiones de custodia de establecimientos de reclusión de delincuentes comunes. También se mantiene sin cambios lo relativo a los indicadores “Derechos humanos” y “Defensa externa”. En lo que tiene que ver con la dimensión “Marco legal”, también en este período de gobierno la misma mantiene sin variantes su comportamiento de poco cambio en la institucionalidad, así como también se mantiene un sistema de Justicia Militar y la definición constitucional del Estado de excepción, todo ello sin cambios en

relación con el período anterior. En lo referido a la dimensión “Construcción de instituciones”, se mantiene la valoración de todos los indicadores de la dimensión, excepción hecha de la actuación de las Comisiones parlamentarias, las que vieron caer su valoración al volver a centrarse en temas rutinarios.

Así, el promedio de la variable que evalúa los cambios en marcos normativos e institucionales resulta en el límite exacto entre poco y bastante progreso en la materia.

Tabla 3. *Evaluación de cambios normativos e institucionales 1995 - 1999*

Dimensión	Indicador	Subcomponente	Valoración del indicador
		<i>Selección de liderazgos</i>	3
	Hacedores de política pública	<i>Selección de política</i>	3
		<i>Empresas de Defensa</i>	2
		Subtotal Indicador	2,67
Poder militar	Derechos humanos		0
		<i>Rol militar</i>	1,75
	Seguridad interna	<i>Relación militar - policial</i>	3
		Subtotal Indicador	2,38
	Defensa externa	-	1
Subtotal Dimensión			1,51
	Constitución	-	1
	Leyes de Seguridad y Defensa	-	0
Marco legal	Leyes de Organización Militar	-	1
	Leyes de Justicia Militar	-	0
	Leyes de Estado de Excepción	-	3
Subtotal Dimensión			1
	Ministerio de Defensa	-	1
Construcción de instituciones	Consejo de Defensa	-	0
	Estado Mayor Militar	-	0
	Comisiones parlamentarias	-	1
Subtotal Dimensión			0,5
TOTAL VARIABLE			1

Fuente: Elaboración propia

Battle

2000 – 2004

Poder militar

En relación al indicador “Hacedores de política”, en este período de gobierno se mantuvo sin cambios en relación con el período anterior. Por ello, también los subcomponentes “Selección de liderazgos” y “Selección de políticas”, los mido como mucho progreso en reformas. También el componente “Empresas de Defensa” lo mido como bastante progreso en reformas.

A nivel del indicador “Derechos humanos” si bien se mantuvo la situación de no promover juicios al amparo de la ley 15.848, sí hubo un proceso de investigación. En tal sentido y por resolución 858/2000, el Presidente de la República conformó una comisión denominada “Comisión para la Paz”, integrada con referentes políticos de todas las orientaciones, así como también de la sociedad civil. En dicha resolución se estableció que el cometido de la comisión era recibir, analizar, clasificar y recopilar información sobre las desapariciones forzadas ocurridas durante el régimen dictatorial. Así, partiendo de las conclusiones de su informe final (Comisión para la Paz, 2003), a través del decreto 146/003, el Poder Ejecutivo reconoció dicho informe en todos sus términos como la versión oficial de la situación de los detenidos – desaparecidos en dictadura. Por ello, tomando en cuenta este avance, y si bien no se generaron enjuiciamientos al respecto en función del marco normativo vigente, mido este indicador como poco progreso en reformas.

En lo que respecta al indicador “Seguridad interna”, si bien el subcomponente “Relación militar – policial” se mantuvo sin variantes en el período, con un Ministerio de Interior y sus fuerzas de seguridad interior independientes del MDN y de las FAS, el subcomponente “Rol militar” tuvo variaciones. En tal sentido, a la situación de la custodia perimetral de cárceles – que comenzó en el período de gobierno anterior y continuó también durante todo este período – y a la jurisdicción y competencias de la PNN en materia de seguridad interna, se agrega que, por decreto 437/001, se reglamentó el funcionamiento de la PAN, institución militar que integra orgánicamente la FAU, con la función de control y mantenimiento del orden y la seguridad de la infraestructura aeronáutica nacional, incluyendo aeropuertos, en su carácter de auxiliar de la justicia, previniendo, reprimiendo e investigando la comisión de delitos que se cometen en su jurisdicción. Por todo ello, mientras que el subcomponente “Relación militar – policial”

lo mido como mucho progreso en reformas, en el caso del subcomponente “Rol militar” hago notar el cambio, aunque manteniéndose como bastante progreso en reformas.

En lo relativo al indicador “Defensa externa”, la misma se mantiene controlada por los militares, los que si bien jerárquicamente dependen del Ministro de Defensa, durante este período de gobierno el MDN careció de una estructura civil de conducción política. Por ello mido este indicador como poco progreso de reformas en el período.

Marco legal

En lo que respecta a la Constitución, durante este período de gobierno no hubo cambios, manteniéndose la enunciación de que le compete al Presidente de la República, actuando en acuerdo con el Ministro de Defensa o en Consejo de Ministros, el mando superior de las FAS; el estatuto de funcionario militar es diferente al resto de los funcionarios públicos; así como también que los militares en actividad tienen limitados sus derechos políticos, excepto el ejercicio del voto. En virtud de lo cual mido este indicador como poco progreso de reformas.

A nivel del indicador “Leyes de Seguridad y Defensa”, no existió tal ley en el período. Por ello mido este indicador como no existencia de reformas en tal sentido.

En relación con las “Leyes de organización militar”, el 8 de setiembre de 2003 el Poder Ejecutivo envió al Parlamento un proyecto de ley bajo el título “Principios básicos de Defensa Nacional y organización militar”. Del análisis normativo y documental realizado no se desprende que haya sido tratado por el Poder Legislativo. Por todo ello, y considerando el intento de reformulación del marco orgánico normativo que tuvo el Poder Ejecutivo en el período de gobierno que estoy analizando, mido este indicador como bastante progreso de reformas.

En lo que respecta al indicador “Leyes de Justicia Militar”, se mantuvo vigente el Código Penal Militar – Ley 10.326 del año 1943, que determina que son sujeto de él los militares, equiparados y también los civiles que cometan delitos militares. Asimismo y con la vigencia de la ley 15.848, no se realizan juzgamientos por violaciones a los derechos humanos en dictadura. Por tanto, mido este indicador como no existencia de reformas en tal sentido.

En relación con el indicador “Leyes de Estado de Excepción”, el artículo 168, inciso 17, de la Constitución de la República prevé las “Medidas prontas de seguridad ante ataque externo o conmoción interna”. Esa excepcionalidad la determina el Presidente de la

República y debe informarla al Parlamento que resolverá en última instancia. Por ello, mido este indicador como mucho progreso en reformas.

Construcción de instituciones

En relación con el indicador “Ministerio de Defensa”, no hubo cambios en la institucionalidad del MDN. Asimismo, en este período de gobierno se mantuvo la situación de un ministerio militarizado aunque a cargo de un Ministro y un Vice – ministro civiles, designados políticamente. Por todo ello, este indicador lo mido como poco progreso en reformas.

En lo referido al indicador “Consejo de Defensa”, no existió un consejo de este tipo, en este período de gobierno. Por tanto, en relación a este indicador, lo mido como no existencia de reformas.

A nivel del indicador “Estado mayor militar”, durante este período de gobierno se mantuvo sin variantes la existencia y situación institucional del Estado Mayor Conjunto, como dependencia de la Junta de Comandantes en Jefe de las FAS. Por tanto, las FAS operaron como servicios separados, excepto cuando las mismas consideraron que debían funcionar en conjunto. Por todo ello mido este indicador como que no existen progresos en reformas.

En lo que respecta al indicador “Comisiones parlamentarias”, en este período de gobierno funcionaron comisiones de Defensa Nacional en ambas cámaras, Diputados y Senadores. Como se puede ver en el Anexo II, además de los asuntos rutinarios y de gestión, se analizaron varios temas relativos a la participación en Misiones de Paz, así como también ascensos de militares relegados en dictadura por razones político – ideológicas, además de declarar de interés el trazado del borde exterior de la plataforma continental correspondiente a Uruguay. Por lo cual mido este indicador entre poco y bastante progreso en reformas.

Resumiendo esta, en relación con la dimensión “Poder militar” y tal como se puede ver en la Tabla 4, este período de gobierno también muestra el indicador “Hacedores de política pública” sin variantes en relación con el gobierno anterior. No obstante, el indicador “Seguridad interna” muestra un deterioro en razón de que aumentan las misiones internas expansivas al comenzar a actuar la PAN en roles de orden y seguridad en jurisdicciones aeroportuarias. En lo que respecta al indicador “Derechos humanos”, el mismo muestra una mejoría al crearse la denominada “Comisión para la Paz”, a los efectos de investigar hechos relativos a la violación de los derechos humanos en

dictadura. En lo relativo al indicador “Defensa externa”, el mismo se mantuvo sin cambios con respecto al gobierno anterior. En lo que tiene que ver con la dimensión “Marco legal”, en este período se puede ver una pequeña mejora en razón de la iniciativa del Poder Ejecutivo de hacer cambios en la orgánica militar, enviando un proyecto de ley, aunque no conste que haya tratado en el Parlamento. Asimismo, en este período el MDN editó un documento académico con definiciones políticas respecto a Defensa Nacional. En otro orden, tanto el sistema de Justicia Militar como la definición constitucional del Estado de excepción, se mantiene sin variantes con respecto al período de gobierno anterior. En lo referido a la dimensión “Construcción de instituciones”, se mantiene la valoración de todos los indicadores de la dimensión, excepción hecha de la actuación de las Comisiones parlamentarias, las que vieron aumentar su valoración al ampliar la temática de los asuntos más allá de los rutinarios que trató en este período.

Así, el promedio de la variable que evalúa los cambios en marcos normativos e institucionales bastante progreso en la materia.

Tabla 4. *Evaluación de cambios normativos e institucionales 2000 - 2004*

Dimensión	Indicador	Subcomponente	Valoración del indicador	
Poder militar	Hacedores de política pública	<i>Selección de liderazgos</i>	3	
		<i>Selección de política</i>	3	
		<i>Empresas de Defensa</i>	2	
			Subtotal Indicador	2,67
		Derechos humanos		1
	Seguridad interna		<i>Rol militar</i>	1,5
			<i>Relación militar - policial</i>	3
			Subtotal Indicador	2,25
		Defensa externa	-	1
	Subtotal Dimensión			1,73
Marco legal		Constitución	-	
		Leyes de Seguridad y Defensa	-	
		Leyes de Organización Militar	-	
		Leyes de Justicia Militar	-	
		Leyes de Estado de Excepción	-	
Subtotal Dimensión			1,05	
Construcción de instituciones		Ministerio de Defensa	-	
		Consejo de Defensa	-	
		Estado Mayor Militar	-	

Comisiones parlamentarias	-	1,5
Subtotal Dimensión		0,63
TOTAL VARIABLE		1,27

Fuente: Elaboración propia

Tabaré I

2005 – 2009

Poder militar

En relación con el indicador “Hacedores de política”, en este período de gobierno se mantuvo invariable la situación proveniente de períodos anteriores. Por ello, los subcomponentes “Selección de liderazgos” y “Selección de políticas” los mido como mucho progreso en reformas. En relación con el subcomponente “Empresas de Defensa” durante este período de gobierno, si bien las mismas se mantuvieron bajo control militar en términos de gestión, aunque siempre bajo supervisión del TCR en lo relativo a la legalidad de los gastos, existieron cambios normativos. En tal sentido, en este período de gobierno y de acuerdo al artículo 135 de la ley 18.172 de fecha 31 de agosto de 2007, se habilitó al MDN a celebrar convenios para la prestación de servicios de diferente índole, con contraprestación económica.⁴⁴ Por esta vía, directa o indirectamente, desde el gobierno se generan cambios bajo el criterio “decrementalista” que menciona Martínez (2022), al reformar las FAS por la vía de los hechos, asignándole misiones ajenas a su naturaleza, afirmando la multifuncionalidad en las mismas. Por ello, considerando que este nuevo marco normativo puede generar variaciones en términos de emprendimientos económicos en el MDN, hago notar ese deterioro en el proceso de cambios, aunque manteniéndose como bastante progreso en reformas.

En lo que refiere al indicador “Derechos humanos” también en este período de gobierno se abrió un proceso de investigación. Por resolución de Poder Ejecutivo de fecha 8 de junio de 2005,⁴⁵ y al amparo del artículo 4º de la ley 15.848 que habilitaba las investigaciones en relación a las denuncias sobre violaciones a los derechos humanos, aunque no su penalización punitiva, se dispuso que se investigasen las mismas, encomendando a los Comandantes en Jefe de las FAS a que ampliasen la información consolidada en el informe final de la Comisión para la Paz, instancia de investigación

⁴⁴ Artículo 135 Ley 18.172 – El Ministerio de Defensa Nacional, con la finalidad del mejor aprovechamiento de su capacidad técnica, material y humana, podrá celebrar convenios con personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, para la prestación de servicios o colaboración en actividades que, por su especialidad, relevancia social o conveniencia pública le sean requeridas, percibiendo los precios correspondientes. En todo caso ello no deberá implicar detrimento en la capacidad operativa de las Fuerzas. Facúltase al Poder Ejecutivo, en acuerdo con los Ministerios de Defensa Nacional y de Economía y Finanzas, a reglamentar las condiciones de prestación de servicios, los criterios para la fijación de precios y las formas de pago. . . .

⁴⁵ <http://archivo.presidencia.gub.uy/web/noticias/2005/06/2005062403.htm> [Accesado el 19 de Mayo de 2021].

llevada adelante en el período de gobierno anterior. Asimismo, parte del partido de gobierno (Frente Amplio) y fuerzas sociales presentaron un recurso para derogar los artículos 1 al 4 de la ley 15.848 (Ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado que ya había sido sometida a referéndum en 1989). La correspondiente consulta popular se llevó a cabo en octubre de 2009, con el resultado de 48% a favor de su derogación, no llegándose a la mayoría simple requerida, siempre en un marco del sistema de voto obligatorio, como lo establece la Constitución de la República (Buriano, 2011: 187). Por todo ello, mido este indicador como bastante progreso en reformas.

A nivel del indicador “Seguridad interna”, el subcomponente “Rol militar” tuvo variantes con respecto al período de gobierno anterior. En tal sentido, además de FAS realizando custodia perimetral de aquellos establecimientos carcelarios establecidos con anterioridad, en este período y por decreto 531/009 se agrega la custodia perimetral de la cárcel de “Las Rosas”, en el departamento de Maldonado. Asimismo, también se mantiene la jurisdicción y competencias de la PNN y la PAN en roles de control de seguridad interna. Por ello, mido este subcomponente como bastante progreso de reformas, haciendo notar la diferencia con el período anterior. En lo relativo al subcomponente “Relación militar – policial”, la situación institucional se mantuvo sin variaciones, con una policía totalmente independiente de las FAS, por lo que mido este subcomponente como mucho progreso de reformas en el período.

En lo relativo al indicador “Defensa externa”, luego del DND llevado adelante en el año 2006, se comenzó un cambio estructural en el MDN, generándose una estructura civil en posiciones de direcciones generales del ministerio. De un ministerio básicamente militar con sólo con dos cargos civiles, el Ministro y el Vice – ministro, se pasó a otro más equilibrado en lo relativo a los cargos de dirección política. Por ello, mido este indicador como bastante progreso de reformas en el período.⁴⁶

Marco legal

En relación con la Constitución, durante el período de gobierno no hubo cambios, manteniéndose la enunciación de que le compete al Presidente de la República, actuando en acuerdo con el Ministro de Defensa o en Consejo de Ministros, el mando superior de las FAS; el estatuto de funcionario militar diferente al resto de los

⁴⁶ Tanto el DND como los cambios institucionales generados a partir del mismo, fue una resolución programática del Frente Amplio que se había discutido y resuelto en el marco del funcionamiento de la Comisión Permanente de Defensa Nacional del Frente Amplio y de acuerdo, a su vez, con lo resuelto en el IV Congreso Extraordinario “Cro. Héctor Rodríguez” (diciembre 2003).

funcionarios públicos; así como también que los militares en actividad tienen limitados sus derechos políticos, excepto el ejercicio del voto. En virtud de lo cual mido este indicador como poco progreso de reformas.

A nivel del indicador “Leyes de Seguridad y Defensa”, en febrero de 2010, en el último mes de este período de gobierno, se promulgó la ley 18.650 (LMD).⁴⁷ Por ello, mido este indicador como bastante progreso en reformas en tal sentido.⁴⁸

A nivel del indicador “Leyes de organización militar”, no hubo cambios en este período, manteniéndose vigentes las leyes de organización militar provenientes de la dictadura, con los cambios realizados en gobiernos anteriores. Por ello, mido este indicador como poco progreso de reformas.

En lo que tiene que ver con el indicador “Leyes de Justicia Militar”, se mantuvo vigente el Código Penal Militar – Ley 10.326 del año 1943. No obstante, el artículo 28 de la ley 18.650 (LMD) modificó la concepción del delito militar, estableciendo que sólo pueden ser cometidos por militares y que los delitos comunes cometidos por militares en tiempos de paz, serán sometidos a la justicia ordinaria. Por tanto, mido este indicador como bastante progreso en reformas.

En relación con el indicador “Leyes de Estado de Excepción”, el artículo 168, inciso 17, de la Constitución de la República prevé las “Medidas prontas de seguridad ante ataque externo o conmoción interna”. Esa excepcionalidad la determina el Presidente de la República y debe informarla al Parlamento que resolverá en última instancia. Por ello, mido este indicador como mucho progreso en reformas.

Construcción de instituciones

Sobre el indicador “Ministerio de Defensa”, en el año 2005 y por ley N° 17.921 se eliminó la posibilidad de que un militar en actividad pudiese cumplir la función de

⁴⁷ En relación con la LMD, la misma fue aprobada en el Parlamento por unanimidad y no sólo con los votos de partido de gobierno, el que tenía mayorías propias y, de hecho, no necesitaba del apoyo de la oposición para lograr su aprobación. En otro orden, si bien acuerdo con Pion – Berlin y Martínez (2017: 159) con que esta ley ha sido la primera norma significativa en la materia desde el fin de la dictadura, como su nombre lo indica no deja de ser una ley “marco”, con sólo 33 artículos, donde se hacen muchas definiciones importantes, pero que muchos otros temas también importantes se deja allí establecido a texto expreso que serán encarados en otras normas a futuro, como por ejemplo la Ley Orgánica del MDN (artículo 16), traslado de la jurisdicción militar a la órbita del Poder Judicial (artículos 27 y 31) y la confección de un Libro Blanco (artículo 30). Al finalizar el período que abarca esta investigación, ninguna de estos procesos de cambios mencionados, se habían efectivizado.

⁴⁸ Hago notar aquí que los períodos de gobierno en Uruguay – cuya duración es de 5 años – comienzan el 1° de marzo del primer año de gobierno, finalizando el 28 de febrero siguiente al último año de gobierno. Así, este período, si bien está referenciado como 2005 – 2009, comenzó el 1° de marzo de 2005 y finalizó el 28 de febrero de 2010.

Director o de Subdirector General de Secretaría, que son los cargos políticos más importantes del ministerio, luego de los cargos de Ministro y Vice – ministro. De esa forma y por Resolución del Poder Ejecutivo N° 295/005 de fecha 12 de diciembre de 2005, se designó el primer Director General de Secretaría civil. Asimismo, a través del artículo 83 de la ley 17.930 – ley de presupuesto nacional del período de gobierno 2005/2009 – se crearon siete cargos civiles de conducción política en el MDN: Director General de Recursos Humanos, Director General de Recursos Financieros, Director General de Servicios Sociales, Asistente de Sanidad, Asistente Letrado Adjunto, Consejero de Institutos de Formación Militar y el Subdirector General de Secretaría. Estos siete cargos civiles fueron definidos como posiciones a ser llenadas preceptivamente con personas de confianza política del Ministro. En lo que respecta a los cargos de Director de Recursos Humanos y el de Director de Recursos Financieros, por decreto 334/006, y el de Director de Servicios Sociales, por decreto 458/007, fueron definidas sus competencias en tanto superintendencia jerárquica de sus áreas correspondientes de funcionamiento en lo que respecta a todo el ministerio y sus dependencias, incluyendo las FAS, posibilitando un relacionamiento directo de las direcciones civiles recientemente creadas, con las áreas militares involucradas. En lo referido al cargo de Consejero de Institutos de Formación Militar, por Resolución 56.914 de fecha 6 de agosto de 2009, se definieron sus competencias, siendo éstas la función de coordinación y supervisión académica de la gestión de las instituciones de enseñanza del MDN.

No obstante, si bien en este período de gobierno fueron definidas las competencias de los nuevos cargos civiles creados, los mismos no fueron incluidos en el marco normativo reglamentario determinado por el decreto 114/991 (Reglamento Orgánico Funcional de Administración Superior del MDN, promulgado en 1991) el que se mantuvo vigente sin cambios hasta el final del período. Asimismo en este período de gobierno y de acuerdo a los artículos 122 a 125 de la ley 18.172 – ley de rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal del ejercicio 2006 – se da la opción al personal civil equiparado a grados militares a que puedan optar por mantenerse como equiparados a grados militares o establecerse definitivamente como funcionario bajo el estatuto de funcionario público civil. Por todo ello, en relación a este indicador lo mido como bastante progreso de reformas.

En lo referido al indicador “Consejo de Defensa”, el CODENA fue creado por ley 18.650, a pocas semanas de finalizar el período de gobierno. Por ello, no se logró

instalar efectivamente en este período de gobierno. No obstante, institucionalmente estaba creado. Por lo tanto, lo mido como bastante progreso en reformas.

En lo relativo al indicador “Estado mayor militar”, en virtud de que si bien el ESMAD – recientemente creado a través de la LMD – tenía asignados roles conjuntos, no lideraba las FAS ya que el Jefe del ESMAD pervivía institucionalmente con los Comandantes en Jefe de cada Fuerza, todos ellos en el mismo nivel jerárquico. Por ello, lo mido como poco progreso de reformas.

En relación con el indicador “Comisiones parlamentarias”, en este período de gobierno funcionaron comisiones de Defensa Nacional en ambas cámaras, Diputados y Senadores. Como se puede ver en el Anexo II, además de los asuntos rutinarios y de gestión, se estudiaron los cambios institucionales relativos a la Ley Marco de Defensa y su implementación. Asimismo, se estudió la financiación y compra de equipamiento para la Misión de Paz en Haití. Por todo ello, mido este indicador como bastante progreso en reformas.

Resumiendo esta variable en este período de gobierno, debo hacer notar que luego del resultado electoral de 2004, en 2005 asumió el primer gobierno de izquierda (partido Frente Amplio) el que logró no sólo el gobierno por ser el partido más votado, sino que incluso logró la mayoría parlamentaria, cosa que no ocurría desde antes de la dictadura.⁴⁹ Eso equivale decir que el gobierno del período 2005 – 2009 tuvo fuerza política propia para llevar adelante sus iniciativas legislativas. Así las cosas, en relación con la dimensión “Poder militar” y tal como se puede ver en la Tabla 5, este período de gobierno muestra una leve caída en el indicador “Hacedores de política pública”, la que obedece a que en el subcomponente “Empresas de Defensa” se crea el marco legal para que las FAS, bajo criterios de multifuncionalidad, vendan servicios a entidades públicas o privadas. En lo referido al indicador “Seguridad interna”, el mismo muestra un nuevo deterioro en razón de que aumentan las misiones internas expansivas al ampliarse el número de establecimientos carcelarios donde las FAS realizan custodia perimetral. En lo que respecta al indicador “Derechos humanos”, el mismo muestra una mejoría al iniciarse un nuevo proceso de investigación en relación a violación de los derechos humanos en dictadura. En lo relativo al indicador “Defensa externa”, el mismo mejora sensiblemente al llevarse adelante en este período el DND y comenzarse a crear estructuras civiles en el MDN que permitirán el liderazgo civil en la materia. En lo que

⁴⁹ <https://www.gub.uy/corte-electoral/datos-y-estadisticas/estadisticas> [Accesado el día 13 de setiembre de 2023]

tiene que ver con la dimensión “Marco legal”, mientras que en este período se puede ver que a nivel constitucional se mantiene la definición del Estado de excepción y que en el indicador “Leyes de Organización Militar” cae con respecto al período anterior ya que se mantienen las leyes orgánicas de la dictadura, sí se constata una importante mejora en lo que tiene que ver con los indicadores “Leyes de Seguridad y Defensa” y “Leyes de Justicia Militar”. En tal sentido, al final del período se promulga la LMD, en la cual, además de ser marco para posteriores iniciativas legales a realizarse a futuro, también se modifica el Código Penal Militar, disponiendo que sólo los militares son sujetos en ámbitos de justicia militar. En lo referido a la dimensión “Construcción de instituciones”, si bien se mantiene la valoración referida a la actuación de las Comisiones Parlamentarias, con respecto al gobierno anterior se vieron cambios importantes. En tal sentido, en el MDN se crearon cargos civiles con competencias relevantes en términos de liderazgo político, se creó, aunque no llegó a funcionar, el CODENA y el ESMAD.

Así, el promedio de la variable que evalúa los cambios en marcos normativos e institucionales marca un importante aumento dentro del nivel de bastante progreso.

Tabla 5. *Evaluación de cambios normativos e institucionales 2005 - 2009*

Dimensión	Indicador	Subcomponente	Valoración del indicador
		<i>Selección de liderazgos</i>	3
	Hacedores de política pública	<i>Selección de política</i>	3
		<i>Empresas de Defensa</i>	1,75
		Subtotal Indicador	2,58
Poder militar	Derechos humanos		2
		<i>Rol militar</i>	1,5
	Seguridad interna	<i>Relación militar - policial</i>	3
		Subtotal Indicador	2,25
	Defensa externa	-	2
Subtotal Dimensión			2,21
	Constitución	-	1
	Leyes de Seguridad y Defensa	-	2
Marco legal	Leyes de Organización Militar	-	1
	Leyes de Justicia Militar	-	2
	Leyes de Estado de Excepción	-	3
Subtotal Dimensión			1,8

	Ministerio de Defensa	-	2
Construcción de instituciones	Consejo de Defensa	-	1,5
	Estado Mayor Militar	-	1
	Comisiones parlamentarias	-	1,5
	Subtotal Dimensión		1,5
TOTAL VARIABLE			1,84

Fuente: Elaboración propia

Mujica

2010 – 2014

Poder militar

En relación con el indicador “Hacedores de política”, en este período de gobierno tampoco varió la situación proveniente del período de gobierno anterior. Por ello, los subcomponente “Selección de liderazgos” y “Selección de políticas”, los mido en sus reformas como mucho progreso. Asimismo y en lo referido al subcomponente “Empresas de Defensa”, al mantenerse el mismo escenario institucional que el período de gobierno anterior, lo mido como bastante progreso en reformas.

En lo que tiene que ver con el indicador “Derechos humanos”, frente a recursos presentados judicialmente la Suprema Corte de Justicia declaró inconstitucional la aplicación de la ley 15.848 – la llamada ley de caducidad, que no permitía el enjuiciamiento de militares y policías –. Por ello comenzaron juicios penales contra militares y policías por violación de los derechos humanos en juzgados civiles (Buriano, 2011: 192 y 196). Asimismo, en octubre de 2011 se promulgó la ley 18.831, aprobada en el Parlamento sólo con los votos del partido de gobierno, la que derogó el artículo 1º de la ley 15.848, restituyendo así la pretensión punitiva del Estado en los casos de violación a los derechos humanos en dictadura. Por ello, mido este indicador como mucho progreso de reformas.

En lo que respecta al indicador “Seguridad interna”, el subcomponente “Rol militar” se mantuvo sin variantes con respecto al período de gobierno anterior, manteniéndose también durante todo este período a las FAS realizando custodia perimetral de cárceles, así como también la jurisdicción y competencias de la PNN y la PAN en roles de control de seguridad interna. Por ello, mido este subcomponente como bastante progreso de reformas. En lo relativo al subcomponente “Relación militar – policial”, la situación institucional se mantuvo sin variaciones, con una policía totalmente independiente de las FAS, por lo que mido este subcomponente como mucho progreso de reformas en el período.

En lo relativo al indicador “Defensa externa”, se continúa con el proceso de creación y empoderamiento de las estructuras civiles del MDN, a través de la ley 18.719, artículos 171 al 190 y decreto 215/010. Por ello, mido este indicador entre bastante y mucho progreso de reformas en el período.

Marco legal

A nivel de la Constitución, durante el período de gobierno no hubo cambios. En virtud de lo cual pondero este indicador como poco progreso de reformas. En lo referido al indicador “Leyes de Seguridad y Defensa”, se mantiene la ley 18.650 (LMD), como referencia en la materia. Por ello, continuo midiendo este indicador como bastante progreso en reformas en tal sentido. En lo que respecta al indicador “Leyes de organización militar”, no hubo cambios en este período, manteniéndose vigentes las leyes de organización militar provenientes de la dictadura, con los cambios realizados en gobiernos anteriores. Por ello, mido este indicador como poco progreso de reformas.

En relación al indicador “Leyes de Justicia Militar”, se mantuvo vigente el Código Penal Militar – Ley 10.326 del año 1943, con la modificación establecida en el gobierno anterior por el artículo 28 de la ley 18.650, determinando que los delitos militares sólo pueden ser cometidos por militares y que los delitos comunes cometidos por militares en tiempos de paz, deben ser sometidos a la justicia ordinaria. Asimismo, en función de la ley 18.831 que restableció la pretensión punitiva del Estado frente a violaciones de derechos humanos durante la dictadura por parte de militares y policías, los juicios de militares en tribunales civiles se sucedieron. Por tanto, mido este indicador como bastante progreso en reformas.

Sobre el indicador “Leyes de Estado de Excepción”, el artículo 168, inciso 17, de la Constitución de la República prevé las “Medidas prontas de seguridad ante ataque externo o conmoción interna”. Esa excepcionalidad la determina el Presidente de la República y debe informarla al Parlamento que resolverá en última instancia. Por ello, mido este indicador como mucho progreso en reformas.

Construcción de instituciones

En lo que tiene que ver con el indicador “Ministerio de Defensa”, como mejora en el proceso de reformas menciono que por decreto 215/010 (“Reglamento Orgánico – Funcional de la Administración Superior del MDN”) se regularon reglamentariamente las nuevas estructuras del MDN definidas en el período de gobierno anterior. Asimismo y a través de los artículos 180, 186, 189 y 191 de la ley 18.719 – ley de presupuesto nacional del período de gobierno 2010/2014 – se crearon los cargos de Director General de Política de Defensa; Director de Formación Militar (suprimiéndose el cargo de Consejero de Institutos de Formación Militar creado en el período de gobierno

anterior); Asuntos Internacionales, Cooperación y Derecho Internacional Humanitario; Director de Asuntos Jurídicos, Notariales y Derechos Humanos; Director Nacional de Pasos de Frontera; Director Nacional de Sanidad; Director General de los Servicios y Director del Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas.⁵⁰ Estos cargos, establecidos como vacantes para ser llenados preceptivamente con personas de confianza política, no fueron incluidos en el nuevo Reglamento Orgánico – Funcional del MDN, decreto 215/010 mencionado más arriba, ni tampoco fueron definidas sus competencias. También en los artículos 171 y 178 de la misma ley 18.179 se crearon 55 cargos para personal civil, en calidad de jefaturas, sub – jefaturas, técnicos y asesorías. Asimismo, por decreto 105/014 se aprobó en este período de gobierno la PDN. Dicha política, según se puede leer en su página 4, pone su base en un concepto de “seguridad” que, según dice allí, está basado en la legislación vigente. Del análisis documental realizado, no se encuentra que el concepto “seguridad” esté definido ni en la LMD ni en ningún otro marco normativo vigente. Asimismo, define lineamientos estratégicos que involucran áreas diversas como son salud, medio ambiente, desarrollo agropecuario, energía, infraestructura, etc. no enunciándose allí las responsabilidades institucionales de otras áreas del Estado que puedan estar involucradas y que exceden las responsabilidades de los ministerios integrantes del CODENA, que son los firmantes del decreto que institucionaliza la PDN. En el mismo sentido, refiere a las contribuciones de las FAS con el “desarrollo nacional”, sin definir este concepto ni los límites entre los cuales se deberán manejar las FAS.⁵¹ Como retrocesos en este período de gobierno menciono que, en relación a los cargos de Director de Recursos Humanos y Director de Recursos Financieros, por decreto 156/012 se modificó la naturaleza funcional que había sido definida en el período de gobierno anterior, pasando de ejercer la superintendencia jerárquica, a ser cargos de supervisión. Como consecuencia y en función de lo que establece el mencionado decreto, estos directores civiles dejaron de

⁵⁰ Cabe mencionarse que los cargos de Director Nacional de Sanidad, Director General de los Servicios y de Director del Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas nunca fueron cubiertos, permaneciendo vacantes para luego ser suprimidos por el artículo 113 de la ley 19.924, de fecha 18 de diciembre de 2020. Las responsabilidades de la dirección de esos servicios desde la salida de la dictadura hasta el año 2019, han permanecido siempre a cargo de oficiales de grados de Coronel o General, en actividad.

⁵¹ En relación a la PDN y, como se verá más adelante también la PMD, cabe aquí recordar la perspectiva de Croissant et al. (2013: 25 – 27) al referirse a que si bien los civiles pueden libremente elegir delegar en los militares el poder de toma de decisiones y la implementación de ciertas políticas, cuanto mayor sea la distancia existente entre los asuntos típicamente relacionados con funciones militares y asuntos sobre los cuales los militares toman decisiones pero que no se relacionan con funciones militares, el control civil se debilita.

tener relación directa con las áreas de su competencia en las FAS, pasando a relacionarse solamente por el conducto de mando superior de las mismas. Por otra parte, y también en la línea de retrocesos, por decreto 357/012, en el Servicio de Retiros de las Fuerzas Armadas se eliminaron 6 cargos administrativos civiles, transformándolos en 11 cargos de Soldado de 1ª. Así, en función de los avances en materia de ingreso de civiles en el MDN; el establecimiento de una PDN, aunque con indefiniciones tanto conceptuales como en términos de responsabilidades institucionales; tomando también en cuenta el retroceso mencionado en relación a los cargos de Director de Recursos Humanos y Director de Recursos Financieros, así como también el hecho de que la PDN haya sido diseñada por el ESMADÉ, como hago referencia más adelante, así como también teniendo presente las transformaciones de cargos civiles en militares mencionadas, mido como bastante progreso de reformas.

En relación al indicador “Consejo de Defensa”, el mismo se instaló y se reglamentó por decreto 147/013, creándose además la CIDEN, como un órgano colegiado de trabajo, cuyos miembros son representantes de cada ministerio integrante del CODENA. El CODENA se constituyó como el órgano asesor del Presidente de la República en materia de Defensa, integrado por el propio Presidente de la República, los Ministros de Defensa Nacional, del Interior, de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas y le compete el análisis de las amenazas a la soberanía e independencia de la República y todos los asuntos que puedan afectar los intereses nacionales, así como también le compete proponer medidas para resolver las diferentes situaciones, sugiriendo estrategias, aprobando planes y coordinando acciones. Las FAS no integran el CODENA, aunque pueden ser convocadas a efectos de asesoramiento. En relación con sus actuaciones, en este período de gobierno no se reunió salvo para tratar y analizar los borradores de la PDN elaborados por el ESMADÉ.⁵² Por ello, en relación a este indicador lo mido como bastante progreso de reformas.

En lo referido al indicador “Estado mayor militar”, y en relación directa con el indicador anterior, en este período de gobierno fue cuando se instaló efectivamente el ESMADÉ, que fue el órgano que elaboró y presentó al CODENA el proyecto de PDN, la que se aprobó por decreto 105/014. Asimismo, el ESMADÉ trabajó en los primeros

⁵² El 28 de abril de 2011 se realiza la primera reunión del CODENA, donde el ESMADÉ presenta los lineamientos para la confección de la PDN (Libro de Marcha – ESMADÉ: 33).

lineamientos en relación con la PMD.⁵³ Además, el ESMADÉ se hizo cargo de algunas de las áreas de funcionamiento conjunto establecidas en la ley 18.650, aunque el liderazgo de las FAS siguió en los Comandantes en Jefe. Por ello, en relación a este indicador lo mido como bastante progreso de reformas.

En lo referido al indicador “Comisiones parlamentarias”, en este período de gobierno funcionaron comisiones de Defensa Nacional en ambas cámaras, Diputados y Senadores. Como se puede ver en el Anexo II, además de asuntos rutinarios, de gestión y relativos a Misiones de Paz, también continuó en este período el estudio de cambios institucionales derivados de la Ley Marco de Defensa, así como también se analizó el apoyo a una resolución declarando de interés que la AN cuente con patrulleros oceánicos. Por lo cual mido este indicador entre como bastante progreso en reformas.

Resumiendo esta variable en este período de gobierno – también con mayoría parlamentaria propia – y tal como se puede ver en la Tabla 6, en relación con la dimensión “Poder militar” este período muestra en los indicadores “Hacedores de política pública”, “Seguridad interna” y “Defensa externa”, se mantienen con la misma valoración que en el período de gobierno anterior. En lo que respecta al indicador “Derechos humanos”, en este período se aprobó una ley que deroga parcialmente la ley que prohibía los juicios a militares y policías por violaciones a los derechos humanos en dictadura, posibilitando los mismos. En lo que tiene que ver con la dimensión “Marco legal”, se suceden juicios en relación a violaciones a los derechos humanos en dictadura, siguiendo la línea iniciada en el período de gobierno anterior. En lo referido a la dimensión “Construcción de instituciones”, si bien se mantiene la valoración referida a la actuación de las Comisiones parlamentarias, con respecto al gobierno anterior hubo cambios en lo que se refiere al indicador “Ministerio de Defensa”. Éste cae en su valoración en razón de que si bien se continúan la creación de cargos civiles, por otro lado también muchos de esos cargos civiles no se llenan, se dispone que ciertos directores civiles pierdan capacidades institucionales de control, además de que en

⁵³ El 7 de junio y el 4 de agosto de 2011 el ESMADÉ realizó presentaciones al Ministro de Defensa Nacional sobre los avances relacionados con la elaboración de la PMD (Libro de Marcha – ESMADÉ: 41 y 51). El 9 de agosto de 2011 el ESMADÉ hace lo propio frente a los Comandantes en Jefe de las FAS, así como también se presentan los avances sobre la PMD a los oficiales generales de las tres FAS (Libro de Marcha – ESMADÉ: 53 y 56). También se hicieron presentaciones de dichos borradores a integrantes de todos los partidos políticos con representación parlamentaria, en reuniones llevadas a cabo los días 13 y 14 de octubre, y los días 17 y 25 de noviembre de 2011 (Libro de Marcha – ESMADÉ: 61, 64, 66 y 67. En la misma línea, el 28 de octubre de 2011 se realizó una presentación de dichos avances de la PMD a los ex Comandantes en Jefe de las FAS (Libro de Marcha – ESMADÉ: 64 – 65). En diciembre de 2011 se realiza la misma presentación a los ex Presidentes de la República, Drs. Luis Lacalle Herrera, Julio M^a Sanguintetti y Tabaré Vázquez (Libro de Marcha – ESMADÉ: 71 y 74).

algunas reparticiones se revierte la tendencia del gobierno anterior y se convierten ciertos cargos civiles en militares. Por otra parte y en relación con los indicadores “Consejo de Defensa” y “Estado Mayor Militar”, comienzan a institucionalizarse el CODENA y el ESMAD.

Así, el promedio de la variable que evalúa los cambios en marcos normativos e institucionales marca un nuevo aumento con respecto a los anteriores períodos de gobierno, pasando muy levemente al nivel de mucho progreso.

Tabla 6. *Evaluación de cambios normativos e institucionales 2010 - 2014*

Dimensión	Indicador	Subcomponente	Valoración del indicador	
Poder militar	Hacedores de política pública	<i>Selección de liderazgos</i>	3	
		<i>Selección de política</i>	3	
		<i>Empresas de Defensa</i>	1,75	
		Subtotal Indicador	2,58	
	Derechos humanos			2,25
		Seguridad interna	<i>Rol militar</i>	1,5
			<i>Relación militar - policial</i>	3
		Subtotal Indicador	2,25	
		Defensa externa	-	2
	Subtotal Dimensión			2,27
Marco legal	Constitución	-	1	
	Leyes de Seguridad y Defensa	-	2	
	Leyes de Organización Militar	-	1	
	Leyes de Justicia Militar	-	3	
	Leyes de Estado de Excepción	-	3	
Subtotal Dimensión			2	
Construcción de instituciones	Ministerio de Defensa	-	1,75	
	Consejo de Defensa	-	1,75	
	Estado Mayor Militar	-	2	
	Comisiones parlamentarias	-	1,5	
Subtotal Dimensión			1,75	
TOTAL VARIABLE			2,01	

Fuente: Elaboración propia

Tabaré II

2015 – 2019

Poder militar

En relación con el indicador “Hacedores de política”, en este período de gobierno se mantuvo la situación proveniente del período de gobierno anterior. Por ello, los subcomponentes “Selección de liderazgos” y “Selección de políticas” los mido como mucho progreso en reformas. En lo referido al subcomponente “Empresas de Defensa”, si bien las mismas se mantuvieron bajo control militar en términos de gestión, aunque siempre bajo supervisión del TCR como en períodos de gobierno anteriores, existieron cambios normativos. En este período de gobierno se aprobó la ley 19.775 – ley modificativa de la ley orgánica de las FAS – cuyo artículo 23 estableció que las FAS podrían participar en la producción de aquellos bienes y servicios para la Defensa que se considerasen estratégicos para el desarrollo nacional. Este artículo, junto con artículo 135 de la ley 18.172 aprobada en el primer gobierno del Presidente Tabaré Vázquez, el que habilitaba al MDN a celebrar convenios para la prestación de servicios de diferente índole recibiendo la contraprestación económica correspondiente, conforman una base normativa y legal que no existía, para el eventual desarrollo de emprendimientos económicos por parte del MDN y las FAS, con el objetivo de promover, a través de las FAS, el desarrollo nacional. Por todo ello, mido este subcomponente como bastante progreso en reformas.

En lo referido al indicador “Derechos humanos” en relación a las violaciones a los derechos humanos, continuaron los juicios contra militares y policías en función de la vigencia de la ley 18.831 que los habilitó. Por ello, mido este indicador como mucho progreso en reformas.

En relación al indicador “Seguridad interna”, el subcomponente “Rol militar” se mantuvo sin variantes en lo que respecta al mantenimiento del servicio de custodia perimetral de cárceles por parte de las FAS, así como también a la jurisdicción y competencias de la PNN y la PAN en roles de control de seguridad interna. No obstante, durante este período de gobierno hubo dos elementos a destacar. Por un lado, a través del artículo 28 de la ley 19.438 y de su reglamentación, el decreto 199/017, se dispuso que el MDN podrá encomendar a las FAS el cumplimiento de misiones de apoyo al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, en el control en barreras fitosanitarias, habilitando a las FAS a realizar controles, revisiones e inspecciones de personas,

equipajes, bultos y vehículos que ingresen al país y/o que transiten por la zona de seguridad que establezca el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, y siempre en presencia de un funcionario de este ministerio. Por otro lado y por ley 19.677, reglamentada por el decreto 412/019, se dispuso la custodia militar de fronteras en una franja de 20 kilómetros, exceptuando los centros poblados. De acuerdo al decreto reglamentario mencionado, así como también a lo dispuesto por la Resolución de Presidencia de la República N° 509/016 de fecha 15 de agosto de 2016, el objetivo establecido, además de la custodia fronteriza en sí misma en términos de soberanía nacional, es el de realizar patrullajes en esa franja de 20 kilómetros paralela a la frontera, brindando condiciones de seguridad y apoyando a otras instituciones estatales con jurisdicción en seguridad pública y control aduanero. Por ello, mido este subcomponente como bastante progreso de reformas. En lo relativo al subcomponente “Relación militar – policial”, la situación institucional se mantuvo sin variaciones, con una policía totalmente independiente de las FAS, por lo que mido este subcomponente como mucho progreso de reformas en el período.

En lo relativo a la “Defensa externa”, se mantiene el proceso de cambios institucionales en las estructuras civiles del MDN, definidas en períodos anteriores de gobierno. Por ello, mido este indicador como mucho progreso de reformas en el período.

Marco legal

A nivel de la Constitución, durante el período de gobierno no hubo cambios, por ello continuo midiendo este indicador como poco progreso de reformas.

En relación con el indicador “Leyes de Seguridad y Defensa”, se mantuvo la ley 18.650 (LMD), como referencia en la materia. Por ello, mido este indicador como bastante progreso en reformas en tal sentido.

En lo que respecta al indicador “Leyes de organización militar”, en este período de gobierno y a través de la ley 19.695, se modificó el sistema de retiros de las FAS, tendiendo a eliminar diferencias en relación con el sistema general de jubilaciones, determinado por la ley 16.713 que rige desde 1995. Los aspectos que se modificaron se relacionan con cambios al alza de la edad mínima de retiro y el cómputo de servicios para el cálculo del haber de retiro y haber pensionario. Asimismo, a través de la ley 19.775, se hicieron las primeras modificaciones de importancia a la orgánica de las FAS desde la promulgación de la LMD. En tal sentido, se modificaron algunos aspectos de la ley orgánica de las FAS 14.157 del año 1974, redefiniéndose especialmente lo

relacionado con cambios en el estatuto del personal militar, en especial con los sistemas de ingresos a las FAS, de ascensos, sancionatorio, de licencias, derechos e incompatibilidades. No obstante ello y como dicen sus artículos 169 y 170, se disponen criterios para que las leyes orgánicas de cada una de las FAS tomen en cuenta en sus nuevas leyes orgánicas, proyectos de ley que al finalizar el período a estudio de esta investigación, no habían sido elevados al Parlamento. En la misma línea, los artículos 171 al 173 hacen referencia a todas aquellas disposiciones de las leyes orgánicas de la dictadura – e incluso anteriores a la dictadura – que seguirán vigentes y cuáles no, lo que genera un entramado legal e institucional muy complejo para gestionar.⁵⁴ Por ello, mido este indicador entre bastante y mucho progreso de reformas.

En lo relacionado con el indicador “Leyes de Justicia Militar”, se mantuvo vigente el Código Penal Militar – Ley 10.326 del año 1943, con la modificación establecida en el gobierno anterior por el artículo 28 de la ley 18.650, estableciendo que los delitos militares sólo pueden ser cometidos por militares y que los delitos comunes cometidos por militares en tiempos de paz, serán sometidos a la justicia ordinaria. Asimismo, en función de la ley 18.831 promulgada el período de gobierno anterior, continuaron los procesos judiciales en tribunales civiles de militares y policías imputados en violaciones a derechos humanos cometidas en dictadura. Por tanto, mido este indicador como mucho progreso en reformas.

A nivel del indicador “Leyes de Estado de Excepción”, el artículo 168, inciso 17, de la Constitución de la República prevé las “Medidas prontas de seguridad ante ataque externo o conmoción interna”. Esa excepcionalidad la determina el Presidente de la República y debe informarla al Parlamento que resolverá en última instancia. Por ello, mido este indicador como mucho progreso en reformas.

Construcción de instituciones

En relación con el indicador “Ministerio de Defensa” se mantuvo en este período de gobierno un ministerio liderado por civiles, en función de las transformaciones llevadas

⁵⁴ A esto se le agrega que varias disposiciones de esta ley parcialmente modificativa de la ley orgánica de las FAS, sistemáticamente han entrado en un impasse. Así, por ejemplo se puede ver que si bien el artículo 165 de esta ley 19.975 disponía que en un plazo de dos años había que elevar un proyecto de ley orgánica del MDN así como también de las leyes orgánicas de cada una de las FAS según los criterios allí establecidos, por ley 19.970 ese plazo quedó en suspenso indefinido. En el mismo sentido, en el artículo 167 de la ley 19.975 se disponía un plazo de tres años para entrar en vigencia ciertos cambios en los sistemas de ascensos, pero por ley 20.071 dicho plazo se amplió en dos años más, totalizando un plazo de cinco años. También si bien el artículo 168 de la ley 19.975 disponía para el año 2022 debía realizarse la readecuación de cuadros de vacantes de las FAS, por ley 20.108 el plazo se ha pospuesto para 2025.

adelante en anteriores períodos de gobierno, aunque también se mantuvo, como en el período anterior, cargos civiles sin definición de competencias ni clarificación de la posición que ocupan esos cargos en la estructura organizacional del MDN. No obstante, cabe mencionar que en este período se definió y aprobó la PMD, elaborada por el ESMAD E y establecida en el decreto 129/016. Por ello, considerando como positivo la elaboración de la PMD pero como negativo el hecho de que haya sido elaborada por el ESMAD E, en relación a este indicador lo mido como bastante progreso de reformas.

En relación al indicador “Consejo de Defensa”, el mismo no se reunió regularmente, excepto cuando se trataron los borradores de la PMD antes mencionada. Al respecto de la PMD, en su página 4 refiere a la eventualidad de la utilización de instrumento militar en relación directa o indirecta, con el “desarrollo nacional”, sin definir las prerrogativas de las FAS al respecto. En esa línea y en la página 6, establece que esos cometidos secundarios de las FAS relativos a la colaboración en actividades socialmente relevantes o que sean de conveniencia pública, serán cumplidas bajo los criterios determinados por el LMD, por el artículo 135 de la ley 18.172 y por el artículo 95 del decreto 215/010 que es el marco legal que posibilita a las FAS la prestación de servicios, con la correspondiente contraprestación económica por el cumplimiento de la tarea. Por ello, en relación a este indicador lo mido como bastante progreso de reformas.

En lo que respecta al indicador “Estado mayor militar”, su actividad del período estuvo determinada por la elaboración de la PMD antes referida e institucionalizada por el decreto 129/016. Asimismo, también tomó a su cargo la planificación logística de las FAS en lo referido a armamento, sistemas de comunicaciones y equipamiento; así como también la coordinación de las tareas de vigilancia de la frontera, dispuesta por la ley 19.677. Por ello, en relación a este indicador lo mido entre bastante y mucho progreso en reformas.

Sobre el indicador “Comisiones parlamentarias”, en este período de gobierno funcionaron comisiones de Defensa Nacional en ambas cámaras, Diputados y Senadores. Como se puede ver en el Anexo II, además de los asuntos de rutina, no vitales y Misiones de Paz, se estudió la propuesta de asignación de responsabilidades de custodia de fronteras al EN, estudiándose también los cambios parciales de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, así como también del sistema de retiro militar. Por lo cual mido este indicador como bastante progreso en reformas.

Resumiendo esta variable en este período de gobierno – también con mayoría parlamentaria propia – y tal como se puede ver en la Tabla 7, en relación con la

dimensión “Poder militar” muestra un deterioro en la valoración del indicador “Hacedores de política” en razón de que el subcomponente “Empresas de Defensa” es afectado por la promulgación de una nueva norma que amplía la posibilidad de multifuncionalidad para que las FAS se puedan desempeñar como instituciones que puedan tener emprendimientos económicos que, a través de venta de servicios, favorezcan el desarrollo nacional. Asimismo, el indicador “Seguridad interna” vuelve a caer debido a que en este período se dispone que las FAS colaboren en tareas de control, revisión e inspección, en colaboración con otras instituciones del Estado (barreras fito – sanitarias, aduanas, migración, etc.). En lo que respecta al indicador “Derechos humanos”, se mantiene la valoración del período anterior.

En lo que tiene que ver con la dimensión “Marco legal”, hubo nuevas definiciones, aunque parciales, sobre las orgánicas de las FAS, tema que estaba pendiente desde la promulgación de la LMD en 2010. No obstante ello, la puesta en vigencia de muchas de dichas definiciones terminaron siendo procrastinadas por el propio sistema político para más allá del período de estudio de esta investigación. En lo referido a la dimensión “Construcción de instituciones”, no hubo avances en relación con el período de gobierno anterior.

Así, el promedio de la variable que evalúa los cambios en marcos normativos e institucionales marca un pequeño aumento con respecto al anterior período de gobierno, ubicándose a un nivel bajo pero más adentrado en el nivel de mucho progreso.

Tabla 7. *Evaluación de cambios normativos e institucionales 2015 - 2019*

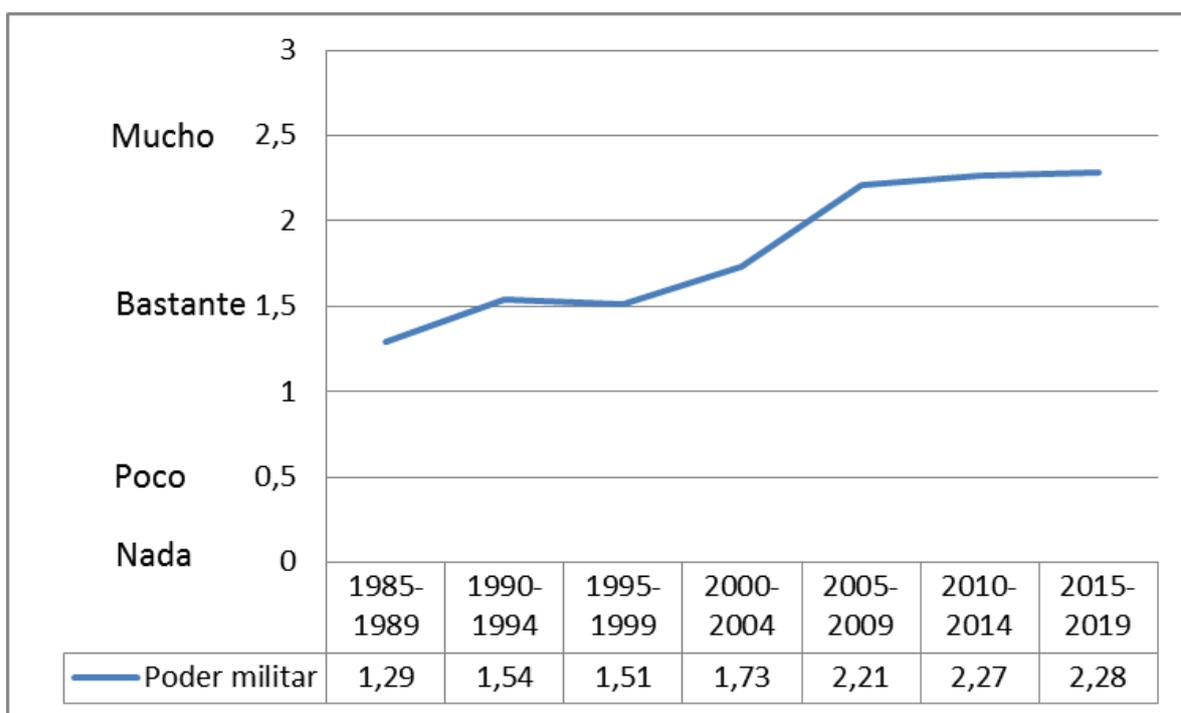
Dimensión	Indicador	Subcomponente	Valoración del indicador
Poder militar	Hacedores de política pública	<i>Selección de liderazgos</i>	3
		<i>Selección de política</i>	3
		<i>Empresas de Defensa</i>	1,5
		<i>Subtotal Indicador</i>	2,5
	Derechos humanos		2,25
	Seguridad interna	<i>Rol militar</i>	1,25
		<i>Relación militar - policial</i>	3
		<i>Subtotal Indicador</i>	2,13
	Defensa externa	-	2,25
	Subtotal Dimensión		2,28
	Constitución	-	1
	Leyes de Seguridad y Defensa	-	2

Marco legal	Leyes de Organización Militar	-	2,25
	Leyes de Justicia Militar	-	3
	Leyes de Estado de Excepción	-	3
Subtotal Dimensión			2,25
Construcción de instituciones	Ministerio de Defensa	-	1,75
	Consejo de Defensa	-	1,75
	Estado Mayor Militar	-	2
	Comisiones parlamentarias	-	1,5
Subtotal Dimensión			1,75
TOTAL VARIABLE			2,09

Fuente: Elaboración propia

Resumiendo la dimensión “Poder militar” de esta variable y como se puede ver en el Gráfico 1, se nota que los progresos fueron variando, partiendo de un primer gobierno post dictadura, cuyos progresos no llegan a nivel de bastante en razón básicamente a condicionamientos en la salida pactada y a la institucionalidad que se le dio a las violaciones de derechos humanos en dictadura. Luego, durante los tres gobiernos que sucedieron entre 1990 y 2004, esta dimensión se mantuvo sin mayores cambios en el entorno de bastante progreso, en razón de haberse eliminado los condicionamientos y restricciones existentes a la salida de la dictadura, pero sin cambios en otros indicadores. A partir del gobierno 2005 – 2009, se produjo un notorio cambio que impactó en un aumento en progresos de esta dimensión. Dichos cambios, cuya representación gráfica muestra que ingresa en el área de mucho progreso, se produjeron fundamentalmente por la generación de posibilidades de investigación de violaciones a derechos humanos en dictadura, así como también en razón a que se realizó el DND, promoviéndose además cambios estructurales en la organización y funcionamiento del MDN tendiente a un efectivo control civil. Asimismo, se puede ver que en los últimos dos períodos de gobierno a estudio en esta investigación, la dimensión Poder Militar se mantuvo en el mismo entorno, en el área de mucho progreso, sin mayores variaciones.

Gráfico 1 - Progreso en reformas de la dimensión Poder Militar

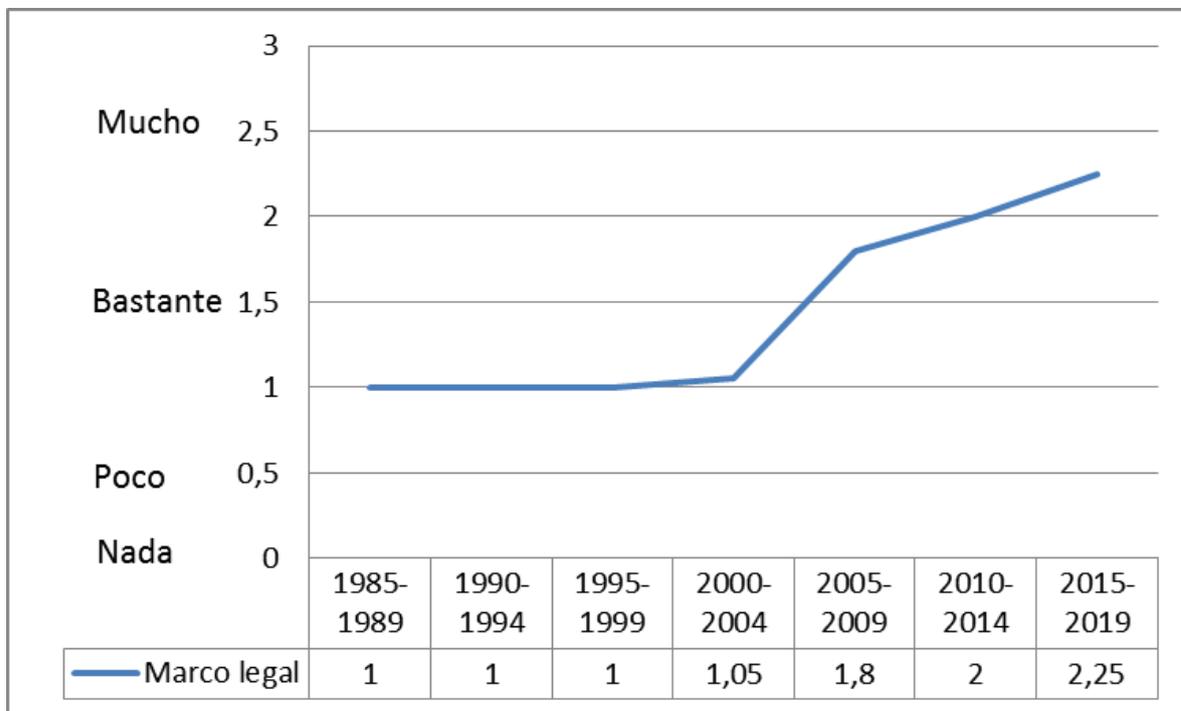


Fuente: Elaboración propia

En el mismo orden y en lo que se refiere a la dimensión Marco Legal, y tal como se puede ver en el Gráfico 2, durante los primeros cuatro períodos de gobierno el común denominador fue la carencia de cambios en marcos normativos relacionados con leyes de Seguridad y Defensa, de Organización Militar y de Justicia Militar, lo que se contrapesa con la existencia sí de un marco político en relación al accionar de las FAS en caso de la eventualidad del Estado de Excepción determinado por el poder civil. Luego, a partir del período de gobierno 2005 – 2009, se produjeron cambios importantes, fundamentalmente en lo relativo a Leyes de Seguridad y Defensa, en función de la elaboración y promulgación de la LMD, y también en relación a Leyes de Justicia Militar, en función de que a partir de este período, los delitos militares sólo serán aplicados a militares y los delitos civiles cometidos por militares, serían revisados en la justicia civil. A partir de ese momento, se sucedieron enjuiciamientos, los que continuaron hasta el final del período que abarca esta investigación. También en relación con esta dimensión, en el último período de gobierno se realizaron modificaciones parciales de la ley orgánica de las FAS y del sistema de retiros militares, modificándose criterios organizacionales que venían de las leyes aprobadas en dictadura. Así, se puede ver también que en el período de gobierno 2005 – 2009 la

dimensión Marco Legal comenzó un ascenso en el proceso de reformas, terminando también en el área de mucho progreso.

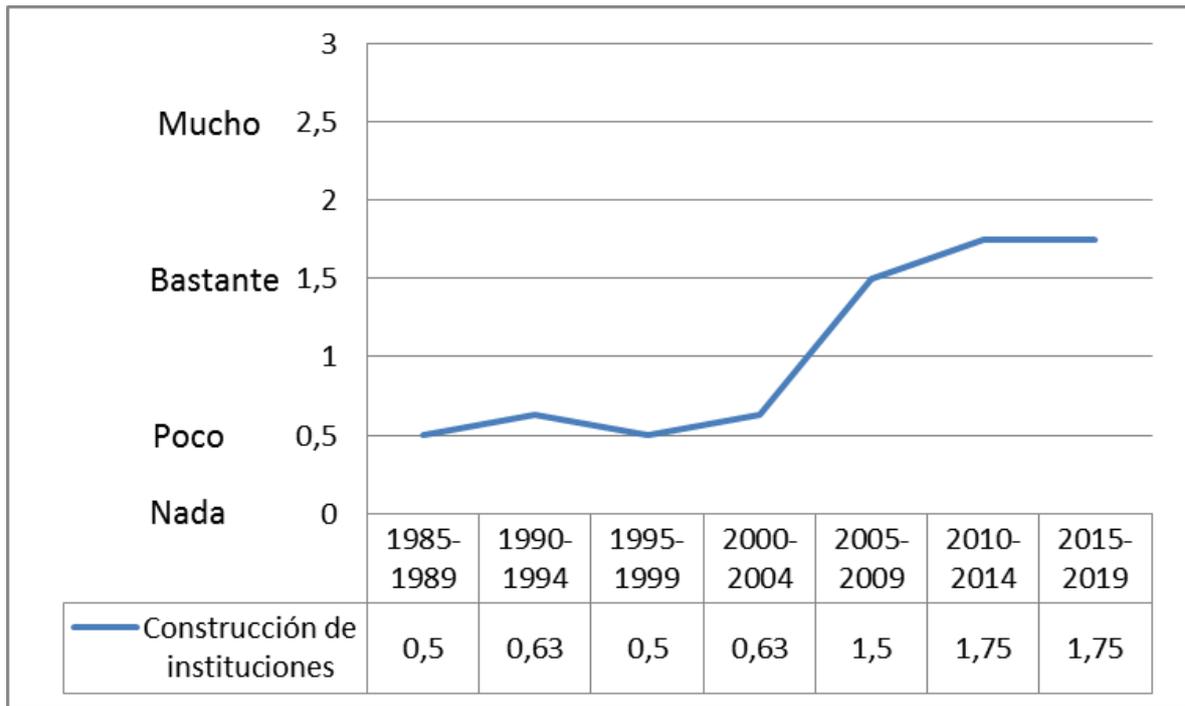
Gráfico 2 - Progresos en reformas de la dimensión Marco Legal



Fuente: Elaboración propia

En lo que se refiere a la dimensión Construcción de Instituciones, y tal como se puede ver en el Gráfico 3, en los primeros cuatro períodos de gobierno se perciben escasos cambios, estableciendo el nivel de progresos en el entorno a poco. Luego, a partir del período de gobierno 2005 – 2009, se produjeron cambios relevantes al promoverse reformas organizacionales en el MDN, poniéndose además en funcionamiento tanto el CODENA como el ESMAD. Dichos progresos se profundizaron en el período 2010 – 2014, nivelándose luego en el último período de gobierno a estudio. Así, y por las razones explicadas, la dimensión Construcción de Instituciones en los primeros períodos de gobierno comienza en una meseta en el entorno a poco progreso, para luego, a partir del período 2005 – 2009 establecer un relevante ascenso en el progreso de reformas, aunque sin lograr ir más allá del nivel de bastante progreso.

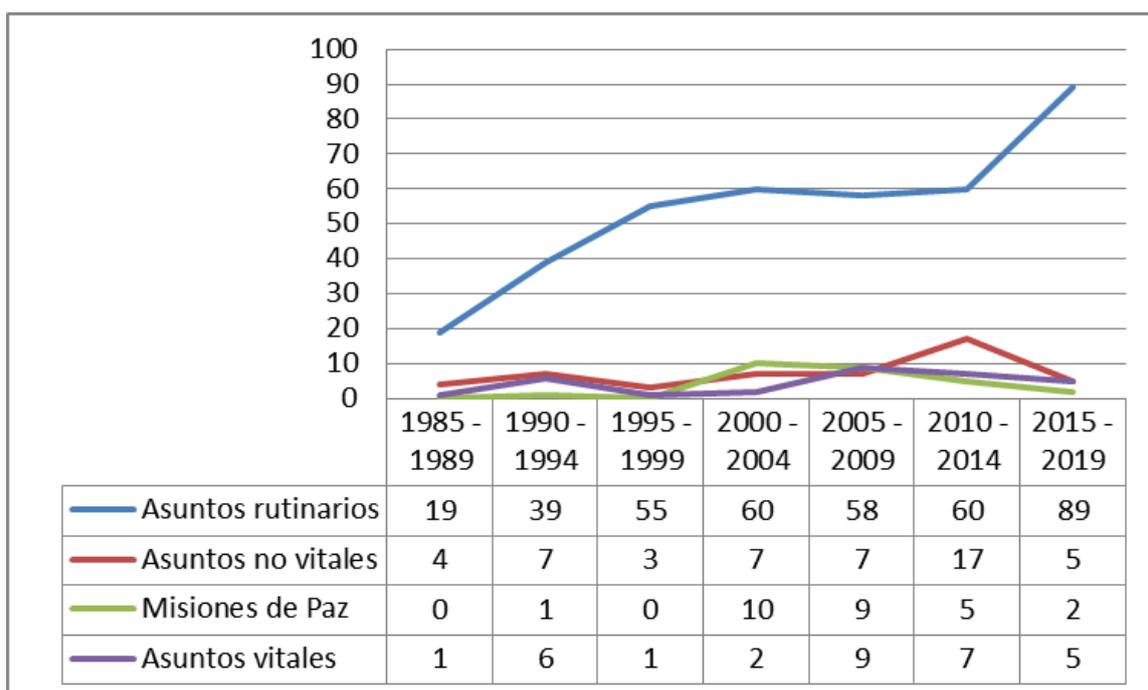
Gráfico 3 - Progresos en reformas de la dimensión Construcción de Instituciones



Fuente: Elaboración propia

En relación con esta dimensión, cabe mencionar el rol jugado por las comisiones parlamentarias especializadas en la temática de la Defensa Nacional. En tal sentido, en el Gráfico 4 se puede ver que la mayoría de los temas allí tratados se relacionaron con asuntos rutinarios, los que fueron incrementándose durante los tres primeros períodos de gobierno, para luego entrar en una meseta y finalmente volver a ascender hasta el fin del período a estudio.

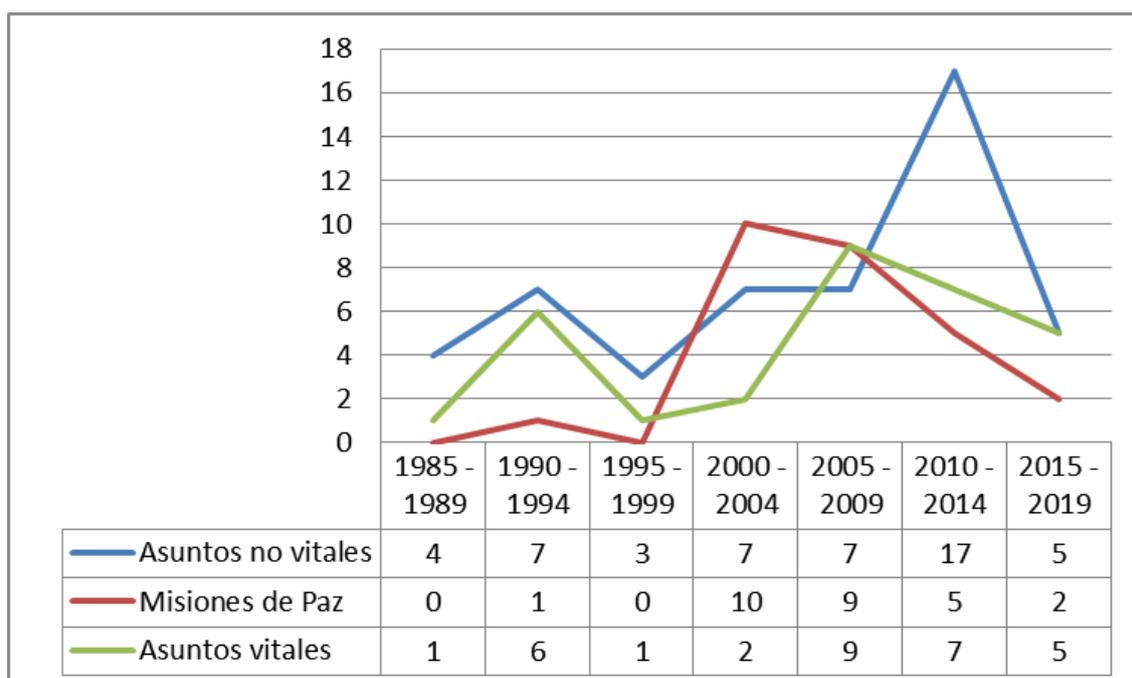
Gráfico 4 - Tipo de asuntos tratados en las Comisiones de Defensa parlamentarias



Fuente: Elaboración propia

No obstante, si eliminamos los asuntos rutinarios de la visualización gráfica para poder ver en más detalle el resto de los asuntos tratados – como se muestra en el Gráfico 5 –, se puede ver que los menores valores de tratamiento fueron en las dos presidencias del Dr. Sanguinetti.

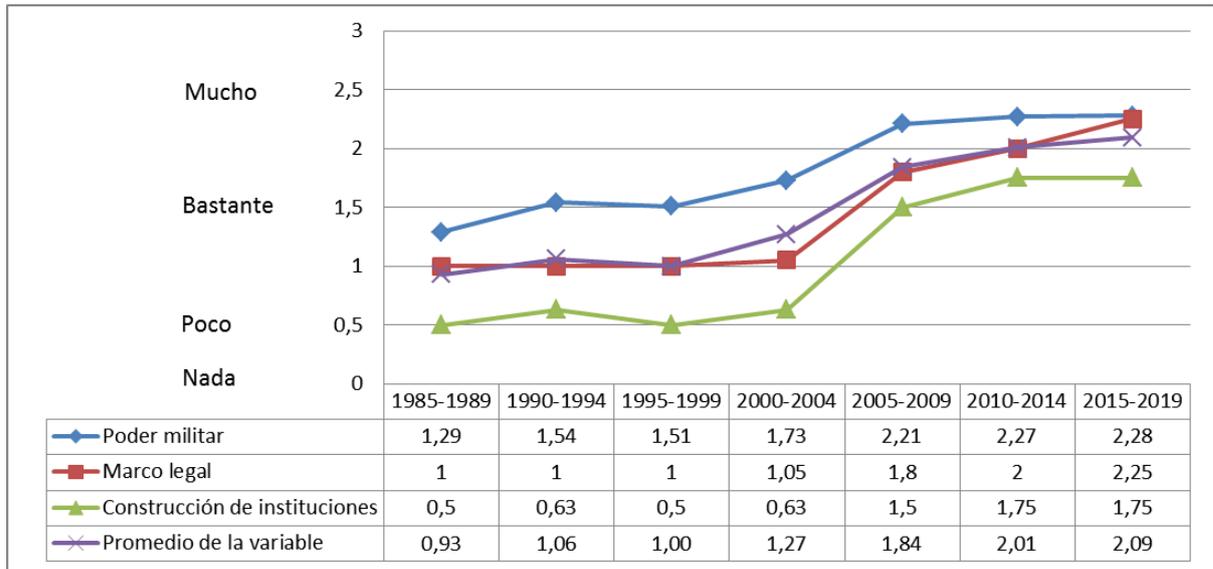
Gráfico 5 - Asuntos vitales, no vitales y misiones de paz tratados por las Comisiones de Defensa parlamentarias



Concluyendo con esta variable, los progresos de las reformas en los siete períodos de gobierno, que constituyen mis unidades de análisis, quedan determinados gráficamente en el Gráfico 6. Allí se puede notar, tanto para cada dimensión como el propio promedio de las mismas por período de gobierno, que en lo relativo al progreso de reformas en marcos normativos e institucionales, durante los primeros cuatro períodos de gobierno no se produjeron mayores variaciones, salvo los cambios más importantes que se hicieron en el primer período de gobierno (1985 – 1989), para salir de la lógica política de la DSN. En tal sentido, al no promoverse cambios durante esos primeros cuatro períodos de gobierno, continuando con unas FAS y su institucionalidad funcionando con los marcos generales de la dictadura, en virtud de no detectarse impedimentos o limitaciones para llevar adelante reformas estructurales, tomando en cuentas además que los liderazgos políticos – refractarios a tomar decisiones que les puedan ocasionar problemas – consideran que los temas de Defensa Nacional y FAS no generan réditos electorales, tengo que concluir que durante los primeros cuatro período de gobierno se evitó promover las necesarias redefiniciones, redimensionamientos y reconversiones en términos de CMR (Martínez, 2022). Así, y volviendo al marco teórico de esta investigación, resalto aquí el necesario interés e involucramiento en la construcción de efectivos procesos de control sobre las instituciones militares que los liderazgos políticos deben asumir (1988: 163 – 165; Serra et al., 2003: 22).

Por otro lado, en los siguientes tres períodos sí hubo progresos, aunque el promedio de los mismos, como se ve en el Gráfico 4, muestra un posicionamiento estabilizado en el límite entre bastante y mucho progreso. Ello es especialmente como consecuencia a la falta de progresos en la construcción de instituciones, en razón a que en los dos últimos períodos de gobierno, si bien existieron avances, también existieron retrocesos relacionados con cargos civiles en el MDN que no son llenados, pérdidas de potestades de cargos civiles e, incluso, creación de nuevos cargos militares en ámbitos del MDN y por fuera de las FAS.

Gráfico 6 - Progreso de reformas en marcos normativos e institucionales, incluyendo promedio por períodos de gobierno



Fuente: Elaboración propia

7.3 Efectividad en la implementación de cambios institucionales

Sanguinetti I

1985 – 1989

Desarrollo y evaluación de estrategias

En este período de gobierno, al mantenerse inalterado y vigente el marco normativo proveniente de la dictadura, el que establecía la organización y misiones de las FAS, leyes 14.157 (Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas), 10.808 (Ley Orgánica de la Armada Nacional), 14.747 (Ley Orgánica de la Fuerza Aérea Uruguaya) y 15.688 (Ley Orgánica del Ejército Nacional), el desarrollo y evaluación de estrategias se mantuvo también sin cambios. En el mismo sentido y como se puede ver en el Anexo II, las comisiones parlamentarias de Defensa trataron casi en exclusividad asuntos rutinarios y no vitales.

Por todo ello, valoro este indicador como muy poca efectividad.

Transparencia y rendición de cuentas

Respecto a este indicador, el MDN y las FAS contaron con las mismas prerrogativas legales que cualquier institución estatal en lo relativo a asuntos presupuestales, sin distinción especial sobre el control de sus gastos. No obstante y considerando que en Uruguay no existía una definición de “transparencia” y que cada organismo público tenía en este período discrecionalidad para definir qué información hacer pública, existió falta de información que hace que el nivel de transparencia relacionado con la Defensa Nacional fuese bajo (González et al, 2008).⁵⁵ En lo que respecta al MDN, a excepción del Ministro y el Vice – Ministro todos los cargos de dirección y la mayoría del personal era militar o equiparado a grado militar, por ende, sometido a jerarquía militar y a disciplina militar. Por tanto, las áreas de control financiero y presupuestal, excepción hecha del contador delegado del TCR, eran todas lideradas por autoridades militares. Asimismo y en lo referido a la supervisión de las comisiones parlamentarias, la mayor parte de la información que manejaban provenía de las propias FAS (González et al, 2008: 71). Tampoco las comisiones parlamentarias de Defensa tuvieron en este período injerencia en la definición presupuestal del MDN. De hecho, y según lo

⁵⁵ El derecho de acceso a la información pública por parte del ciudadano recién fue aprobado por ley 18.381 en el año 2008. El “principio de transparencia” fue definido en el artículo 5° del decreto 232/010, del año 2010, que reglamentó la antes mencionada ley.

expresado por un integrante de la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados, el presupuesto nacional siempre es estudiado por la Comisión de Hacienda y la Comisión de Presupuesto, ambas integradas en una sola, y no pasa por las comisiones parlamentarias de Defensa.⁵⁶ En definitiva, en su pasaje por el Parlamento, el presupuesto de defensa no es analizado técnicamente y en profundidad en términos militares y de Defensa, por carecer de conocimiento y asesoramiento independiente. El asesoramiento que se recibe en el Parlamento es del Poder Ejecutivo y de las FAS. Así, los diferentes partidos políticos allí representados terminan recurriendo a militares retirados de su confianza para recibir asesoramiento (González et al, 2008: 96 – 97). En relación a controles externos, en este período tanto el TCR como la AIN realizaron controles muy limitados y excepcionales en el área del MDN (González et al, 2008: 107). Por todo ello, si bien hay supervisión en la legalidad del gasto de los recursos públicos, al faltar información, especialmente el aporte de información independiente al Parlamento, y estar las áreas financiero – contables del MDN bajo control militar, el nivel de transparencia es bajo, por lo que mido este indicador como poca efectividad.

Tamaño del presupuesto

En Uruguay los presupuestos son quinquenales y se elaboran el primer año de cada período de gobierno, rigiendo desde el 1° de enero del segundo año de gobierno, hasta el 31 de diciembre del primer año del período de gobierno siguiente. Es decir, que el primer año de cada gobierno, el mismo funciona con un presupuesto aprobado en el gobierno anterior. Por tanto, para analizar el tamaño del presupuesto de los diferentes períodos de gobierno, tomaré los datos desde el segundo año de gobierno hasta el primer año del gobierno siguiente.

⁵⁶ Expresiones del Diputado Iván Posada, delegado de sector en la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados, respondiendo al respecto para este trabajo el día 18 de abril de 2022. En la misma línea González et al, 2008: 96.

Tabla 8. Gasto en Defensa en relación al GPG 1985 – 1989

AÑO	PORCENTAJE GASTO EN DEFENSA SOBRE GPG
1986	17,08
1987	13,13
1988	14,10
1989	15,43
1990	16,11
PROMEDIO	15,17

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos extraídos de Expansión.com

De acuerdo a los datos y siendo que el presupuesto en Defensa es superior al promedio sudamericano, según el marco teórico descrito no existe efectividad en este indicador.

Reducción y optimización de las FAS

De acuerdo a la ley de presupuesto, que para el caso de este período de gobierno se trató de la ley 15.809, revistaron 35.773 militares. En lo referido a la población, según el INE el promedio poblacional del período era de 3.046.894 habitantes. Así, para este período de gobierno el PMB es de 0.85.

En lo relativo a la lógica de despliegue de las FAS, las mismas varían. En relación al EN, en este período de gobierno el decreto 174/989 define cambios en la organización de las divisiones de Ejército, no determinándose allí cambios en el despliegue, manteniéndose las ya existentes cuatro divisiones de Ejército distribuidas sobre todo el territorio nacional, donde cada departamento tiene al menos una unidad militar asentada en su jurisdicción municipal. En su oportunidad desde el propio gobierno se llegó a considerar que el despliegue del EN en el territorio no ha tenido mayores variantes desde hace más de un siglo.⁵⁷

En relación con la FAU y en función del equipamiento de material de vuelo, la misma tiene un despliegue más funcional que territorial, estando establecida en el principal aeropuerto nacional y dos aeródromos, todos ellos en las inmediaciones de la capital de país, así como también existe una base de la FAU en el aeropuerto de la ciudad de

⁵⁷ <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/ejercito-reorganiza-batallones-centro-del-pais-crea-brigada-conjunta> [Accesado el día 25 de junio de 2021].

Durazno, centro geográfico del país, donde están destacados los aviones de ataque y el grupo de caza.⁵⁸

En relación con la AN existe una particularidad. La PNN, uno de los seis grandes mandos militares que integran la AN, tiene un despliegue territorial en su función jurisdiccional de control de seguridad pública y prevención del delito en áreas marítimas, lacustres y fluviales en todos los ríos navegables del territorio nacional.⁵⁹ Pero más allá de la PNN, la AN en sí misma sigue un criterio similar al caso de la FAU. Existen dos unidades, la Base Naval del Puerto de Montevideo, en costas del Río de la Plata, y el Apostadero Naval del Puerto de La Paloma, en costas del Océano Atlántico.⁶⁰ Por todo ello, con un PMB menor a 1.5 y un despliegue mayormente territorial en función del tamaño relativo del EN y el despliegue también territorial – aunque parcial – de la AN, este indicador lo mido como poca efectividad.

Misiones de las FAS

Con la finalización de la dictadura y al aprobarse en abril de 1986 la ley 15.808 que eliminó la DSN de los marcos normativos e institucionales del país, el accionar de las FAS en misiones de seguridad interna y la renuncia de los militares de toda intervención en asuntos políticos, excepción hecha de aquellas relativas al funcionamiento de las FAS (Gillespie, 1991: 259), las instituciones militares en este período cumplieron misiones de instrucción y entrenamiento dentro del territorio nacional, enmarcadas en las disposiciones de las leyes orgánicas de las FAS. Por tanto, estas misiones permanentes las considero del tipo restrictivas internas. Asimismo, en este período también se cumplieron misiones internas permanentes que fueron expansivas al considerarse el rol de la PNN en su función de control de seguridad pública y del delito en su área jurisdiccional. En lo que respecta a las misiones externas, las mismas fueron restrictivas (González, 2016: 223).

Con respecto al control civil sobre las misiones, si bien existieron comisiones parlamentarias funcionando, las mismas trataron básicamente asuntos rutinarios. El MDN se mantuvo militarizado, sólo con el ministro y el vice ministro civiles. No obstante ello, sí hubo cambios relativos a la formación y sistemas de ascensos. En tal

⁵⁸ <https://www.fau.mil.uy/es/categoria/9-unidades.html> [Accesado el día 25 de junio de 2021].

⁵⁹ <https://www.armada.mil.uy/index.php/institucion/organizacion/grandes-mandos/prefectura-nacional-naval> [Accesado el día 9 de noviembre de 2021].

⁶⁰ <https://www.armada.mil.uy/index.php/en/institucion/organizacion/grandes-mandos/comando-de-la-flota> [Accesado el día 25 de junio de 2021].

sentido, en este período se dispuso que anualmente el Poder Ejecutivo enviase al Parlamento los planes de estudios de las instituciones educativas militares, así como también se dio al sistema político mayores posibilidades en la decisión de los ascensos de las máximas jerarquías de las FAS.

Por ello, y según se ve en la tabla 9, el resultado de la operativización de este indicador ofrece unos resultados de 1,7, lo que le ubica en bastante efectividad.

Tabla 9. *Efectividad de Misiones de las FAS 1985 – 1989*

Misiones	Tipo	Valoración
Misiones Internas	<i>Restrictivas</i>	3
	<i>Expansivas</i>	2
	<i>Subtotal</i>	2,5
Misiones Externas	<i>Restrictivas</i>	2
	<i>Expansivas</i>	0
	<i>Subtotal</i>	1
Control Civil	-	1,5
<i>Valoración indicador</i>		1,7

Fuente: Elaboración propia

De esta forma, y como se puede ver en la Tabla 10 – efectividad en este período de gobierno –, el indicador de desarrollo y evaluación de estrategias arrastra un marco normativo elaborado en dictadura, el cual restringe los eventuales cambios al respecto; el indicador transparencia si bien el MDN es fiscalizado como todo organismo público, las áreas financieras del ministerio se encontraban lideradas por militares en actividad, con un ministerio militarizado, y las comisiones parlamentarias no tenían injerencia en el debate presupuestario del MDN; el tamaño del presupuesto en Defensa es varias veces superior al promedio sudamericano por lo que no existe efectividad; la reducción y optimización de las FAS muestra muy poca efectividad porque la relación militares sobre población es muy alta y el despliegue de las FAS es básicamente territorial; y en lo referido a las misiones, se evidencia bastante efectividad, fundamentalmente en lo relativo a misiones internas. No obstante ello, el promedio del período de gobierno se ubica en el entorno de poca efectividad.

Tabla 10. *Efectividad en el período de gobierno 1985 – 1989*

Estrategias	Transparencia	Presupuesto	Reducción y Optimización	Misiones	Promedio
0,5	1	0	0,5	1,7	0,74

Fuente: Elaboración propia

Lacalle

1990 – 1994

Desarrollo y evaluación de estrategias

En este período de gobierno, continuó vigente el marco normativo proveniente de la dictadura, el que establecía la organización y misiones de las FAS, por tanto el desarrollo y evaluación de estrategias se mantuvo inalterado. En el mismo sentido y como se puede ver en el Anexo II, las comisiones de Defensa parlamentarias trataron asuntos básicamente rutinarios aunque también hubo tratamiento de financiación de equipamiento para las FAS. Por todo ello, mido este indicador como poca efectividad, aunque notándose el cambio en relación al período del gobierno anterior.

Transparencia y rendición de cuentas

En este período de gobierno, el MDN y las FAS se mantuvieron como el resto de la administración pública en términos de prerrogativas legales sobre cuestiones presupuestales, control de sus gastos y presupuesto por parte de las instituciones de control presupuestal del Estado. No obstante y al igual que el período anterior, se mantuvo el bajo nivel de control y transparencia relacionado con la Defensa Nacional. En lo que respecta al MDN, a excepción del Ministro y el Vice – Ministro se mantuvo una estructura militarizada en sus áreas financiera y presupuestal. En lo referido a la supervisión de las comisiones parlamentarias, además del tratamiento de temas de administración general y autorizaciones relacionadas con la salida y entrada al territorio nacional de unidades militares, también en este período hubo compras financiadas con préstamos obtenidos en China y en España, lo cual requería autorización parlamentaria por tratarse de préstamos del exterior.⁶¹ En relación al presupuesto del MDN, tampoco las comisiones parlamentarias de Defensa tuvieron en este período participación en su definición. En relación a los controles externos y al igual que en el gobierno anterior, en

⁶¹ Estas compras se relacionaron con la adquisición de equipamiento militar para las tres FAS proveniente de China, así como también para la reparación del buque escuela “Capitán Miranda”, la adquisición de una red meteorológica automática, adquisición de equipamiento de preservación de áreas protegidas, maquinaria de trabajo vial y la adquisición de un sistema de observación y control de comunicaciones aerotransportado, todo esto último proveniente de España. Los asuntos tratados por las comisiones de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados se puede consultar respectivamente en: <https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/senadores/comisiones/documentos/asuntos-informados> y en <https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/representantes/comisiones/documentos/asuntos-informados> [Accesado el día 25 de Mayo de 2021]

este período tanto el TCR como la AIN realizaron controles muy limitados y excepcionales en el área del MDN. Por todo ello, mido este indicador como poca efectividad.

Tamaño del presupuesto

Siguiendo el mismo criterio establecido en la primera unidad de análisis, tomaré los datos desde el segundo año de este período de gobierno hasta el primer año del gobierno siguiente.

Tabla 11. *Gasto en Defensa en relación al GPG (1990 – 1994)*

AÑO	PORCENTAJE GASTO EN DEFENSA SOBRE GPG
1991	10,26
1992	11,38
1993	9,67
1994	8,54
1995	10,02
PROMEDIO	9,97

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos extraídos de Expansión.com

De acuerdo a los datos y siendo que el presupuesto en Defensa es superior al promedio sudamericano, según el marco teórico descrito no existe efectividad en este indicador.

Reducción y optimización de las FAS

De acuerdo a la ley de presupuesto correspondiente, la ley 16.170, revistaron 29.495 militares en este período de gobierno. En lo referido a la población, según el INE el promedio poblacional del período es de 3.150.282 habitantes. Así, para este período de gobierno el PMB es de 1.07.

En lo relativo a la lógica de despliegue de las FAS, la misma no tuvo variantes durante el período de gobierno, manteniéndose un despliegue básicamente territorial. Por todo ello, con un PMB menor a 1.5 y un despliegue territorial, este indicador lo mido como muy poca efectividad.

Misiones de las FAS

En este gobierno las misiones internas de las FAS se mantuvieron restrictivas y expansivas en el mismo nivel que en el gobierno anterior. En lo que respecta a las misiones externas, las mismas se ampliaron de solo restrictivas, pasando a ser restrictivas y expansivas. En tal sentido, la política de Uruguay en relación a las operaciones de paz de ONU cambió en 1992 cuando, finalizada la guerra fría, el Consejo de Seguridad de la ONU cambió su enfoque y comenzó a promover misiones de paz con mandatos más amplios y ambiciosos de lo que se venía haciendo hasta ese momento (González, 2016: 223 – 234). En relación al control civil, el funcionamiento institucional se mantuvo sin variantes en comparación al período anterior. Por ello, y según se ve en la Tabla 12, mido este indicador como bastante efectividad.

Tabla 12. *Efectividad de Misiones de las FAS (1990 – 1994)*

Misiones	Tipo	Valoración
Misiones Internas	<i>Restrictivas</i>	3
	<i>Expansivas</i>	2
	<i>Subtotal</i>	2,5
Misiones Externas	<i>Restrictivas</i>	2
	<i>Expansivas</i>	2
	<i>Subtotal</i>	2
Control Civil	-	1,5
<i>Valoración indicador</i>		2

Fuente: Elaboración propia

Así, y como se puede ver en la Tabla 13 – efectividad en este período de gobierno –, el indicador de desarrollo y evaluación de estrategias mantiene sin cambios la valoración anterior en lo referido al marco normativo elaborado en dictadura, aunque con un funcionamiento de las comisiones parlamentarias que en este período se adentran en otros temas y no sólo en temas rutinarios, lo cual hace variar el indicador; en términos de transparencia, se mantiene lo referido en el período de gobierno anterior en relación a un MDN militarizado; en lo referido al tamaño del presupuesto en Defensa, el mismo es varias veces superior al promedio sudamericano por lo que no existe efectividad; en relación a la reducción y optimización de las FAS, se mantiene la muy poca efectividad del período anterior porque la relación militares sobre población es muy alta y el despliegue de las FAS es básicamente territorial; y en lo referido a las misiones, se evidencia bastante efectividad, notándose un aumento de efectividad en las misiones

externa expansivas. No obstante ello, el promedio de este período de gobierno, si bien es levemente superior al período de gobierno anterior, se mantiene en el entorno de poca efectividad.

Tabla 13. *Efectividad en el período de gobierno 1990 – 1994*

Estrategias	Transparencia	Presupuesto	Reducción y Optimización	Misiones	Promedio
0,75	1	0	0,5	2	0,85

Fuente: Elaboración propia

Sanguinetti II

1995 – 1999

Desarrollo y evaluación de estrategias

Como línea de larga duración desde el primer período de gobierno hasta este que aquí presento, el marco normativo proveniente de la dictadura y que definía la organización y misiones de las FAS permanece inalterado. Eso hizo que el desarrollo y evaluación de estrategias se mantuviese bajo control militar. En lo que tiene que ver con las comisiones de Defensa parlamentarias y de acuerdo al Anexo II, aumentan los asuntos rutinarios y bajan los asuntos vitales. Asimismo, en octubre de 1999, cuatro meses antes de finalizar el período de gobierno, el MDN publicó un trabajo titulado “Bases para una Política de Defensa Nacional” (Ministerio de Defensa Nacional, 1999). Dicho trabajo fue ordenado por el Ministro de Defensa Nacional y elaborado por personal militar del MDN y de las FAS, así como también participaron civiles, en su mayoría funcionarios del MDN equiparados a grados militares, por ende, sometidos a jerarquía y disciplina militares. Dicha publicación, y en palabras del propio ministro, es una “primera aproximación al tema, a la que seguirá otra más completa ...” (Ministerio de Defensa Nacional, 1999:4). En este material se definieron los intereses nacionales primarios que estaban relacionados con la supervivencia del país, destacándose allí la soberanía e independencia del Estado, integridad territorial, la protección de la vida y libertad de sus habitantes, así como también la preservación de la forma democrática republicana de gobierno y el Estado de Derecho consagrados en la Constitución. Entre los intereses estratégicos también mencionados – considerados allí como los que contribuyen a asegurar los intereses primarios –, se hizo notar la colaboración en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, asegurar el desarrollo económico y social del país, preservar el medio ambiente y mantener una presencia constante de Estado uruguayo en los espacios marítimos de jurisdicción nacional. También allí se hizo una definición de “Seguridad”, estableciendo que la misma es la situación requerida para que exista un orden jurídico institucional dentro del territorio nacional, conforme a la Constitución y a las Leyes de la República, comprendiendo los actos destinados a asegura la preservación de dicho orden, abarcando el mantenimiento de la tranquilidad interior, la paz social, el nivel cultural, las condiciones necesarias para el normal desarrollo de las actividades económicas y el manteamiento de la soberanía nacional e independencia del

Estado. En lo referido a “Defensa Nacional”, se estableció que la misma constituye una faceta de la seguridad, refiriéndose al mantenimiento de las condiciones que permitan al país asegurar sus intereses primarios ante posibles amenazas o acciones del exterior. Asimismo y basado en el decreto 574/74, decreto emitido en dictadura y actualmente vigente, se mencionó que la conducción de la Defensa Nacional le compete al MDN en lo concerniente a la PDN, la seguridad en lo exterior en lo relativo a la defensa nacional en materia atribuida a otros ministerios, así como también la organización, dirección y administración de las FAS. En ese marco, la PDN establecía las orientaciones generales para alcanzar los objetivos de la defensa nacional, coordinando los diferentes factores del poder nacional a fin de enfrentar las amenazas a la seguridad externa del país. En la misma línea y en términos de competencias, al MDN le correspondería la PDN, la seguridad en lo exterior, cooperación en el mantenimiento y restauración del orden, seguridad y tranquilidad en lo interior. En base a ello, considero que es un trabajo que supone una intención de generar definiciones políticas respecto a la Defensa Nacional y a las FAS pero que, como se verá en los siguientes períodos de gobierno, no será tomada como referencia para posteriores desarrollos institucionales ni políticos.⁶²

Por todo ello, mido este indicador como poca efectividad.

Transparencia y rendición de cuentas

En el período de gobierno, el MDN y las FAS se mantuvieron como el resto de la administración pública en términos de prerrogativas legales sobre cuestiones presupuestales, revisión de sus gastos y presupuesto por parte de las instituciones de fiscalización presupuestal del Estado, continuando el bajo nivel de control y transparencia en Defensa Nacional referido con anterioridad. En lo que respecta al MDN se mantuvo una estructura militarizada en sus áreas financiera y presupuestal. En lo referido a la supervisión de las comisiones parlamentarias, su accionar se mantuvo básicamente en temas de administración general y autorizaciones relacionadas con la

⁶² De hecho, en el informe de relatoría de la primera reunión del DND, de fecha 8 de junio de año 2006, quedó constancia que uno de los temas de discusión fue la inclusión o no de una definición de “Seguridad”, y cuál debería ser su definición conceptual propiamente dicha. Durante el debate algunos participantes propusieron establecer como referencia la definición de “Seguridad” redactada en este trabajo que estoy analizando ahora. No obstante ello, y como se puede ver en la LMD resultante del DND, finalmente se soslayó hacer definición alguna sobre ese concepto. (Si bien todos los materiales del DND estuvieron en línea durante la primera presidencia de Tabaré Vázquez y gran parte de la de José Mujica, en cierto momento, antes de 2015, se bajó de línea ese material. Tengo en mi poder la mayoría de esos materiales porque integraba la comisión organizadora del DND, habiendo sido yo convocado al efecto en el año 2005 por el Vice ministro José Bayardi).

salida y entrada al territorio nacional de unidades militares. En relación al presupuesto del MDN, tampoco las comisiones parlamentarias de Defensa tuvieron en este período injerencia en su definición. En lo que tiene que ver con controles externos, no hubo variantes en este período de gobierno, manteniéndose controles muy limitados y excepcionales en el área del MDN. Por todo ello, mido este indicador como poca efectividad.

Tamaño del presupuesto

Siguiendo el mismo criterio establecido en la primera unidad de análisis, tomaré los datos desde el segundo año de este período de gobierno hasta el primer año del gobierno siguiente.

Tabla 14. *Gasto en Defensa en relación al GPG (1995 – 1999)*

AÑO	PORCENTAJE GASTO EN DEFENSA SOBRE GPG
1996	10,09
1997	9,12
1998	8,66
1999	8,06
2000	8,41
PROMEDIO	8,89

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos extraídos de Expansión.com

De acuerdo a los datos y siendo que el presupuesto en Defensa es superior al promedio sudamericano, según el marco teórico descrito no existe efectividad en este indicador.

Reducción y optimización de las FAS

De acuerdo a la ley de presupuesto correspondiente, ley 16.736, revistaron 29.456 militares en este período de gobierno. En lo referido a la población, según el INE el promedio poblacional del período es de 3.262.184 habitantes. Así, para este período de gobierno el PMB es de 1.11.

En lo relativo a la lógica de despliegue de las FAS, la misma no tuvo variantes durante el período de gobierno. Los cambios a ser resaltados tienen que ver con la consolidación

del EDAT en la órbita del Servicio de Material y Armamento del EN, con la competencia a nivel nacional para intervenir en todo hecho que involucre artefactos explosivos y mezclas incendiarias con finalidad terrorista, todo ello enmarcado a través de los decretos 477/996 y 114/998. Por lo tanto, con un PMB menor a 1.5 y un despliegue mayormente territorial, este indicador lo mido como poca efectividad, aunque notándose la variación con el período de gobierno anterior.

Misiones de las FAS

En este gobierno las misiones internas de las FAS se mantuvieron restrictivas y expansivas en el mismo nivel que en el gobierno anterior, reforzándose aún más las misiones permanentes internas expansivas en función de la implementación de un sistema de custodia miliar perimetral de las principales cárceles, por decreto 378/997. En lo que respecta a las misiones externas, las mismas se mantuvieron restrictivas y expansivas, al igual que el período anterior. En relación al control civil, el funcionamiento institucional se mantuvo sin variantes en relación al período anterior. Por ello, y según se ve en la tabla que sigue, mido este indicador como bastante efectividad.

Tabla 15. *Efectividad en Misiones de las FAS (1995 – 1999)*

Misiones	Tipo	Valoración
Misiones Internas	<i>Restrictivas</i>	3
	<i>Expansivas</i>	1,5
	<i>Subtotal</i>	2,25
Misiones Externas	<i>Restrictivas</i>	2
	<i>Expansivas</i>	2
	<i>Subtotal</i>	2
Control Civil	-	1,5
<i>Valoración indicador</i>		1,9

Fuente: Elaboración propia

De esta forma, en la Tabla 16 – efectividad en este período de gobierno – se puede ver que los indicadores de desarrollo y evaluación de estrategias, transparencia y también el de presupuesto, se mantienen en los mismos parámetros que el anterior gobierno. En lo relativo a reducción y optimización, se asigna centralizadamente a una dependencia del EN la competencia en lo relativo a artefactos explosivos e incendiarios. Por su parte, el indicador de misiones se ve afectado con una reducción en términos de efectividad al

comenzarse con la custodia militar de las principales cárceles del país. Así, el promedio de este período de gobierno, si bien también es levemente superior al período de gobierno anterior, se mantiene en el entorno de poca efectividad.

Tabla 16. *Efectividad en el período de gobierno 1995 – 1999*

Estrategias	Transparencia	Presupuesto	Reducción y Optimización	Misiones	Promedio
0,75	1	0	0,75	1,9	0,88

Fuente: Elaboración propia

Battle
2000 – 2004

Desarrollo y evaluación de estrategias

Los marcos normativos que establecen la organización y misiones de las FAS hacen que el desarrollo y evaluación de estrategias se mantengan bajo la órbita militar definida por las leyes que, sin cambios, provienen desde la dictadura. En relación con el trabajo titulado “Bases para una Política de Defensa Nacional” publicado en el período de gobierno anterior, el mismo no tuvo consecuencias institucionales en este período ni se constituyó en cimiento para la construcción de nuevas directivas políticas al respecto. En el mismo sentido, en enero del año 2005, un mes antes de finalizar este período de gobierno a estudio, también el MDN publicó “La Defensa Nacional – Aportes para un debate” (Ministerio de Defensa, 2005). Dicha publicación, dispuesta por el Ministro de Defensa Nacional, fue definida como un “documento de trabajo” para que “sirva como base para las publicaciones que vendrán [...] un diálogo que en sus etapas sucesivas deberán comprender a todos los que en el Estado tienen vinculación con la Defensa [los que] determinarán qué fuerzas de defensa puedan estar o no en condiciones de cumplir con los objetivos enunciados” (Ministerio de Defensa Nacional, 2005: 13 – 17). Allí se entendía que la Defensa Nacional era “la disposición, conjunción y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la Nación, con el objetivo de garantizar en todo tiempo, en todas las circunstancias y contra todas las formas de agresión, la seguridad y la integridad de su territorio, sus habitantes, sus instituciones y su desarrollo” (Ministerio de Defensa Nacional, 2005: 31).⁶³ En lo relacionado con “despliegue”, se mencionaba que el mismo debía asegurar una adecuada presencia en todo el territorio nacional, a efectos de atender la misión fundamental y todas aquellas tareas que implicasen el cumplimiento de las misiones subsidiarias y las que el mando superior dispusiese. Ello, decía allí, debía permitir en todos los departamentos del país el mantener registros actualizados sobre los recursos locales, la detección de áreas o factores críticos para el cumplimiento de sus misiones subsidiarias, el conocimiento de la población y del medio urbano y rural, permitiendo a su vez una adecuada acción de disuasión por presencia (Ministerio de Defensa Nacional, 2005: 96). Desde mi punto de

⁶³ En este caso no sólo no se tomó como base la definición conceptual de “Seguridad” referida en “Bases para una Política de Defensa Nacional” (Ministerio de Defensa Nacional, 1999), sino que no se hizo definición alguna al respecto.

vista y basándome también en la definición de misiones subsidiarias del EN, todo ello me lleva a considerar que este enfoque de despliegue en el territorio nacional está fuertemente condicionado para el cumplimiento de esas misiones subsidiarias.⁶⁴ En relación con el despliegue operativo de medios militares, se mencionada allí que la frontera noreste estará protegida por caballería blindada y mecanizada, la frontera noroeste por infantería ligera y mecanizada, concentrando medios de reserva y logísticos en Montevideo. Al igual que el trabajo mencionado en el período anterior, en este también se pueden ver conceptos y líneas de pensamiento que suponen una intención de generar definiciones políticas respecta a la Defensa Nacional y a las FAS, pero que tampoco serán tomadas como referencia para posteriores desarrollos institucionales ni políticos. En lo relativo al funcionamiento de las comisiones de Defensa parlamentarias, los asuntos tratados por las mismas fueron básicamente rutinarios, aunque con un incremento en los asuntos relacionados con las misiones de paz, según se ve en el Anexo II. Por todo lo mencionado precedentemente, mido el indicador como poca efectividad, tomándose nota de la diferencia con el período de gobierno anterior.

Transparencia y rendición de cuentas

En este período de gobierno, el MDN y las FAS se mantuvieron como el resto de la administración pública en términos de prerrogativas legales sobre cuestiones presupuestales, control de sus gastos y presupuesto por parte de las instituciones de control presupuestal del Estado. No obstante y al igual que en los períodos anteriores, se mantuvo el bajo nivel control y transparencia en Defensa Nacional. En lo que respecta al MDN, se mantuvo una estructura militarizada en sus áreas control financiera y presupuestal. En lo referido a la supervisión de las comisiones parlamentarias, su accionar se mantuvo en temas rutinarios de administración general y autorizaciones relativas a la salida y entrada al territorio nacional de unidades militares. En relación al presupuesto del MDN, tampoco las comisiones parlamentarias de Defensa tuvieron en este período injerencia en su definición. En relación a controles externos, en este período tanto el TCR como la AIN realizaron controles limitados y excepcionales en el

⁶⁴ Sin detrimento de su misión fundamental, como definición de misión subsidiaria se menciona que el EN: “... deberá llevar a cabo aquellas actividades que, en beneficio de la sociedad, le sean asignadas por el Mando Superior de las Fuerzas Armadas, pudiendo incluir, entre otras, apoyo a Planes de Desarrollo, Obras de Conveniencia Pública, Mantenimiento del Orden Público, Atención a los Servicios Esenciales.” Asimismo, entre los objetivos complementarios del EN se menciona el apoyo al desarrollo económico y social del país. (Ministerio de Defensa Nacional, 2005: 131 y 132).

área del MDN. Asimismo y de acuerdo al decreto 289/002, se dispuso que la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (dependiente de Presidencia de la República) publicase en su página web información referente a cargos y contratos de todos los ministerios, incluido el MDN. También es de resaltar que en este período de gobierno se llevaron adelante controles financiero – contables externos a través de la AIN. En tal sentido, se auditó la DNSFFAA, constatándose deficiencias en controles e incumplimiento en el registro contable de acuerdo a los instructivos de la Contaduría General de la Nación (González et al, 2008: 88). Dada la tradicional opacidad en el manejo de dineros, esta auditoría tiene su relevancia diferencial en este indicador. Por ello lo mido como bastante efectividad.

Tamaño del presupuesto

Siguiendo el mismo criterio establecido en la primera unidad de análisis, tomaré los datos desde el segundo año de este período de gobierno hasta el primer año del gobierno siguiente.

Tabla 17. *Gasto en Defensa en relación al GPG (2000 – 2004)*

AÑO	PORCENTAJE GASTO EN DEFENSA SOBRE GPG
2001	8,25
2002	8,40
2003	7,40
2004	7,03
2005	6,98
PROMEDIO	7,61

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos extraídos de SIPRI

De acuerdo a los datos y siendo que el presupuesto en Defensa es superior al promedio sudamericano, según el marco teórico descrito no existe efectividad en este indicador.

Reducción y optimización de las FAS

De acuerdo a la ley de presupuesto correspondiente, ley 17.296, revistaron 29.457 militares en este período de gobierno. En lo referido a la población, según el INE el

promedio poblacional del período es de 3.301.290 habitantes. Así, para este período de gobierno el PMB es de 1.12.

En lo relativo a la lógica de despliegue de las FAS, a pesar de los decretos 489/003 (nuevo Reglamento de Organización del Ejército) y 459/003 (nuevo Reglamento de Organización de las Divisiones de Ejército), los mismos realizan cambios en la organización interna, pero no en el despliegue. Por tanto, durante este período de gobierno en las FAS, más allá del despliegue funcional que muestran la AN y la FAU ya descrito, se mantuvo el despliegue mayormente territorial frente al despliegue del tipo funcional, fundamentalmente en el EN, teniendo en cuenta también la jurisdicción territorial de la PNN (perteneciente a la AN). Por todo ello, con un PNB menor a 1.5 y un despliegue territorial, este indicador lo mido como poca efectividad.

Misiones de las FAS

En este gobierno las misiones internas de las FAS siguen sin variantes, manteniéndose restrictivas y expansivas en el mismo nivel que en el gobierno anterior, reforzándose aún más las misiones permanentes internas expansivas en función de la creación y reglamentación de la PAN por decreto 437/001, en el rol de control en seguridad pública y prevención del delito en aeropuertos. En lo que respecta a las misiones externas, las mismas se mantuvieron restrictivas y expansivas, al igual que el período anterior. En relación al control civil de las misiones, no hubo cambios en la institucionalidad del MDN en este período, notándose un aumento del control parlamentario en lo referido a misiones de paz, lo que se ve en los estudios tratados por las comisiones parlamentarias que se muestran en el Anexo II. Por ello, y como se puede ver en la tabla siguiente, mido este indicador como bastante efectividad.

Tabla 18. *Efectividad de Misiones de las FAS (2000 – 2004)*

Misiones	Tipo	Valoración
Misiones Internas	<i>Restrictivas</i>	3
	<i>Expansivas</i>	1
	<i>Subtotal</i>	2
Misiones Externas	<i>Restrictivas</i>	2
	<i>Expansivas</i>	2
	<i>Subtotal</i>	2
Control Civil	-	2
<i>Valoración indicador</i>		2

Fuente: Elaboración propia

De esta forma, en la Tabla 19 – efectividad en este período de gobierno –, se puede ver que en lo relativo al indicador desarrollo y evaluación de estrategias no se tomaron las definiciones del período anterior para generar ningún tipo de avance en términos de efectividad, lo que constituye una importante oportunidad desperdiciada. En relación al indicador de transparencia, se percibe un aumento de controles en las dependencias del MDN, lo que redundó en aumento de efectividad en el mismo. En lo relativo a los indicadores de presupuesto y de reducción y optimización, los mismos no presentan variaciones en sus mediciones de efectividad, mientras que en relación con las misiones, las mismas vuelven a aumentar levemente su efectividad en razón a que se visualiza un aumento del control civil al aumentar el control de las comisiones parlamentarias. Así, el promedio de este período de gobierno, si bien también es levemente superior al período de gobierno anterior, se mantiene en el entorno de poca efectividad.

Tabla 19. *Efectividad en el período de gobierno 2000 – 2004*

Estrategias	Transparencia	Presupuesto	Reducción y Optimización	Misiones	Promedio
0,5	1,25	0	0,75	2	0,9

Fuente: Elaboración propia

Tabaré I
2005 – 2009

Desarrollo y evaluación de estrategias

En este período de gobierno, continua inalterable y vigente el marco normativo proveniente de la dictadura, el que establecía la organización y misiones de las FAS, por tanto el desarrollo y evaluación de estrategias se mantuvo en manos de los militares. En relación con el trabajo titulado “La Defensa Nacional – Aportes para un debate” (Ministerio de Defensa, 2005) publicado en el período de gobierno anterior, el mismo no tuvo consecuencias institucionales en este período ni, en función de la investigación documental, tampoco se detecta que haya constituido un cimiento para la construcción de nuevas directivas políticas al respecto. En el mismo sentido y como se puede ver en el Anexo II, las comisiones parlamentarias de Defensa trataron asuntos prioritarios relativos a cambios institucionales en la estructura del MDN, así como también compras de equipamiento militar. En otro orden, durante el año 2006 se realizó el DND. Del mismo resultaron varios volúmenes de materiales entre los que estaban tanto las relatorías de las reuniones llevadas adelante semanalmente entre mayo y diciembre de ese año con todos los aportes que en el debate se realizaron, como también los documentos finales logrados, en su mayoría consensuados. Si bien en los objetivos del DND estaba el generar los insumos a ser tenidos en cuenta por parte del sistema político al elaborar proyectos de ley en la materia, a la luz del resultado institucional llegó a la conclusión de que las negociaciones políticas fueron dificultosas.⁶⁵ Es que en febrero de 2008, poco más de un año después de haber concluido el DND, el Poder Ejecutivo remitió al Parlamento un proyecto de ley que terminó siendo un proyecto “marco”, ya que en sus escasos 33 artículos, si bien se hicieron algunas definiciones importantes como la de “Defensa Nacional” y se establecieron líneas de cambios a institucionalizarse en posteriores normas, no dejó de ser una “ley marco”, posponiendo cambios y definiciones estructurales. Es decir que, de la intención inicial de generar dos proyectos de ley antes de finalizar este período de gobierno, sólo se generó un proyecto de ley genérica, marco de futuras normas a ser promovidas a futuro y que no se concretarían en este período de gobierno a estudio. Dos años después de su ingreso al

⁶⁵ Según lo expresado por autoridades del MDN del momento, estaba planeado que antes dos años luego del DND, el gobierno enviase al parlamento dos proyectos de ley, la Ley de Defensa Nacional y la nueva Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas (Ministerio de Defensa Nacional, 2006: 39 – 54).

Parlamento, el proyecto de ley marco es promulgado en febrero de 2010 como la “Ley Marco de Defensa” (Ley 18.650). Paralelamente, en el MDN se crearon siete cargos para personal civil de designación política, entre los cuales figuró el Director General de Recursos Humanos, el Director General de Recursos Financieros y el Director General de Servicios Sociales. En las competencias definidas para estas direcciones civiles, determinadas por los decretos 334/006 y 458/007, las mismas se constituyeron en la superintendencia jerárquica de las áreas de economía y finanzas, recursos humanos y de servicios sociales del ministerio. Esa posición posibilitaba a esos directores civiles el control y fiscalización sobre todas las unidades ejecutoras del MDN en sus áreas específicas de responsabilidad, además del relacionamiento directo con ellas sin necesariamente pasar por el conducto del mando.⁶⁶ Es decir que desde esos cargos civiles recientemente creados, los funcionarios civiles designados comenzaron a tener competencia y responsabilidades de control, tanto dentro de la propia sede ministerial, como también en el resto de sus dependencias, incluyendo las FAS, lo que configuraba una pérdida de autonomía por parte de los militares. Por todo ello, si bien se mantenía el cuerpo normativo vigente que se arrastraba desde la dictadura para la definición de misiones y el desarrollo de estrategias, el haber ocurrido el DND – con las instancias mencionadas –, el proyecto y aprobación de la “Ley Marco de Defensa” y estos cambios en la estructura del MDN, mido este indicador como bastante efectividad.

Transparencia y rendición de cuentas

En términos de transparencia, este período se destaca especialmente por los avances en el control del manejo de los dineros públicos por parte de instituciones del MDN y de las FAS. En tal sentido y como una evidente búsqueda de mayor transparencia, se realizaron una serie de auditorías que el gobierno dispuso al asumir en el año 2005.⁶⁷ En el caso particular de las FAS se remarcaron dos situaciones irregulares en el manejo de fondos. Por un lado, el manejo de los dineros y la gestión del SIE. Por otro lado, la gestión de los fondos que se recibían como contraprestación por la participación del país en misiones de paz de ONU (González et al, 2008: 77). Los resultados de dichas auditorías mostraron, en el caso del SIE, falta de integridad y confiabilidad en la

⁶⁶ El presupuesto nacional se estructura en Incisos y cada Inciso – el MDN es uno de esos Incisos – está integrado por unidades ejecutoras. <https://catalogodatos.gub.uy/dataset/opp-organismos-del-presupuesto-nacional/resource/a8742e97-5da5-4c46-9393-b31640f61ee0> [Accesado el día 4 de junio de 2021]

⁶⁷ <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/comunicacion/publicaciones/informe-actuaciones-del-sector-publico/informe-actuaciones-del-sector-7> [Accesado el día 28 de mayo de 2021]

información financiero – contable, así como también apartamiento de sus cometidos legales. En el caso de los fondos ONU, se concluyó que los registros contables que hacía el EN eran parciales e incompletos. Para este caso en particular, se recomendó la creación por ley de un programa del presupuesto del MDN destinado a regular la percepción, administración y gastos de los fondos (González et al, 2008: 86). La detección de estas irregularidades llevó a cambios positivos en los sistemas de gestión en términos de transparencia y, a partir de allí y como política, se sucederían los controles hasta el final del último gobierno del período temporal que estoy analizando. Asimismo y en términos de transparencia, en este período de gobierno se puso a disposición pública – en línea – todos los materiales y publicaciones generados en el marco del DND lo que se constituyó en un camino de participación y puesta en conocimiento de la ciudadanía de las diferentes visiones, enfoques y resultancias sobre los temas de Defensa Nacional.⁶⁸ Por todo ello, mido este indicador entre bastante y mucha efectividad.

Tamaño del presupuesto

Siguiendo el mismo criterio establecido en la primera unidad de análisis, tomaré los datos desde el segundo año de este período de gobierno hasta el primer año del gobierno siguiente.

Tabla 20. *Gasto en Defensa en relación al GPG (2005 – 2009)*

AÑO	PORCENTAJE GASTO EN DEFENSA SOBRE GPG
2006	6,85
2007	6,09
2008	6,52
2009	6,14
2010	6,28
PROMEDIO	6,38

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos extraídos de SIPRI

De acuerdo a los datos y siendo que el presupuesto en Defensa es inferior a 6,68% pero superior a 5%, según el marco teórico descrito existe poca efectividad en este indicador.

⁶⁸ http://www.mdn.gub.uy/public/020_debnacdesobj.pdf [Accesado el día 11 de marzo de 2016]

Reducción y optimización de las FAS

De acuerdo con la ley de presupuesto correspondiente, ley 17.930, revistaron 29.601 militares en este período. En lo referido a la población, según el INE el promedio poblacional del período es de 3.325.331 habitantes. Así, para este período de gobierno el PMB es de 1.12.

En lo relativo a la lógica de despliegue de las FAS, durante el período de gobierno se mantuvo un despliegue mayoritariamente territorial frente al despliegue del tipo funcional. Por todo ello, con un PMB menor a 1.5 y un despliegue territorial, este indicador lo mido como poca efectividad.

Misiones de las FAS

En este gobierno las misiones internas restrictivas se mantuvieron igual que en el gobierno anterior, pero las misiones internas expansivas tuvieron variación. Por una parte, por decreto 531/009 se agrega la cárcel de “Las Rosas”, en el departamento de Maldonado, como custodia perimetral bajo control y responsabilidad de las FAS. Por otra parte y a través de convenios con diferentes entidades, las FAS cumplieron misiones tanto relacionadas con sus competencias profesionales, como también misiones que podrían haber sido cumplidas por otras instituciones públicas o privadas.⁶⁹ En lo que respecta a las misiones externas, las mismas se mantuvieron restrictivas y expansivas. En relación al control civil, comienza la desmilitarización del MDN, pasando a ser civiles los que toman las decisiones y responsabilidades. Asimismo, en el Parlamento se evidencia el tratamiento de un mayor número de asuntos vitales de las FAS. Por todo ello y según se ve en la tabla siguiente, mido este indicador como mucha efectividad.

Tabla 21. *Efectividad de Misiones de las FAS (2005 – 2009)*

Misiones	Tipo	Valoración
Misiones Internas	<i>Restrictivas</i>	3
	<i>Expansivas</i>	0,75

⁶⁹ Como se puede ver en ANEXO I, “Convenios del MDN con instituciones públicas o privadas”, por resoluciones del MDN números 56.326 (19/2/2009) y 56.851 (24/7/2009), se cumplieron misiones relacionadas con las capacidades técnicas militares; mientras que por resoluciones números 55.208 (23/2/2008), 56.094 (11/12/2008), 56.413 (20/3/2009) y 57.733 (24/2/2010), se cumplieron misiones relacionadas a tareas que podrían haber sido cumplidas por diferentes instituciones públicas o privadas, incluyendo aquí eventuales empresas civiles.

	Subtotal	1,88
Misiones Externas	<i>Restrictivas</i>	2
	<i>Expansivas</i>	2
	Subtotal	2
Control Civil	-	2,5
Valoración indicador		2,13

Fuente: Elaboración propia

De esta forma, en la Tabla 22 – efectividad en este período de gobierno – se puede apreciar un aumento en casi todos los indicadores, excepción hecha del de reducción y optimización de las FAS, el que se mantiene en un nivel de efectividad igual al período de gobierno anterior. Así, en lo referido al indicador de desarrollo y evaluación de estrategias, si bien el sistema político no aumenta su efectividad al carecer de normas que lo posibiliten, sí se avanzó en efectividad al realizarse el DND, lo que abrió la puerta a discusiones e, incluso y paralelamente, a cambios normativos que sí lograron aumento de efectividad, como ser el comienzo de la desmilitarización del MDN. En lo relativo al indicador de transparencia, se comenzaron una serie de auditorías que lograron determinar situaciones irregulares. También la efectividad se notó al caer el presupuesto de Defensa por debajo del promedio sudamericano, como lo establecía el marco teórico. En lo que respecta a misiones, se amplió aún más el control civil de las mismas, como impacto de la atención a un mayor número de asuntos vitales por parte del Parlamento. Así, el promedio de este período de gobierno muestra un importante aumento casi generalizado, ubicándose en el entorno de bastante efectividad.

Tabla 22. *Efectividad en el período de gobierno 2005 – 2009*

Estrategias	Transparencia	Presupuesto	Reducción y Optimización	Misiones	Promedio
1,75	2	1	0,75	2,13	1,53

Fuente: Elaboración propia

Mujica
2010 – 2014

Desarrollo y evaluación de estrategias

En relación a este indicador y sobre el rol del Parlamento, como se puede ver en el Anexo II, mientras que se mantiene el nivel de tratamiento de asuntos rutinarios, se modera el tratamiento de asuntos vitales y misiones de paz. Entre esos asuntos, se aprobó la prórroga del despliegue en Haití del contingente uruguayo, en cumplimiento de la Misión de Paz de ONU. Por otra parte y basados en lo establecido en la LMD aprobada en febrero de 2010 – al final del período de gobierno anterior –, en abril de 2011 se reunió por primera vez el CODENA.⁷⁰ En dicha reunión se decidió crear la CIDEN como órgano de trabajo interministerial. Paralelamente, se pasó a estudiar un documento sobre la PDN, el cual el Ministro de Defensa Nacional, Luis Rosadilla le había encargado al ESMAD su elaboración. La segunda reunión del CODENA sucedió el 28 de febrero de 2012. En la misma se trabajó sobre la reglamentación del mismo y la de la creación de la CIDEN, todo lo cual quedaría reglamentado a través del decreto 147/013, a la vez que se seguiría trabajando en el material elaborado por el ESMAD sobre la PDN. En la tercera reunión del CODENA, ocurrida el 21 de octubre de 2013, se analizó el proyecto de PDN, el que finalmente fue aprobado por el CODENA en su cuarta reunión ocurrida el 16 de abril de 2014 (Rodríguez, 2015). Si bien la LMD buscaba limitar el accionar militar en la esfera política, finalmente el mando civil recurre a las FAS para delinear criterios políticos en lugar de definirlos las autoridades ministeriales civiles (Rodríguez, 2015: 54), lo cual considero un retroceso en términos de participación civil en el desarrollo de políticas.

Paralelamente y relacionado con este indicador, a través de los artículos 180, 186, 189 y 191 de la ley 18.719 se crearon nuevos cargos civiles de designación política. Si bien se trata de cargos de responsabilidad en diferentes áreas (Director General de Política de Defensa; Director de Formación Militar; Director de Asuntos Internacionales, Cooperación y Derecho Internacional Humanitario; Director de Asuntos Jurídicos, Notariales y Derechos Humanos; Director Nacional de Pasos de Frontera; Director Nacional de Sanidad de las Fuerzas Armadas; Director General de los Servicios de las Fuerzas Armadas; Director del Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas)

⁷⁰ La instalación formal del CODENA y la creación de la CIDEN se efectivizó normativamente a través del decreto 147/013, del 14 de mayo de 2013.

en ninguno de ellos se les definieron sus competencias ni fueron incluidos en el organigrama del MDN. Por tanto, se desconocían sus atribuciones y responsabilidades. Asimismo, los cargos de Director de Sanidad, Director de los Servicios, y Director del Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas hasta el final del período permanecieron vacantes.

Por otro lado, por decreto 156/012 se cambiaron las competencias del Director General de Recursos Humanos, Director General de Recursos Financieros y del Director General de Servicios Sociales. En tal sentido, de una situación de superintendencia jerárquica sobre todas las unidades ejecutoras del MDN, incluidas las FAS, lo cual les permitía la posibilidad de un relacionamiento directo con las áreas de su incumbencia y responsabilidad, se pasó a la potestad de supervisión, con una comunicación que siempre debía hacerse a través del conducto del mando militar, lo que valoro como un paso atrás en términos de control civil de la gestión de las FAS.

Por todo ello, considerando como positivo la instalación del CODENA, del ESMAD y la CIDEN, y como negativo el mantenimiento inalterado de las misiones de las FAS, aún definidas en las leyes orgánicas de la dictadura, el recurrir al ESMAD para la definición de los criterios políticos de lo que iba a ser la PDN, la creación de varios cargos de designación política sin definición de competencias y el mantenimiento de varios de ellos vacantes, y el cambio en las competencias de los tres directores generales del MDN que perdieron preponderancia y atribuciones frente a las FAS, mido este indicador como bastante efectividad, haciendo notar la diferencia con el período de gobierno anterior.

Transparencia y rendición de cuentas

En términos de transparencia, resalto la continuación del proceso de auditorías a través de agencias externas.⁷¹ Además de los controles habituales del MDN, su Dirección de Recursos Financieros y el contador delegado del TCR, en este período se auditó el Comando General de la FAU, para evaluar, como se comenzó a hacer en el período de gobierno anterior, las compras realizadas con los fondos percibidos de ONU en el marco del cumplimiento de Misiones de Paz; la DNSFFAA y el SCRA para evaluar la gestión; y el servicio de Hacienda y Contabilidad de la AN. En todos ellos la AIN hace sugerencias de implementación de cambios a los efectos de subsanar desajustes con la

⁷¹ <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/comunicacion/publicaciones/informe-actuaciones-del-sector-publico/informe-actuaciones-del-sector-7> [Accesado el día 28 de mayo de 2021]

normativa vigente, todo lo cual impacta positivamente en el nivel de transparencia. Asimismo, y más allá de las auditorías dispuestas en este período de gobierno, resalto que a nivel de jefatura de la Dirección Financiero – Contable del MDN se detectó un caso de presunta estafa por manejo indebido de vales de combustible, caso que fue denunciado y se procesó en la justicia penal ordinaria.⁷² También se detectaron otras irregularidades en la AN que provocaron cambios en altas jerarquías de la misma, así como procesamientos en la justicia.⁷³ Por todo ello, las auditorías en este período en dependencias del MDN, así como también la detección de irregularidades llevan a medir este indicador entre bastante y mucha efectividad.

Tamaño del presupuesto

Siguiendo el mismo criterio establecido en la primera unidad de análisis, tomaré los datos desde el segundo año de este período de gobierno hasta el primer año del gobierno siguiente.

Tabla 23. *Gasto en Defensa en relación al GPG (2010 – 2014)*

AÑO	PORCENTAJE GASTO EN DEFENSA SOBRE GPG
2011	5,99
2012	5,97
2013	5,78
2014	5,69
2015	5,89
PROMEDIO	5,86

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos extraídos de SIPRI

De acuerdo a los datos y siendo que el presupuesto en Defensa es inferior a 6,68% pero superior a 5%, según el marco teórico descrito existe poca efectividad en este indicador.

⁷² Los “vales de combustible” son vales que se les otorga a todas las reparticiones del Estado, a los efectos de posibilitarles la recarga de combustible en sus vehículos oficiales en las estaciones de servicio (gasolineras) de plaza. Es la forma en que el Estado gestiona el combustible que se carga en sus vehículos.

⁷³ https://www.bbc.com/mundo/america_latina/2010/08/100811_uruguay_corrupcion_armada_wbm [Accesado el día 1 de mayo de 2022].

Reducción y optimización de las FAS

De acuerdo a la ley de presupuesto correspondiente, ley 18.719, revistaron 29.707 militares en este período. En lo referido a la población, según el INE el promedio poblacional del período es de 3.380.387 habitantes. Así, para este período de gobierno el PMB es de 1.14.

En lo relativo a la lógica de despliegue de las FAS, a pesar del traslado de algunas unidades de un punto a otro del país, en general durante el período de gobierno se mantuvo un despliegue mayormente territorial frente al despliegue del tipo funcional.⁷⁴ Por todo ello, con un PNB menor a 1.5 y un despliegue predominantemente territorial, este indicador lo mido como poca efectividad.

Misiones de las FAS

En este gobierno las misiones internas restrictivas se mantuvieron igual que en el gobierno anterior, pero las misiones internas expansivas aumentaron sensiblemente, lo que impacta a la baja en el indicador correspondiente. En tal sentido, a través de convenios con diferentes entidades, las FAS cumplieron misiones tanto relacionadas con sus competencias profesionales, como también misiones que podrían haber sido cumplidas por otras instituciones públicas o privadas.⁷⁵ Asimismo, cabe mencionarse que durante este gobierno, por decisión del Poder Ejecutivo, efectivos de las FAS cumplieron tareas de recolección de residuos domiciliarios, en razón de que los empleados civiles pertenecientes a las instituciones responsables estaban en huelga.⁷⁶ En lo que respecta a las misiones externas, las mismas se mantuvieron restrictivas y expansivas. En relación al control civil, se mantiene el proceso de desmilitarización del

⁷⁴ <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/ejercito-reorganiza-batallones-centro-del-pais-crea-brigada-conjunta> [Accesado el día 25 de junio de 2021].

⁷⁵ Como se puede ver en ANEXO I, “Convenios del MDN con instituciones públicas o privadas”, por resoluciones del MDN números 57.973 (23/4/2010), 58.399 (19/8/2010), 58.758 (17/11/10), 61.308 (20/4/2012), 61.833 (6/5/2012) y 63.559 (5/9/2013) se cumplieron misiones relacionadas con las capacidades técnicas militares; mientras que por resoluciones números 58.256 (15/7/2010), 58.399 (19/8/2010), 58.698 (4/11/2010), 61.385 (3/5/2012), 59.777 (21/6/2011), 61.420 (9/5/2012), 61.894 (6/8/2012), 61.833 (6/8/2012), 64.125 (20/1/2014), 64.126 (20/1/2014), 64.557 (22/5/2014), 64.946 (11/8/2014), 64.971 (2/9/2014) y 65.706 (30/1/2015) se cumplieron misiones relacionadas a tareas que podrían haber sido cumplidas por diferentes instituciones públicas o privadas, incluyendo aquí eventuales empresas civiles.

⁷⁶ El 10 de diciembre de 2010 el ESMAD elabora su primer plan de operaciones (Nº 1/2010) a través del cual se implementan las medidas para recoger residuos domiciliarios y llevarlos a sus lugares de deposición finales (Libro de Marcha – ESMAD: 14 – 15). En la misma línea, refiero la siguiente información: <https://www.minutouno.com/mundo/pepe-mujica-mandoa-militares-juntar-basura-n139412> y <https://www.infoveloz.com/post/militares-uruguayos-levantaron-la-basura-12623> [Accesados el día 31 de agosto de 2021]

MDN, aunque descienden los asuntos vitales tratados en el Parlamento. Por ello y según se ve en la tabla siguiente, mido este indicador entre bastante y mucha efectividad.

Tabla 24. *Efectividad de Misiones de las FAS (2010 – 2014)*

Misiones	Tipo	Valoración
Misiones Internas	<i>Restrictivas</i>	3
	<i>Expansivas</i>	0,5
	Subtotal	1,75
Misiones Externas	<i>Restrictivas</i>	2
	<i>Expansivas</i>	2
	Subtotal	2
Control Civil	-	2,25
Valoración indicador		2

Fuente: Elaboración propia

De esta forma, en la Tabla 25 – efectividad en este período de gobierno – se puede apreciar que si bien los indicadores de transparencia, presupuesto y reducción y optimización de las FAS se mantienen sin mayores variantes en relación con el período de gobierno anterior, también se percibe que tanto el indicador de desarrollo y evaluación de estrategias, como el de misiones, ambos, disminuyen sus valores en términos de efectividad. Así, el de desarrollo y evaluación de estrategias disminuye debido a que, una vez aprobada la LMD, el gobierno dejó en manos del ESMADÉ la elaboración tanto la PDN como la PMD. Asimismo, el CODENA prácticamente no se reunió, salvo para aprobar los borradores que el ESMADÉ le presentaba. También se recortaron potestades de control a algunos de los cargos civiles recientemente creados en el MDN, a la vez que otros se mantuvieron vacantes y/o sin definición de competencias e, incluso, por fuera del organigrama del MDN. En lo que respecta a misiones, en este período se suceden convenios con instituciones públicas y privadas, donde las FAS entablan una relación de venta de servicios. Así y en relación con el período de gobierno anterior, el promedio de este período también se ubica en el rango de bastante efectividad, aunque con una pequeña caída.

Tabla 25. *Efectividad en el período de gobierno 2010 – 2014*

Estrategias	Transparencia	Presupuesto	Reducción y Optimización	Misiones	Promedio
1,25	2	1	0,75	2	1,4

Fuente: Elaboración propia

Tabaré II

2015 – 2019

Desarrollo y evaluación de estrategias

En relación a este indicador y sobre el rol del Parlamento, como se puede ver en el Anexo II, si bien se tratan asuntos vitales que se mencionan más abajo, se ve también un aumento en los asuntos rutinarios. Asimismo, por ley 19.677 se encomendó a las FAS la vigilancia de fronteras terrestres, en apoyo a la policía. Por otro lado y por ley 19.775, se modificó parcialmente la Ley Orgánica de las FAS.⁷⁷ A través de esta modificación se definieron genéricamente las misiones de las FAS, aunque se dejó pendiente aspectos organizacionales y de su accionar, lo que según su texto, será materia de elaboración posterior en las leyes orgánicas de cada una de las FAS. Asimismo, el ESMADÉ elaboró los borradores de lo que luego será la PMD, la que fue estudiada por el CODENA y finalmente aprobada por decreto 129/016.

En lo que refiere al MDN, además de que durante todo este período también se mantuvieron vacantes tres cargos (Director de Sanidad, Director de los Servicios y Director del Servicio de Retiros y Pensiones), en relación a la competencias del Director General de Recursos Humanos, del Director General de Recursos Financieros y del Director General de Servicios Sociales las mismas se mantuvieron limitadas favoreciendo cierta la autonomía militar, manteniéndose vigente el decreto 156/012 del anterior gobierno. Por todo ello, tomo en cuenta como positivo el avance al definirse misiones y cometidos de las FAS, aunque los mismos textos normativos dejen para otras instancias futuras las definiciones orgánicas estructurales de las FAS. Asimismo, tomo en cuenta como negativo la elaboración de la PMD por parte del ESMADÉ, así como también el mantenimiento de la vacancia de algunos cargos de designación política en el MDN y competencias limitadas de otros, situación que proviene del período de gobierno anterior. Por lo tanto, mido este indicador como bastante efectividad, haciendo notar la diferenciación en relación con el período de gobierno anterior.

Transparencia y rendición de cuentas

⁷⁷ https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/representantes/comisiones/documentos/asuntos-informados?Lgl_Nro=48&Ast_Cms_Codigo=76&Cuerpo=D [Accesado el día 28 de mayo de 2021]

En términos de transparencia, continuaron las auditorías.⁷⁸ Además de los controles habituales del MDN, su Dirección de Recursos Financieros y el contador delegado del TCR, en este período se auditó la DNSFFAA – informe de seguimiento a raíz de la auditoría realizada en períodos anteriores –, la Dirección General de Secretaría del MDN y el Plan de Viviendas dependiente de la Dirección General de Servicios Sociales, también del MDN. En todos ellos la AIN hace sugerencias de implementación de cambios a los efectos de subsanar desajustes con la normativa vigente. Por todo ello, mido este indicador como bastante efectividad.

Tamaño del presupuesto

Siguiendo el mismo criterio establecido en la primera unidad de análisis pero en razón de que el presupuesto elaborado por la administración de Tabaré Vázquez (2015 – 2019) abarca los años fiscales 2016 – 2020 y que el año 2020 está fuera del período temporal considerado en esta investigación, tomaré sólo los primeros cuatro años presupuestales.⁷⁹

Tabla 26. *Gasto en Defensa en relación al GPG (2015 - 2019)*

AÑO	PORCENTAJE GASTO EN DEFENSA SOBRE GPG
2016	5,79
2017	6,04
2018	6,42
2019	6,07
PROMEDIO	6,05

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos extraídos de SIPRI

De acuerdo a los datos y siendo que el presupuesto en Defensa es inferior a 6,68% pero superior a 5%, según el marco teórico descrito existe poca efectividad en este indicador.

Reducción y optimización de las FAS

⁷⁸ <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/comunicacion/publicaciones/informe-actuaciones-del-sector-publico/informe-actuaciones-del-sector-7> [Accesado el día 28 de mayo de 2021]

⁷⁹ Partiendo del presupuesto del gobierno del Presidente Mujica, que fue 5,86% del GPG, siguiendo por el de este último período de gobierno, que correspondió a 6,05%, considerando los de los años 2020 y 2021 (fuera de período a estudio en esta investigación) que según SIPRI son del orden de 6,21% y de 6,65% respectivamente (lo que en este último caso correspondería nuevamente a “no existe efectividad”) se podría hipotetizar que en el gobierno del Presidente Mujica se percibe un punto de inflexión al respecto.

De acuerdo a la ley de presupuesto correspondiente, ley 19.355, revistaron 27.277 militares en este período. En lo referido a la población, según el INE el promedio poblacional del período es de 3.438.438 habitantes. Así, para este período de gobierno el PMB es de 1.26.

En lo relativo a la lógica de despliegue de las FAS, durante este período de gobierno se mantuvo un despliegue básicamente territorial frente al despliegue del tipo funcional. Por todo ello, con un PNB menor a 1.5 y un despliegue mayormente territorial, este indicador lo mido entre inexistente y poca efectividad.

Misiones de las FAS

En este gobierno las misiones internas restrictivas se mantuvieron igual que en el gobierno anterior, pero las misiones internas expansivas tuvieron variación, lo que impacta a la baja en el indicador correspondiente. Por una parte, además de la asignación de responsabilidades de custodia de fronteras de acuerdo a la ley 19.438 y su reglamento, decreto 199/017, se dispuso que las FAS actuaran en apoyo a otras instituciones del Estado en relación con el control fitosanitario, así como también en controles de personas, equipajes y vehículos en la franja fronteriza determinada por esa ley. Por otra parte, también en este período y a través de diferentes convenios las FAS cumplieron misiones tanto relacionadas con sus competencias profesionales, como también misiones que podrían haber sido cumplidas por otras instituciones públicas o privadas.⁸⁰ Asimismo, también se mantuvo la posición política de disponer, cuando fuese necesario, el cumplimiento de tareas de recolección de basura domiciliaria con efectivos militares, en razón de que los empleados responsables estaban en huelga.⁸¹ En lo que respecta a las misiones externas, las mismas se mantuvieron restrictivas y expansivas. En relación al control civil, se mantiene el proceso de desmilitarización del MDN, en cambio, los asuntos vitales tratados en el Parlamento, descienden

⁸⁰ Como se puede ver en ANEXO I, “Convenios del MDN con instituciones públicas o privadas”, por resoluciones del MDN números 67.095 (7/10/2015) y 69.299 (3/10/2016) se cumplieron misiones relacionadas con las capacidades técnicas militares; mientras que por resoluciones números 67.119 (15/10/2015), 67.767 (29/1/2016), 68.426 (2/6/2016), 69.262 (3/10/2016), 69.754 (2/12/2016), 70.200 (21/2/2017), 70.306 (9/3/2017), 70.490 (5/4/2017), 70.871 (23/6/2017), 71.136 (18/8/2017), 94.287 (18/9/2017), 71.471 (24/12/2017), 71.472 (24/12/2017), 71.568 (13/11/2017), 71.756 (15/12/2017), 71.757 (19/12/2017), 72.033 (20/2/2018), 72.801 (28/7/2018), 72.816 (19/7/2018), 73.022 (3/9/2018), 73.296 (29/10/2018) y 74.597 (9/9/2019) se cumplieron misiones relacionadas a tareas que podrían haber sido cumplidas por diferentes instituciones públicas o privadas, incluyendo aquí eventuales empresas civiles.

⁸¹ <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Militares-terminan-de-recoger-hoy-la-basura-uc295483> y <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Soldados-del-Ejercito-comenzaron-a-limpiar-contenedores-uc295208> [Accesado el día 31 de agosto de 2021]

relativamente. Por ello y según se ve en la Tabla 27, mido este indicador como bastante efectividad.

Tabla 27. Efectividad de Misiones de las FAS (2015 – 2019)

Misiones	Tipo	Valoración
Misiones Internas	<i>Restrictivas</i>	3
	<i>Expansivas</i>	0,25
	<i>Subtotal</i>	1,63
Misiones Externas	<i>Restrictivas</i>	2
	<i>Expansivas</i>	2
	<i>Subtotal</i>	2
Control Civil	-	2,25
Valoración indicador		1,96

Fuente: Elaboración propia

De esta forma, en la Tabla 28 – efectividad en este período de gobierno – se puede apreciar que si bien los indicadores de transparencia, presupuesto y reducción y optimización de las FAS se vuelven a mantener sin variantes en relación con los períodos de gobierno anteriores, también se puede ver que tanto el indicador de desarrollo y evaluación de estrategias, como el de misiones, ambos, varían sus valores en términos de efectividad. Así, el de desarrollo y evaluación de estrategias aumenta en función a que se realizan cambios normativos, aunque parciales, que posibilitan modificar tanto el funcionamiento orgánico de las FAS como el sistema de retiros militares. En lo que respecta a las misiones, en este período aumentan las tareas de seguridad interior, así como también disminuyen levemente los asuntos vitales tratados por las comisiones parlamentarias. Así y en relación con el período de gobierno anterior, el promedio de este período también se ubica en el rango de bastante efectividad.

Tabla 28. Efectividad en el período de gobierno 2015 – 2019

Estrategias	Transparencia	Presupuesto	Reducción y Optimización	Misiones	Promedio
1,5	2	1	0,75	1,96	1,44

Fuente: Elaboración propia

Así, en relación con esta variable y como se puede ver en el Gráfico 7, la efectividad en la aplicación de las reformas en los siete períodos de gobierno tiene comportamientos

diferentes según los indicadores. Por un lado, el indicador de misiones transcurre todo el período a estudio, 1985 – 2019, en el entorno de bastante efectividad, cuyos elementos de más variación son el aumento del control civil, contrapesado (negativamente) con el progresivo aumento de las misiones internas expansivas. En el mismo sentido de poco cambio, el indicador de reducción y optimización de las FAS se mantiene todo el período a estudio en el entorno de poca efectividad en función de la alta cantidad de militares sobre población, así como también la continuidad de un despliegue fundamentalmente territorial.

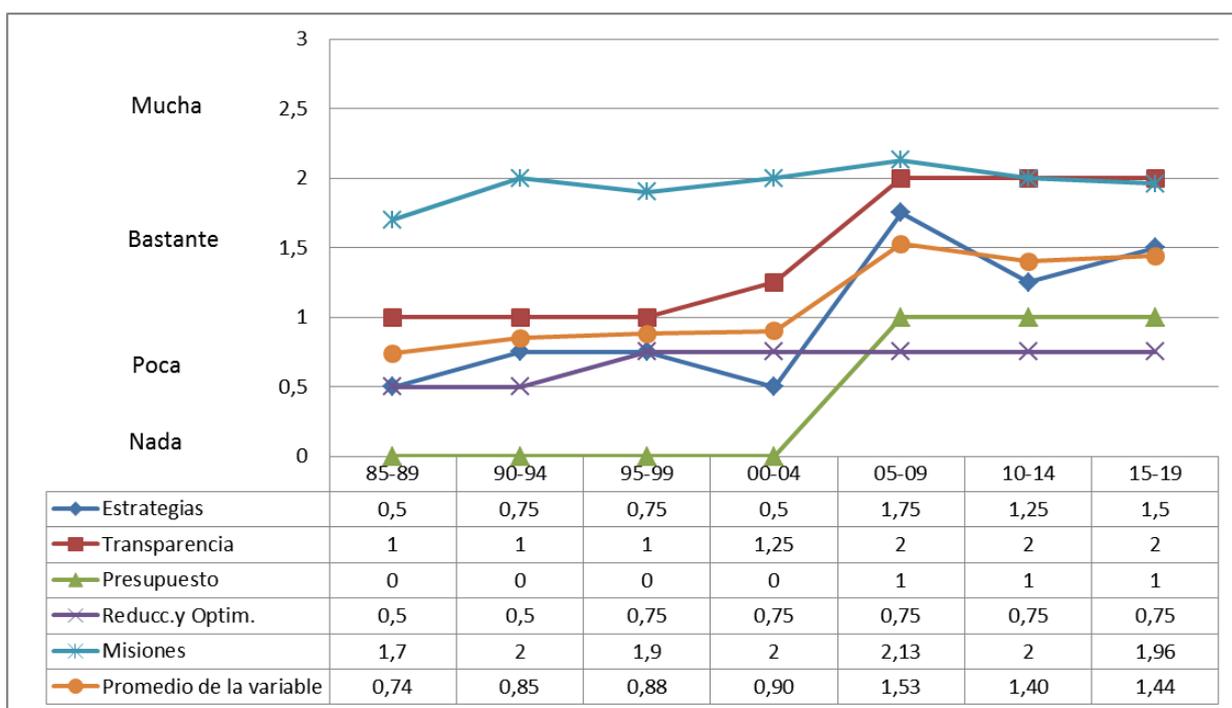
Pero los otros tres indicadores sí muestran cambios. En tal sentido, se puede ver que – al igual que en la variable anterior – existen dos momentos en el análisis de todo el período 1985 – 2019. Por un lado los cuatro primeros períodos de gobierno, en los cuales los tres indicadores se mantuvieron prácticamente en el entorno de poca efectividad, lo que es una consecuencia lógica en función a la ausencia de cambios y reformas en los marcos normativos mencionados en la variable anterior.

Por otro lado, en los tres períodos siguientes, con el advenimiento de la coalición de izquierda al gobierno, comenzaron a verse variaciones. Así, en materia presupuestal se vio mover desde una inexistencia de efectividad en los períodos anteriores, para instalarse en el entorno de entre poca y bastante efectividad en función de una menor participación del presupuesto en Defensa en el total del presupuesto nacional. Por su parte, el indicador de transparencia, que ya en el período 2000 – 2004 había tenido un pequeño aumento de efectividad, a partir del período de gobierno 2005 – 2009 y en función de controles y cambios en la orgánica del MDN así como también de auditorías realizadas, se produjo un aumento importante, instalándose en el nivel de bastante efectividad. En lo relativo a misiones, si bien los cambios registrados fueron numéricamente menores, sucedió que, por un lado, aumentaron las misiones internas expansivas, lo que disminuyó la efectividad, pero por otro, aumentó el control en lo relacionado con las misiones, en función de los cambios normativos e institucionales llevados adelante en este período. Y finalmente, en lo que respecta al indicador de desarrollo y evaluación de estrategias, en función del DND y sus consecuencias tanto organizacionales como normativas, durante el período 2005 – 2009 se pudieron generar cambios que provocaron variación en términos de efectividad. No obstante, en el período 2010 – 2014 algunos de esos avances se estancaron, como por ejemplo la no generación de cambios a la interna de la orgánica de las FAS o que la PDN y PMD hayan sido elaboradas por el ESMAD. Asimismo, algunos cambios incluso se

revirtieron, como por ejemplo el cambio de potestades de control de algunos cargos civiles en el MDN. Todo ello se muestra gráficamente como una caída en la efectividad del período. Luego, en el último período de gobierno y sobre este mismo indicador, se puede ver una recuperación de la efectividad debido a la generación de cambios, aunque parciales, que se implementaron en la organización interna y sistema de retiro de las FAS. De todas formas, esta recuperación de la efectividad quedó a mitad de camino entre los niveles alcanzados en los dos períodos anteriores, finalizando este indicador con un nivel de bastante efectividad.

En definitiva y como se puede ver gráficamente en el promedio de los indicadores, en los primeros cuatro períodos de gobierno la efectividad se mantuvo en el entorno de poca, mientras que en tres siguientes períodos, si bien subió al entorno de bastante, de todas formas se niveló allí. Es como si de una meseta de poca efectividad durante los cuatro períodos de gobierno – autonomía institucional militar casi total por un liderazgo político pragmático –, se saltó a una meseta de bastante efectividad – autonomía limitada por ciertos criterios y un enfoque decrementalista en términos de misiones –, pero meseta al fin, la que no muestra intención de continuar su ascenso en pos de consolidarse.

Gráfico 7 - Efectividad lograda con las reformas implementadas según indicador y período de gobierno, incluyendo promedios



Fuente: Elaboración propia

7.4 Interés de la ciudadanía sobre los temas militares

Como se mencionó en la parte metodológica, para valorar esta variable estudiaré el nivel de involucramiento de la sociedad en los temas militares. Así, por un lado analizaré el “Expertise civil”, “Educación Militar”, “Visión societal de las FAS” y “Valoración de las FAS para la sociedad”. Si bien los dos primeros indicadores, “Expertise civil” y “Educación Militar”, los analizo a través de investigación documental, los dos últimos, “Visión societal de las FAS” y “Valoración de las FAS para la sociedad”, los mido de manera indirecta a través de la aplicación de una encuesta a élites del ámbito político, a militares, a docentes y estudiantes del ámbito académico universitario, así como también a referentes de la sociedad civil.

En relación a la encuesta, se solicitó respuesta de la misma a 148 personas entre políticos, militares, académicos, referentes de la sociedad civil y estudiantes universitarios. Luego de, al menos, 30 días, se les hizo acuerdo, por si eventualmente hubiese ocurrido un olvido. Según se puede ver en la tabla 29, allí se desprende que, de las 148 personas a las que se participó, si bien la primera pregunta tiene 54 repuestas, sólo 48 la completaron, lo que promedia un 32%. Hago notar que el nivel más bajo de respuestas se dio precisamente en el ámbito político, con 24% de respuestas. Estos resultados en cantidad de respuestas a la encuesta, en sí mismos también indican el nivel de interés.

Tabla 29. *Personas invitadas a participar que completaron la encuesta*

Calidad de los eventuales encuestados	Invitados a contestar la encuesta	Que contestaron la encuesta	Porcentaje de respuestas
Políticos	34	8	24%
Militares	78	23	29%
Académicos	12	9	75%
Sociedad civil	14	4	29%
Estudiantes universitarios	10	4	40%
TOTALES	148	48	32%

Fuente: Elaboración propia basada en los resultados de la encuesta aplicada

Expertise civil

Respecto a este indicador, y en relación con cursos en instituciones universitarias que se ofrezcan y que profundicen estudios sobre Defensa Nacional y FAS, en la Facultad de Ciencias Sociales de la UR se imparte un taller optativo titulado: “Asuntos de Seguridad Internacional, Política Exterior y Defensa”, el que consta de 45 horas efectivas de clase, a razón de tres horas semanales.⁸²

Asimismo, también existe el CALEN, que es una institución académica que integra el MDN.⁸³ Esta institución, cuyos alumnos son en su mayoría civiles, brinda cursos en estrategia y Defensa Nacional reconocidos por el MEC, reconociéndose incluso la “Maestría en Estrategia Nacional” y el intermedio “Postgrado en Estrategia Nacional” por resolución N° 1.128/017 de fecha 9 de noviembre de 2017. No obstante, su actividad académica trasciende muy poco más allá del MDN y sus dependencias, con sus áreas de docencia e investigación generalmente lideradas por personal militar en actividad o retiro (Pion Berlin y Martínez, 2017: 243). En función de todo ello, mido este subcomponente del indicador como poco interés en desarrollar un área de conocimiento especializado en Defensa Nacional y FAS.

En lo relativo al eventual personal civil en cargos ministeriales, el comienzo del período a estudio (1985 – 2019) encontró al MDN funcionando con un Reglamento orgánico – funcional del MDN (decreto 328/971) elaborado antes de la dictadura. En él estaba establecido que, excepción hecha del cargo de Ministro de Defensa Nacional y del Vice – Ministro de Defensa Nacional, la totalidad de los cargos en el MDN debían ser ocupados por personal militar en actividad. Dicho reglamento, si bien tuvo una

⁸² <https://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2019/12/Asuntos-Seguridad-Internac-Politica-Exterior-y-Defensa.-Edicion-2019.pdf> [Accesado el día 2 de junio de 2021]

⁸³ En relación con el CALEN, considero pertinente mencionar su evolución institucional desde la dictadura hasta el año 2019. En tal sentido, en 1976, a través del artículo 7 del AI N° 2 de la dictadura militar, se establecía que la preservación de la Seguridad Nacional era competencia y responsabilidad de las FAS. Por ello, a través del decreto 733/976 se crea la ESEDENA, cuya misión era la de capacitar en seguridad, defensa nacional y desarrollo económico y social, a oficiales militares, así como también a civiles con responsabilidades en el desempeño de actividades de gobierno. Posteriormente y con el advenimiento de la democracia, si bien la ESEDENA no fue suprimida como institución, sí dejó de funcionar al eliminarse los recursos presupuestales que la sostenían, según se puede leer en el considerando I del decreto 134/986. Asimismo, a través de este mismo decreto se instrumenta el “Curso de Altos Estudios Nacionales” en la órbita del IMES, institución que tiene como finalidad preparar a los oficiales superiores y jefes para las funciones de Comando, Dirección y Estado Mayor. Posteriormente, por decreto 594/993 se crea el CALEN, disponiéndose además que esta institución tomase a su cargo el Curso de Altos Estudios Nacionales con el objetivo de capacitar militares y civiles, tanto de la administración pública como del área privada, en temas de asesoramiento y planificación estratégica. La dependencia funcional del CALEN del MDN se muestra en el sitio web <https://www.gub.uy/ministerio-defensa-nacional/politicas-y-gestion/centro-altos-estudios-nacionales> [Accesado el día 4 de junio de 2021]

modificación durante la presidencia de Luis Lacalle (decreto 114/991), ese criterio de ministerio militarizado se mantuvo hasta el primer gobierno del presidente Tabaré Vázquez (2005 – 2009). A partir de allí, se van creando cargos políticos de dirección, para ser desempeñados por personal político, así como también transformaciones de cargos militares a civiles. Esos cambios se plasmaron en la organización del MDN a través del nuevo reglamento establecido según el decreto 215/010, ya en el período del presidente José Mujica (2010 – 2014). En la misma línea, cabe mencionarse que al finalizar el período a estudio, 1985 – 2019, además de 17 cargos de dirección política, en el MDN hay 29.254 funcionarios, siendo 27.277 militares (de los cuales 3.679 [13.5%] corresponden a cargos de gestión, servicios o sanidad), y 1.960 civiles (6.7% del total).⁸⁴

Los funcionarios civiles que se desempeñan en diferentes unidades ejecutoras del MDN a su vez se dividen en diversos escalafones según categorías determinadas por los artículos 28 al 44 de la ley 15.809. De estos escalafones sólo los funcionarios civiles de los escalafones “A” y “B”, definidos en los artículos 29 y 30 de dicha ley, se corresponderían a funcionarios civiles con formación terciaria o universitaria.⁸⁵ Como se puede ver en el tomo V de los anexos a la ley 19.355, de los 1.960 funcionarios civiles, 505 son profesionales universitarios y 267 son técnicos con formación terciaria, lo que hace un total de 772 funcionarios. Del análisis de la información, surge que estos funcionarios son en una alta proporción profesionales letrados, abogados y escribanos, así como también profesionales de la salud. Cabe mencionarse además que de los 772 funcionarios técnico – profesionales del MDN, el nivel de equiparación de éstos a grados militares actualmente es de aproximadamente un 20% y disminuyendo, de acuerdo a la respuesta brindada por el Director de Recursos Humanos del MDN a una consulta que yo le realizase con motivo de esta investigación.⁸⁶ Por todo ello y dadas las características particulares funcionales de MDN mencionadas, mido el subcomponente relacionado con el campo de carrera civil en el ministerio como poco interés en desarrollar un campo de carrera civil en el MDN.

⁸⁴ Presupuesto Nacional <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/presupuesto-nacional-2015-2019> [Accesado el día 2 de junio de 2021]

⁸⁵ Los artículos 29 y 30 de la Ley 15.809 establecen que el escalafón “A” corresponde a profesionales universitarios con planes de estudios de duración no inferior a cuatro años, y el escalafón “B” comprende funcionarios con formación terciaria universitaria o no universitaria, con una duración no menor a un año y medio, cuyos títulos posean reconocimiento del Ministerio de Educación y Cultura.

⁸⁶ Respuesta dada por el Coronel (Retirado) Gustavo Figueredo, Director de Recursos Humanos del MDN, vía mail de fecha 18 de octubre de 2021.

En relación a los asuntos tratados por las comisiones de Defensa del Parlamento y como se puede ver en el Anexo II, partiendo de pocos asuntos a la salida de la dictadura, aumenta paulatinamente el tratamiento de contenidos relacionados con el MDN y las FAS. No obstante, si bien los temas rutinarios aumentan, los no vitales, los vitales y el tratamiento de aquellas iniciativas vinculadas con las Misiones de Paz, en general se mantienen en el mismo nivel. A tal punto que al finalizar el período de esta investigación, la cantidad de asuntos rutinarios es seis veces mayor que la suma de los temas no vitales, vitales y relativos a misiones de paz. Por ello, mido el interés de las comisiones parlamentarias como poco.

Así, y como se puede ver en la Tabla 30 y de acuerdo al marco teórico manejado, al existir muy poca oferta de cursos de nivel educativo terciario ni en universidades civiles en la materia, valoro el subcomponente respectivo como poco interés; al no haber un campo de carrera en Defensa Nacional definido, un MDN militarizado con pocos funcionarios civiles, importante cantidad de funcionarios militares revistando fuera de las FAS en organismos de gestión y servicios, con un expertise en Defensa monopolizado por los militares, mido el subcomponente correspondiente como poco interés; y en relación al involucramiento de las comisiones parlamentarias, al centrarse en asuntos mayormente rutinarios, mido este subcomponente como poco interés. Promediando el indicador, resulta que el Expertise Civil se ubica en el entorno de poco interés.

Tabla 30. *Medición del indicador Expertise Civil*

Indicador	Subcomponente	Valoración del indicador
Expertise Civil	<i>Cursos universitarios civiles</i>	0,5
	<i>Campo de carrera civil - cargos civiles en MDN</i>	0,5
	<i>Involucramiento comisiones parlamentarias</i>	0,5
	Subtotal Indicador	0,5

Fuente: Elaboración propia

Educación militar

Para el análisis del indicador “Educación militar”, comenzaré estudiando lo relativo a la eventual acreditación externa de los cursos impartidos en las escuelas de formación de oficiales. En tal sentido, es necesario mencionar el escenario institucional en el que se insertan las instituciones educativas militares, especialmente en lo referido a la educación superior, terciaria o universitaria. Así, el sistema de educación superior uruguayo muestra su peculiaridad con una universidad estatal, la UR, cuya creación es de mediados del Siglo XIX (Landoni, 2010: 96; Martínez y Chiacone, 2022: 304 – 305).⁸⁷ La misma rigió la vida académica universitaria durante más de 120 años como única institución universitaria en el país, apoyándose en lo establecido en el artículo 202 de la Constitución de la República que consagra su autonomía y, desde 1958, en la ley 12.549 (Ley Orgánica de la Universidad de la República). En agosto de 1984, aún en dictadura, por decreto 343/984 se autorizó a funcionar a la primera universidad privada, la Universidad Católica Dámaso Antonio Larrañaga, luego denominada como UCU. Posteriormente, en octubre de 1984 – cuatro meses antes de que los militares entregasen el gobierno a las autoridades civiles electas, por ley 15.661 se habilitó el otorgamiento de títulos profesionales a través de universidades privadas en general. En ese camino y con el pasar del tiempo, otras universidades no estatales fueron creadas en el país, con el permanente reclamo y pretensión de la UR de ser la institución dominante y rectora en términos de control, sobre las universidades privadas (Landoni, 2010: 99; Martínez y Chiacone, 2022: 310). Con ese enfoque, cuando Uruguay tuvo que enfrentarse a procesos de acreditación regionales, como el MEXA que luego dio origen al ARCU – SUR, al no existir una agencia de acreditación nacional, ese rol se terminó cumpliendo a través de comisiones ad – hoc, donde la UR jugaba un papel protagónico (Landoni, 2010: 101; Martínez y Chiacone, 2022: 311).⁸⁸ Paralelamente, entre 2006 y 2008 se designó un grupo de trabajo para discutir la eventualidad de la creación de una agencia de acreditación a nivel nacional, no llegándose a un acuerdo en varios puntos, a saber: naturaleza jurídica de la agencia, integración del órgano directivo y la obligatoriedad de

⁸⁷ <https://udelar.edu.uy/portal/institucional/historia-de-la-udelar/> [Accesado el día 8 de junio de 2021]

⁸⁸ MEXA: “*Memorándum de Entendimiento sobre la Implementación de un Mecanismo Experimental de Acreditación para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los Países del MERCOSUR*” aprobado en la XXII Reunión de Ministros del MERCOSUR, Bolivia y Chile en Buenos Aires en junio del 2002. ARCU – SUR: “*Memorándum de Entendimiento para la Creación e Implementación de un Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias, para el Reconocimiento de las respectivas Titulaciones, en el MERCOSUR y Estados Asociados*” aprobado en la XXXIII Reunión de Ministros de Educación, realizada en noviembre de 2007.

la agencia de acreditación de hacer una consulta a la UR cuando se soliciten reconocimiento de las instituciones o carreras privadas. No obstante, se llega a un proyecto de ley que buscaría la creación de la Agencia para la Promoción y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Terciaria. Dicho proyecto ingresó al Parlamento en 2009 pero no llegó a ser aprobado en virtud de la posición de la UR la que, debatiéndose entre participar en procesos de acreditación regionales, pero también en su voluntad de constituirse en el órgano rector por sobre el sector universitario privado, genera dificultades de acuerdos en el sistema. De hecho, uno de los últimos cambios proponía un sistema voluntario, donde la UR fuese una institución que controlase el sistema, más no podía ser controlada por él bajo la argumentación de que la ley le daba autonomía (Landoni, 2010: 106 – 108; Martínez y Chiacone. 2022: 308 – 311). Al respecto, es de ser destacado que en todo este proceso el MEC, como órgano rector en materia educativa, ha mostrado debilidad institucional y técnica (Landoni, 2010: 107; Martínez y Chiacone, 2022: 313 – 314).

En la misma línea, hago notar que en 2013 la UR creó la Comisión de Evaluación Interna y Acreditación, organismo propio, similar a las agencias de acreditación que funcionan en otros países. Esta Comisión, asesora al Consejo Directivo Central de la UR en aspectos referidos a la evaluación institucional y la acreditación de carreras.⁸⁹

Posteriormente, en 2014 se define un proyecto de ley de creación del Instituto Nacional de Acreditación y Evaluación de la Educación Terciaria, el que ingresa a estudio parlamentario en agosto de ese año, pero que no llegó a ser aprobado, siendo archivado por fin de legislatura.⁹⁰ Finalmente, en el mes de julio de 2019 ingresa a estudio parlamentario un nuevo proyecto de creación del Instituto Nacional de Acreditación y Evaluación de la Educación Terciaria, el que es aprobado como ley 19.852, pero cuya entrada en vigencia ha sido pospuesta para regir primero a partir del 1° de enero de 2022, por el artículo 362 de la ley 19.924 y posteriormente, por artículo 198 de la ley 19.996, su vigencia se ha vuelto a posponer para el 1° de enero de 2023. La aprobación de esta ley de creación del Instituto Nacional de Acreditación y Evaluación de la Educación Terciaria muestra que la UR se adaptó a una nueva realidad, aunque asegurándose una cuota importante de poder en la gestión de la nueva institución creada

⁸⁹ <https://udelar.edu.uy/portal/evaluacion-institucional-y-acreditacion/> [Accesado el día 18 de mayo de 2022]

⁹⁰ https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/121930/ficha_completa [Accesado el día 8 de junio de 2021]

al efecto (Martínez y Chiacone, 2022: 315). Por todo ello, mido este subcomponente del indicador “Educación Militar” como inexistencia de interés.

En relación con la articulación del sistema educativo militar en el sistema general, el artículo 105 de la Ley General de Educación – ley 18.437 promulgada en diciembre de 2008 – trata sobre temas de educación policial y militar estableciendo que, además de seguir los lineamientos generales de esa ley, en sus aspectos específicos y técnicos el sistema educativo militar estará a cargo MDN. También se dispuso allí que la designación de docentes a partir de ese momento fuese por concurso. Asimismo, dicha ley dispuso la creación de una comisión para elaborar un proyecto de ley específico sobre educación policial y militar, el que debería ser presentado no más allá del 1º de enero de 2012.⁹¹ Dicha comisión estuvo integrada por el MEC, el MDN, el Ministerio del Interior, la Administración Nacional de Educación Pública y la UR. En las actas a las que he tenido acceso durante la presente investigación, en las sesiones desde la instalación de la comisión, con fecha 2 de agosto de 2010, hasta la sesión del 27 de julio de 2011, los asuntos tratados por la misma se centraron en la planificación y organización de un seminario internacional, el que se llevó a cabo el 15 de setiembre de 2011. En relación con el eventual contenido del anteproyecto de ley, en las actas de las sesiones se mencionan reiteradas postergaciones, haciéndose referencia a que los servicios jurídicos de los ministerios de Defensa Nacional y del Interior no habían finalizado la elaboración de sus borradores. También de las actas surge que el representante de la Administración Nacional de Educación Pública no asistió a ocho de las dieciséis reuniones llevadas adelante entre el agosto de 2010 y julio de 2011.⁹² Finalmente, partiendo de la base del anteproyecto remitido por la Comisión, el Poder Ejecutivo elaboró un proyecto de ley, presentándolo al Parlamento en agosto de 2012.⁹³

⁹¹ Dicho anteproyecto fue remitido a la Presidencia de la República en diciembre de 2011 ([http://www.expe.edu.uy/expe/adjuntos.nsf/0/22E85E7CF062CC6E03257A01005911E0/\\$File/Dist.%20308.12.PDF](http://www.expe.edu.uy/expe/adjuntos.nsf/0/22E85E7CF062CC6E03257A01005911E0/$File/Dist.%20308.12.PDF) [Accesado el día 8 de junio de 2021])

⁹² En el Acta N° 5 surge que en la sesión del día 22 de octubre de 2010 el Ministro de Defensa Nacional, Luis Rosadilla, manifiesta su inquietud en relación al funcionamiento de la comisión, en virtud de las ausencias de participantes en algunos casos. En el Acta N° 6 surge que en la sesión del día 5 de noviembre de 2010 se reitera el planteamiento de la preocupación de la no participación reiterada de los representantes de la Administración Nacional de Educación Pública.

⁹³ http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/proyectos/2012/08/mec_714.pdf [Accesado el día 8 de junio de 2021].

El mismo fue promulgado el 7 de enero de 2014 como Ley de Educación Policial y Militar (ley 19.188).⁹⁴

En relación con el contenido de esa ley sobre educación militar, su artículo 19 dispuso la complementariedad del sistema de educación militar con el sistema nacional de educación pública en términos de capacidades técnicas, recursos humanos e infraestructura. Al respecto hay que recordar aquí que el artículo 133 de la ley 18.172 dispuso que las instituciones educativas dependientes del MDN sólo podrían contratar servicios de formación, capacitación, perfeccionamiento, especialización y análogos fuera del sistema público, en los casos en que exista previa acreditación fehaciente de que el sistema público no los brinda, además de la autorización expresa Ministro. De esta forma, en caso de que las instituciones militares decidiesen que sus cadetes realicen cursos en universidades del medio, debido a esta restricción legal sólo lo podrían hacer en la UR, lo que en los hechos constituye una discriminación entre instituciones universitarias. En lo que respecta al acceso y definición de tipos de cargos docentes que establece esta Ley de Educación Policial y Militar, la misma se remite a las definiciones establecidas en los artículos 222 al 226 de la Ley Orgánica de las FAS, ley 14.157 del año 1974, promulgada en la dictadura.

En lo relativo a concursos para docentes en institutos militares, en el año 2008 el MDN emite la Ordenanza 74/08, por la cual se proponía un sistema de concursos para definir instructores y profesores. Entre otros elementos, en dicha ordenanza se disponía que a partir del año 2009 los profesores civiles de instituciones educativas militares de nivel de grado y escuelas superiores de guerra debían ser graduados universitarios, así como también que a partir del año 2010 esas designaciones deberían ser establecidas por concursos. No obstante ello y en relación a la implementación de esta ordenanza, el propio MDN va generando un proceso de postergaciones y cambios en la aplicación del sistema de concursos. Así, a través de la Ordenanza 81/09, de fecha 20 de agosto de 2009, y en función de un informe de la Oficina Nacional del Servicio Civil relativo a eventuales derechos adquiridos por los profesores ya designados directamente con anterioridad, se eliminó para ellos el requisito de ser graduados universitarios. También a través de esta ordenanza se postergó la implementación de los concursos a los nuevos docentes. Finalmente, a través del artículo 1º de la Ordenanza 88/10 de fecha 12 de mayo de 2010, se pospone el sistema de concursos hasta tanto el Poder Ejecutivo

⁹⁴ Al respecto, los requisitos y titulaciones de grado expedidos por las instituciones educativas del EN y de la AN, en el marco de esta ley 19.188, están reguladas por el decreto 221/014.

reglamentado cómo se deberán implementar dichos concursos, cosa que no sucedió sino hasta marzo de 2022, fuera del período a estudio en esta investigación.⁹⁵

Asimismo, cabe notar aquí que existen instituciones educativas militares que imparten educación de nivel secundario. En tal sentido, a la salida de la dictadura existían seis liceos militares desplegados en el territorio nacional. Así y por decreto 684/986 de fecha 21 de octubre de 1986 se eliminaron cinco de esas instituciones que habían funcionado durante la dictadura, manteniéndose el LMGA durante todo el período que comprende este trabajo de investigación.⁹⁶ Es de mencionar que en dicha institución, y como se puede ver en su página web oficial, se imparte instrucción pre – militar.⁹⁷ Al respecto, el 27 de febrero de 2018 y por Orden del Comando General del Ejército N° 11.163, el Comandante en Jefe del Ejército dispuso la apertura en el interior del país de un Anexo al LMGA, en este caso con sede en Tacuarembó, en el centro – norte del país, a 350 km. de Montevideo.⁹⁸ Del análisis de dicha orden no se desprende que esta ampliación de la oferta educativa militar del Ejército Nacional, hubiese sido una directiva política del

⁹⁵ A pesar de que el artículo 125 de la ley 10.808 (Orgánica de la AN) promulgada el año 1946, el artículo 116 de la ley 15.688 (Orgánico del EN) promulgada el año 1984 y la ya referida Ley de Educación Policial y Militar (N° 19.188) y su decreto reglamentario promulgado cuatro años luego de la aprobación de dicha ley (artículo 5, decreto 221/018 de fecha 16 de julio de 2018) disponían que los cargos de profesores se debían llenar por concurso abierto, la designación de docentes de institutos militares tradicionalmente ha sido a propuesta directa de las direcciones de los institutos. En entrevista al Director de Formación Militar del MDN, realizada en fecha 2 de setiembre de 2021, el mismo manifestó que se está finalizando la definición de lo que será el estatuto de los docentes que trabajen en instituciones educativas del MDN, el que en poco tiempo será promulgado como Ordenanza del Ministerio, y el cual incluye el diseño del sistema de concursos para profesores e instructores. Dicha ordenanza finalmente fue aprobada el 3 de marzo de 2022 con el número 126/22,

⁹⁶ https://liceomilitar.edu.uy/mision_finalidad.html [Accesado el día 8 de junio de 2021].

⁹⁷ Si bien el Reglamento de Organización y Funcionamiento del LMGA actualmente vigente, decreto 596/009, en diferentes oportunidades menciona la instrucción pre – militar, no se define allí qué comprende ésta. De hecho, y por tratarse de un tipo de instrucción militar a ser impartida a menores de edad, durante el período de gobierno 2005 – 2010 y por expediente 2009.01168-7 del MDN, consta que hubo un intento de definir los contenidos de la misma, pero no surge de la investigación documental que dicho trámite se haya sustanciado en una norma concreta.

⁹⁸ <https://liceomilitar.edu.uy/resena-historica.html> [Accesado el día 21 de julio de 2021] Si bien la ampliación de la oferta de estudios secundarios se generó en el período de gobierno 2015 – 2019, ya en el anterior período 2010 – 2014 el MDN venía estudiando la posibilidad de brindar servicios de capacitación a civiles, e incluso comercializarlos, en áreas relacionadas con mecánica, electricidad, plomería, carpintería, tapicería, madera y con actividades hípcas (desde la veterinaria hasta la fabricación de herraduras), así como también se estudiaba la posibilidad de abrir un instituto politécnico militar que brindaría enseñanza secundaria y capacitación técnica a estudiantes de segundo ciclo secundario (de entre 15 y 18 años), no descartándose la posibilidad de brindarla también a estudiantes de primer ciclo secundario (de entre 12 y 14 años), según manifestara el Director de Formación Militar de ese gobierno, Hernán Planchón (Planchón, 2013a: 6; 2013b: 11) y <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2013/5/militar-por-la-educacion/> [Accesado el día 21 de julio de 2021]

MDN. Por su parte, la AN a partir del año 1979 también comenzó a brindar cursos de estudios secundarios.⁹⁹

En relación con las currículas ampliadas con temáticas humanísticas, todas las escuelas de formación de oficiales brindan cursos relativos a derecho, derecho internacional humanitario, derechos humanos, derecho comercial y administrativo, historia, y sociología vinculada a la profesión, aunque con diferentes cargas horarias y enfoques. Por lo referido en párrafos anteriores, mido el subcomponente relacionado con la autonomía del sistema educativo militar y tipo de designaciones docentes, como poco interés en lograr una real articulación entre el sistema educativo militar y el sistema educativo general.

En ese escenario de inexistencia de una agencia de acreditación de la educación universitaria y con un sistema educativo autónomo, es que a lo largo del período a estudio las instituciones militares procuraron posicionarse. Así, en el año 2001 y por decreto 376/001 el EN logró el reconocimiento del nivel académico del IMES como institución equivalente a las instituciones universitarias, el que se apoya en lo establecido por la UR en la resolución de su Consejo Directivo Central de fecha 22 de mayo de 2001.¹⁰⁰ Por tanto, también se reconoció el título de grado de Licenciado en Ciencias Militares expedido por esa institución.¹⁰¹ Cabe mencionarse que ese reconocimiento del título de grado no es para todos los egresados de la Escuela Militar del Ejército Nacional, sino sólo para aquellos que presenten y aprueben un trabajo de tesis final. En la misma línea y también en el año 2001 la AN logró el reconocimiento de sus licenciaturas en sistemas navales o sistemas náuticos, según el caso, de acuerdo al decreto 497/001.¹⁰² Por lo cual los oficiales navales también tienen la posibilidad, sin

⁹⁹ Información brindada por el Capitán de Fragata Darío Silva, Jefe de la División Cursos de la Escuela Naval de la AN, de acuerdo a mail de fecha 29 de julio de 2021.

¹⁰⁰ Tanto el decreto 376/001 relativo a la categorización institucional en el EN, como también el decreto 497/001 en el caso de la AN, ambos establecen que esas instituciones educativas son “equivalentes” a las instituciones universitarias. No obstante, no se las reconoce como instituciones universitarias a texto expreso. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/376-2001> y <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/497-2001> [Accesados el día 8 de junio de 2021] Cabe mencionarse que a través del decreto 503/2002 igual criterio se manejó para con los egresados de la Escuela Nacional de Policía <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/503-2002> [Accesado el día 8 de junio de 2021]

¹⁰¹ Rial (2010: 217) dice: “... en la práctica [una licenciatura en ciencias militares] no es más que darle un título universitario a la formación técnica normal que supone capacitar a un oficial del Ejército para ser comandante de una sección, o un oficial naval para su primera comisión o un egresado para ir a la escuela de vuelo avanzado en la Fuerza Aérea. No se trata de “ciencias”, sino del cúmulo de conocimientos técnicos-prácticos necesarios para la profesión.”

¹⁰² La diferencia entre esas licenciaturas estriba en el tipo de oficial naval que egresa. Si egresa un oficial naval militar, corresponde licenciatura en sistemas navales, si es un oficial naval civil de la marina mercante – los oficiales navales de marina mercante también cursan sus estudios y egresan de la Escuela

que sea un requisito obligatorio, de presentar y aprobar una tesis final y acceder así al grado de nivel universitario. En el caso de la FAU, en el período a estudio en esta investigación no se siguió esa línea.¹⁰³

En lo referido al marco normativo en el que las instituciones educativas militares se desenvuelven, cabe mencionarse que, por un lado y en cumplimiento del artículo 14 de la ley 15.808 del año 1986, todos los años el MDN eleva a conocimiento del Parlamento los planes de estudios de todos los institutos educativos militares.¹⁰⁴ Por lo mencionado en párrafos anteriores, mido este subcomponente como que no existe interés en que, desde el sistema político, se promueva una mayor interacción entre las escuelas de formación de oficiales y el sistema educativo universitario nacional.

En definitiva, y como se puede ver en la Tabla 31, la permanencia en la larga duración de una autonomía educativa militar y de designaciones docentes no por concurso sino por disposiciones de las instituciones militares, también muestran la contra cara de autoridades e instituciones civiles que no evidencian interés en definiciones estructurales en la materia. Ello, a mi juicio, queda demostrado de la revisión de las actas relacionadas con las actividades de la comisión interinstitucional de elaboración del proyecto de ley de educación policial y militar, la que elaboró un limitado y genérico proyecto que, incluso, indirectamente se apoya en disposiciones promulgadas al respecto en la propia dictadura. En tal sentido en dichas actas, como se mencionó, se puede ver que el grueso de las discusiones era sobre la realización de un seminario, así como también se puede ver allí las reiteradas faltas a las reuniones de los representantes de la Administración Nacional de Educación Pública, cuya situación generaba preocupación en los restantes integrantes de la comisión, incluso llegando a haber quejas al respecto del propio Ministro de Defensa Nacional. Por ello, mido este subcomponente del indicador en el entorno de poco interés. Por otra parte, al no existir

Naval dependiente de la AN – corresponde licenciatura en sistemas náuticos. <https://www.escuelanaval.edu.uy/index.php/oficial-para-la-armada-nacional-2>
<https://www.escuelanaval.edu.uy/index.php/carrerasnuevo/ofmercanuevo> [Accesados el día 2 de mayo de 2022]

¹⁰³ Para el caso de los egresados de la escuela de formación de oficiales de la FAU, no se había considerado antes la posibilidad del reconocimiento de su formación militar como de nivel “equivalente” al universitario durante el período a estudio para esta tesis, aunque luego por resolución del MEC N° 0129/020, se buscó y logró ese cometido. <https://www.fau.mil.uy/es/noticias/612-licenciatura-en-defensa-militar-aeroespacial.html> [Accesado el día 9 de junio de 2021]

¹⁰⁴ Los mismos también son públicos y se pueden ver en <https://www.gub.uy/ministerio-defensa-nacional/institucional/recursos-humanos/planes-estudio/programas-anales-estudio> [Accesado el día 8 de junio de 2021]

cursos curriculares en universidades civiles en los que estudien los cadetes de las escuelas de formación de oficiales de las FAS, así como tampoco existía acreditación externa, no sólo en relación con las instituciones educativas militares, sino que no existía ningún sistema de acreditación vigente a nivel nacional, por todo ello mido los correspondientes subcomponentes del indicador como que no existe interés.

Tabla 31. *Medición del indicador Educación Militar*

Indicador	Subcomponente	Valoración del indicador
Educación Militar	<i>Autonomía educativa militar – Profesores civiles y militares – designación docente</i>	0,5
	<i>Cursos militares en academias militares y/o en instituciones universitarias externas</i>	0
	<i>Acreditación externa</i>	0
	<i>Subtotal Indicador</i>	0,17

Fuente: Elaboración propia

Visión societal de las FAS

Basado en el resultado de la encuesta implementada (Anexo III), en relación a la percepción del “accionar democrático de las FAS” y a los resultados que se pueden ver en la Tabla 32, puedo resumir que más cuatro quintas partes de los encuestados confían en las FAS, consideran que los altos mandos militares no influyen en las decisiones políticas y no estiman probable un golpe de Estado. Por tanto, valoro este subcomponente del indicador “Visión societal” como mucha confianza en el accionar democrático de las FAS.

Tabla 32. *Confianza en el accionar democrático de las FAS (%)*

Nº*	Pregunta	Mucha	Bastante	Poca	Nada
2	Confianza en la institución militar	50	39	11	0
7	Los altos mandos influyen en definiciones políticas más allá de temas militares.	4	11	43	43
36	Probabilidad de un golpe de Estado militar.	4	8	17	72

*Los números de esta columna corresponden al número de pregunta en el cuestionario.

Fuente: Elaboración propia basada en los resultados de la encuesta.

En lo que tiene que ver con el indicador de percepción de “confianza en las capacidades de las FAS en el cumplimiento de su misión y frente a emergencias”, según las respuestas dadas a la pregunta 3, poco más de la mitad de los encuestados consideran que las FAS están preparadas para cumplir su misión específica. Paralelamente y según las respuestas a la pregunta 4, la casi totalidad de los encuestados entiende que sí están preparadas para enfrentar situaciones de emergencia. Esa diferencia se puede explicar en razón de que, como se ha mencionado en anteriores apartados de esta investigación, sistemáticamente – y especialmente en los últimos años – las FAS han realizado tareas internas expansivas y en emergencias, siendo visibilizadas por la población en dichas situaciones. Por todo ello, valoro este subcomponente del indicador “Visión societal” como bastante confianza.

En relación al indicador de “nivel de debate y definiciones políticas sobre los temas de Defensa Nacional y FAS por parte de la sociedad” (Tabla 33), un 72% considera que las políticas están bastante o claramente definidas. No obstante, un 70% considera que no ha existido suficiente debate público al respecto. Algo especialmente acusado en las segundas presidencias de Tabaré Vázquez y de Julio María Sanguinetti – aunque sus

primeras presidencias han sido en las que más se han debatido estos temas –, así como no hubo debate en la del Presidente Luis Alberto Lacalle (Tabla 34).

Tabla 33. *Definición de políticas y debate público en torno a Defensa Nacional y FAS (%)*

Nº*	Pregunta	Mucha	Bastante	Poca	Nada
5	Claridad en la definición de políticas	24	48	28	0
6	Nivel de debate público	9	21	63	7

*Los números de esta columna corresponden al número de pregunta en el cuestionario.

Fuente: Elaboración propia basada en los resultados de la encuesta aplicada

Tabla 34. *Percepción de mayor nivel de discusión de temas de Defensa Nacional y FAS, por período de gobierno (%)*

Nº*	Período de gobierno	Porcentaje de respuestas
8	Julio María Sanguinetti I	28
	Luis Alberto Lacalle	4
	Julio María Sanguinetti II	2
	Jorge Batlle	11
	Tabaré Vázquez I	37
	José Mujica	13
	Tabaré Vázquez II	6

*Los números de esta columna corresponden al número de pregunta en el cuestionario.

Fuente: Elaboración propia basada en los resultados de la encuesta aplicada

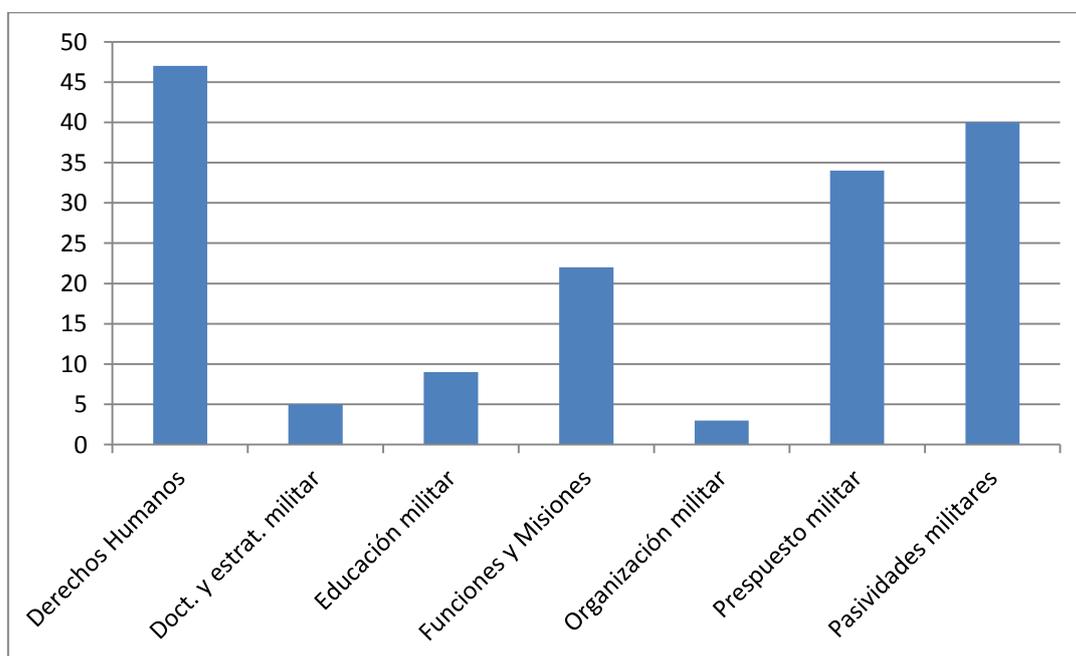
Por otra parte, y de acuerdo a las respuestas a las preguntas 9, 35 y 36, tanto en la Tabla 35 como en el Gráfico 6 se puede ver que el principal tema discutido ha sido el de violaciones a derechos humanos en dictadura, seguido por los cambios en el sistema de pasividades de los militares y, como tercer tema, los asuntos relacionados con el presupuesto militar. De esta forma se muestra que las preocupaciones en relación a los temas de debate se enfocan principalmente con una mirada hacia el pasado y hacia la coyuntura económico – presupuestal, sin visión definitiva hacia el futuro de las FAS. Por ende, si bien se aprecia una percepción positiva en relación a las definiciones políticas en la materia, valoro este subcomponente del indicador “Visión societal” como poco debate, tanto en sí mismo, como en los temas debatidos, al centrarse las respuestas especialmente en cuestiones relacionadas con violaciones a los derechos humanos en dictadura y asuntos presupuestales – temas importantes por cierto –, pero dejándose de lado los asuntos relacionados a definiciones políticas en términos de doctrina y estrategia, educación militar, funciones y misiones y organización militar; es decir, el núcleo duro de una PDN.

Tabla 35. *Percepción de nivel de discusión de temas de Defensa Nacional y FAS (%)*

	Derechos Humanos	Doctrina y estrategia militar	Educación militar	Funciones y Misiones	Organización militar	Presupuesto militar	Pasividades militares
Primer tema	37	1	2	3	0	5	6
Segundo tema	6	4	2	6	1	15	19
Tercer tema	4	0	5	13	2	14	15
Totales respuestas por temas	47	5	9	22	3	34	40

Fuente: Elaboración propia basada en los resultados de la encuesta aplicada

Gráfico 8 - Nivel de discusión de temas relacionados con Defensa Nacional y FAS



Fuente: Elaboración propia basada en los resultados de la encuesta aplicada resumidos en la Tabla 35.

De esta forma, en la Tabla 36 se puede visualizar la valoración de cada subcomponente del indicador, así como también la valoración del indicador mismo, mostrándose una visión positiva de la sociedad en relación con las instituciones militares y de Defensa Nacional.

Tabla 36. *Medición del indicador Visión Societal*

Indicador	Subcomponente	Valoración del indicador
Visión societal	<i>Certidumbre en el accionar democrático de las FAS</i>	3
	<i>Confianza en las FAS para el cumplimiento de su misión</i>	2
	<i>Autoridades políticas ponen los temas de Defensa Nacional y FAS como asuntos de debate público</i>	1
	<i>Subtotal indicador</i>	2

Fuente: Elaboración propia

Valoración de las FAS para la sociedad

En relación a los indicadores sobre la “existencia, necesidad e importancia de las FAS” (Tabla 37), se puede ver allí que el accionar de las FAS en situaciones de emergencias se muestra en el primer lugar, con una media muy alta en las respuestas a la pregunta 13, considerando todos los encuestados. A partir de ese tópico, los valores de las medias van cayendo, determinando el orden de importancia que muestra la tabla, para dejar al pie de la misma, como área de menor jerarquía, al accionar de las FAS en la recolección de residuos. No obstante ello, y excepción hecha de ésta última área de valoración – accionar de las FAS en recolección de residuos –, el resto de las respuestas muestran medias que superan la mitad de la escala de valoración, por lo cual resultan buenas como tales, con un promedio total de una media de casi 7 en una escala entre 1 y 10.

Tabla 37. Valoración de la importancia y accionar de las FAS para todos los encuestados

Número de pregunta *	Valoración	Media
13	Accionar de las FAS en emergencias	8,55
12	Importancia de las FAS como institución	7,90
17	Importancia de las FAS en defensa soberanía	7,90
11	Importancia de la Defensa Nacional en el escenario nacional	6,82
16	Accionar de las FAS en custodia perimetral de cárceles	6,65
14	Accionar de las FAS en seguridad pública	6,33
15	Accionar de las FAS en recolección de residuos	4,51
PROMEDIO MEDIAS		6,95

*Los números de esta columna corresponden al número de pregunta en el cuestionario.

Fuente: Elaboración propia basada en los resultados de la encuesta aplicada

Asimismo, si se eliminan las respuestas de los encuestados que son militares, como se muestra en la Tabla 38, se ve que en las respuestas del resto de los encuestados en relación a la valoración de importancia y accionar de las FAS, si bien muestran variaciones, las mismas no son sustanciales.

Por otra parte, mientras que las respuestas a las preguntas 22 y 23 muestran que el 90% de los encuestados consideran que las FAS son necesarias y de provecho, según las respuestas a la pregunta 21 sólo un 57% las aprecia bastante o mucho, a la vez que según las respuestas a la pregunta 20, un 55% considera como válido considerar las

FAS como un programa de empleo, o sea, como instituciones a ser utilizadas como reguladoras del mercado de trabajo.

En la misma línea y también en el caso de los encuestados que no son militares, las respuestas a las preguntas 22 y 23, en relación a si las FAS realizan tareas de provecho y si son necesarias cae levemente de un 90% cuando se trataba de todos los encuestados, pero manteniéndose sobre el 80% cuando se trata de encuestados no militares. Por su parte, el nivel de aprecio a las FAS y la consideración de las instituciones militares como programa de empleo – preguntas 20 y 21 respectivamente –, en el caso de las respuestas de los encuestados que no son militares, ambos valores caen del 57% y 55% respectivamente, al 50%, es decir que sí bien se notan diferencias, las mismas no son sustanciales.

Tabla 38. *Valoración de la importancia y accionar de las FAS para los encuestados que no son militares*

Número de pregunta*	Valoración	Media
13	Accionar de las FAS en emergencias	8,39
12	Importancia de las FAS como institución	7,18
17	Importancia de las FAS en defensa soberanía	7,18
16	FAS en custodia perimetral de cárceles	7,14
11	Importancia de la Defensa Nacional en el escenario nacional	6,54
14	Accionar de las FAS en seguridad pública	5,25
15	FAS en recolección de residuos	4,64
PROMEDIO MEDIAS		6,62

*Los números de esta columna corresponden al número de pregunta en el cuestionario.

Fuente: Elaboración propia basada en los resultados de la encuesta aplicada

Así las cosas, y a modo de conclusión de este subcomponente del indicador “Valoración de las FAS”, se puede ver una valoración general positiva, con un sólido reconocimiento de la necesidad de las FAS en tanto instituciones de provecho y con una valoración también positiva en su accionar en diferentes ámbitos. No obstante ello, las respuestas muestran un aprecio por las FAS que casi estaría dividido en mitades entre aprecio y ausencia del mismo. Por otra parte, también se puede ver que esa valoración del accionar militar está relacionada especialmente con el rol que cumplen las FAS en situaciones de emergencias, mientras que las situaciones en las que el accionar de las FAS es menos reconocido por los encuestados se relacionan con tareas de seguridad

pública o recolección de basura. Por todo ello, si bien la sociedad apoya las FAS y las tareas que cumple, las mismas se centran en sus roles en misiones internas expansivas y situaciones de emergencia. Por ello, mi medición de este subcomponente del indicador “Valoración de las FAS” la sitúo a medio camino entre poco y bastante interés.

En lo que tiene que ver con la eventual afinidad de la sociedad respecto de las FAS y a los militares, según se puede ver en la Tabla 39, entre los encuestados existe una amplia mayoría que manifiesta que tanto la inserción de las FAS en la sociedad como la relación entre militares y sociedad, son altas. Asimismo, una mayoría superior al 75% de los encuestados no se sienten intimidados por ver militares armados en actividades de seguridad pública o verlos desarmados en tareas cotidianas en ámbitos civiles y más del 80% manifiesta haber coincidido con uniformados en situaciones cotidianas. Por tanto, mido este subcomponente del indicador “Valoración de las FAS” como bastante afinidad de la sociedad en relación con las FAS.

Tabla 39. *Fluidez relacional entre las FAS y militares, y la sociedad (%)*

Nº*		Alto	Bastante	Bajo	Nada
24	Nivel de inserción de las FAS en la sociedad	22	39	37	2
25	Nivel de integración de los militares en la sociedad	29	43	26	2
29	Nivel de intimidación al ver militares armados en tareas de seguridad pública	18	6	31	45
31	Nivel de comodidad al ver militares de uniforme realizando tareas cotidianas, por ejemplo haciendo compras en un supermercado	69	14	13	4

*Los números de esta columna corresponden al número de pregunta en el cuestionario.

Fuente: Elaboración propia basada en los resultados de la encuesta aplicada

En relación a la concurrencia de valores entre militares y civiles, y basándome en las respuestas a las preguntas números 39 y 40, en la Tabla 40 se puede ver el ranking de priorización de las medias de las respuestas que dieron los encuestados cuando se les pidió que ordenaran crecientemente desde 1 (mayor importancia) a 10 (menor importancia) los valores mencionados, tanto para sí, como para los militares.

Tabla 40. *Priorización de importancia de valores que el encuestado considera para sí y para los militares*

Ranking valores en general para todos los encuestados	Media	Ranking valores militares para todos los encuestados	Media
<i>Honor</i>	3,60	<i>Autocontrol</i>	2,89

<i>Lealtad</i>	4,00	<i>Honor</i>	3,35
<i>Disciplina</i>	4,67	<i>Disciplina</i>	3,75
<i>Responsabilidad</i>	5,13	<i>Lealtad</i>	4,42
<i>Rectitud</i>	5,71	<i>Patriotismo</i>	4,65
<i>Patriotismo</i>	5,83	<i>Obediencia</i>	5,58
<i>Compañerismo</i>	5,88	<i>Espíritu de Cuerpo</i>	6,08
<i>Autocontrol</i>	5,92	<i>Responsabilidad</i>	6,77
<i>Espíritu de Cuerpo</i>	6,81	<i>Compañerismo</i>	6,90
<i>Obediencia</i>	7,46	<i>Rectitud</i>	7,15

Fuente: Elaboración propia basada en los resultados de la encuesta aplicada

Por su parte, la Tabla 41 muestra la misma información, pero presentada en orden alfabético. Ello permite visualizar las diferencias – en valores absolutos – en la priorización de la importancia de los valores, incluyendo un promedio de dichas diferencias. Así, si bien el valor “Autocontrol” es el que muestra una mayor diferencia entre las respuestas “para sí” y las respuestas “para los militares” – casi 3 puntos –, el promedio de diferencias es de 1,25 lo que, en una jerarquización del orden de 1 a 10, no lo considero divergente en términos de valores.

Tabla 41. *Priorización de importancia de valores que el encuestado considera para sí y para los militares, por orden alfabético*

Ranking valores para todos los encuestados	Media valores en general	Media valores militares	Diferencia priorización sociedad – militares*
<i>Autocontrol</i>	5,92	2,89	3,03
<i>Compañerismo</i>	5,88	6,90	1,02
<i>Disciplina</i>	4,67	3,75	0,92
<i>Espíritu de Cuerpo</i>	6,81	6,08	0,73
<i>Honor</i>	3,60	3,35	0,25
<i>Lealtad</i>	4,00	4,42	0,42
<i>Obediencia</i>	7,46	5,58	1,88
<i>Patriotismo</i>	5,83	4,65	1,18
<i>Rectitud</i>	5,71	7,15	1,44
<i>Responsabilidad</i>	5,13	6,77	1,64
Promedio diferencia			1,25

* Diferencia en valores absolutos

Fuente: Elaboración propia basada en los resultados de la encuesta aplicada

Por otra parte, y enfocados ahora sólo en los valores en general, si nos basamos en los resultados discriminados entre encuestados militares y no militares, la priorización de valores de ambos grupos se puede ver en la Tabla 42.

Tabla 42. *Priorización de valores en general que el encuestado valora para sí y para los militares, según el encuestado sea militar o no*

Ranking valores – en general – para los militares	Media	Ranking valores – en general – para los no militares	Media
<i>Honor</i>	2,14	<i>Responsabilidad</i>	3,96
<i>Lealtad</i>	3,82	<i>Lealtad</i>	4,15
<i>Disciplina</i>	3,91	<i>Autocontrol</i>	4,81
<i>Patriotismo</i>	4,64	<i>Honor</i>	4,85
<i>Rectitud</i>	6,23	<i>Compañerismo</i>	5,00
<i>Responsabilidad</i>	6,50	<i>Rectitud</i>	5,27
<i>Obediencia</i>	6,68	<i>Disciplina</i>	5,31
<i>Compañerismo</i>	6,91	<i>Espíritu de Cuerpo</i>	6,69
<i>Espíritu de Cuerpo</i>	6,95	<i>Patriotismo</i>	6,85
<i>Autocontrol</i>	7,23	<i>Obediencia</i>	8,12

Fuente: Elaboración propia basada en los resultados de la encuesta aplicada

Luego y como se puede ver en la Tabla 43, ahora ordenada alfabéticamente, la priorización de “Autocontrol”, “Honor”, “Patriotismo” y “Responsabilidad” son las que muestran mayores diferencias, lo que también se refleja en un aumento en el promedio de diferencias en la jerarquización de importancia de los valores para cada grupo, sean militares o no militares. De todas formas, dichas diferencias – relevantes, por cierto – desde mi punto de vista estarían configurando ese escenario de matices a los que se refería Florez (2005: 144) y mencionado en el marco teórico de esta investigación.

Tabla 43. *Priorización de valores en general que el encuestado valora para sí y para los militares, según el encuestado sea o no militar, por orden alfabético*

Ranking valores en general para todos los encuestados	Media encuestados militares	Media encuestados no militares	Diferencia entre militares y no militares*
<i>Autocontrol</i>	7,23	4,81	2,42
<i>Compañerismo</i>	6,91	5,00	1,91
<i>Disciplina</i>	3,91	5,31	1,40
<i>Espíritu de Cuerpo</i>	6,95	6,69	0,26

<i>Honor</i>	2,14	4,85	2,71
<i>Lealtad</i>	3,82	4,15	0,33
<i>Obediencia</i>	6,68	8,12	1,44
<i>Patriotismo</i>	4,64	6,85	2,21
<i>Rectitud</i>	6,23	5,27	0,96
<i>Responsabilidad</i>	6,50	3,96	2,54
Promedio diferencia			1,62

* Diferencia en valores absolutos

Fuente: Elaboración propia basada en los resultados de la encuesta aplicada

Ahora, y en relación a la priorización de los valores militares, en la misma línea de análisis entre encuestados militares y no militares, la Tabla 44 muestra las medias en la priorización de cada valor, lo que se muestra en orden alfabético en la Tabla 45, donde se puede ver que, para los valores militares, las respuestas de los militares y los no militares se acercan otra vez en su jerarquización en términos de importancia de los valores propuestos, lo que configura una baja divergencia en valores. Por tanto, las mayores diferencias en priorización de valores entre militares y no militares, se registra cuando se habla de valores en general y no tanto cuando se habla de valores militares.

Tabla 44. Priorización de valores militares que el encuestado valora para sí y para los militares, según el encuestado sea militar o no militar

Ranking valores militares para los militares	Media	Ranking valores militares para los no militares	Media
<i>Honor</i>	2,00	<i>Disciplina</i>	3,35
<i>Lealtad</i>	3,59	<i>Honor</i>	4,50
<i>Patriotismo</i>	3,95	<i>Lealtad</i>	5,12
<i>Disciplina</i>	4,23	<i>Obediencia</i>	5,12
<i>Obediencia</i>	6,14	<i>Patriotismo</i>	5,23
<i>Espíritu de Cuerpo</i>	6,41	<i>Autocontrol</i>	5,54
<i>Rectitud</i>	6,55	<i>Espíritu de Cuerpo</i>	5,81
<i>Responsabilidad</i>	7,32	<i>Responsabilidad</i>	6,31
<i>Autocontrol</i>	7,32	<i>Compañerismo</i>	6,38
<i>Compañerismo</i>	7,50	<i>Rectitud</i>	7,65

Fuente: Elaboración propia basada en los resultados de la encuesta aplicada

Tabla 45. *Priorización de valores militares que el encuestado valora para sí y para los militares, según el encuestado sea militar o no militar, por orden alfabético*

Ranking valores militares para todos los encuestados	Media encuestados militares	Media encuestados no militares	Diferencia entre militares y no militares*
<i>Autocontrol</i>	7,32	5,54	1,78
<i>Compañerismo</i>	7,50	6,38	1,12
<i>Disciplina</i>	4,23	3,35	0,88
<i>Espíritu de Cuerpo</i>	6,41	5,81	0,6
<i>Honor</i>	2,00	4,50	2,5
<i>Lealtad</i>	3,59	5,12	1,53
<i>Obediencia</i>	6,14	5,12	1,02
<i>Patriotismo</i>	3,95	5,23	1,28
<i>Rectitud</i>	6,55	7,65	1,1
<i>Responsabilidad</i>	7,32	6,31	1,01
Promedio diferencia			1,28

* Diferencia en valores absolutos

Fuente: Elaboración propia basada en los resultados de la encuesta aplicada

En la misma línea de análisis, si cruzamos las respuestas dadas por los encuestados de cada una de las categorías con las respuestas dadas por los encuestados militares, según se puede ver en las Tabla 46 a 53, en general las diferencias de priorización tampoco se muestran significativas.

En tal sentido, en la Tabla 48 se puede ver que el mayor promedio de diferencias de priorización en relación a las respuestas de los militares se registra cuando los académicos jerarquizan los valores en general (2,10); mientras que en la Tabla 47 el menor promedio de diferencias de priorización se registra cuando los políticos jerarquizan los valores militares (0,92).

Tabla 46. *Comparación de priorización de valores en general que el encuestado valora para sí y para los militares, según el encuestado sea militar o político, por orden alfabético*

Ranking valores en general de militares vs políticos	Media militares	Media políticos	Diferencia entre militares y políticos*
<i>Autocontrol</i>	7,23	5,88	1,35
<i>Compañerismo</i>	6,91	4,63	2,28
<i>Disciplina</i>	3,91	6,50	2,59
<i>Espíritu de Cuerpo</i>	6,95	5,88	1,07

<i>Honor</i>	2,14	3,88	1,74
<i>Lealtad</i>	3,82	3,13	0,69
<i>Obediencia</i>	6,68	7,88	1,20
<i>Patriotismo</i>	4,64	7,13	2,49
<i>Rectitud</i>	6,23	6,25	0,02
<i>Responsabilidad</i>	6,50	3,88	2,62
Promedio diferencia			1,61

* Diferencia en valores absolutos

Fuente: Elaboración propia basada en los resultados de la encuesta aplicada

Tabla 47. Comparación de priorización de valores militares que el encuestado valora para sí y para los militares, según el encuestado sea militar o político, por orden alfabético

Ranking valores militares de militares vs políticos	Media militares	Media políticos	Diferencia entre militares y políticos*
<i>Autocontrol</i>	7,32	6,00	1,32
<i>Compañerismo</i>	7,50	7,25	0,25
<i>Disciplina</i>	4,23	4,00	0,23
<i>Espíritu de Cuerpo</i>	6,41	6,88	0,47
<i>Honor</i>	2,00	4,00	2,00
<i>Lealtad</i>	3,59	3,50	0,09
<i>Obediencia</i>	6,14	5,50	0,64
<i>Patriotismo</i>	3,95	5,88	1,93
<i>Rectitud</i>	6,55	6,75	0,20
<i>Responsabilidad</i>	7,32	5,25	2,07
Promedio diferencia			0,92

* Diferencia en valores absolutos

Fuente: Elaboración propia basada en los resultados de la encuesta aplicada

Tabla 48. Comparación de priorización de valores en general que el encuestado valora para sí y para los militares, según el encuestado sea militar o académico, por orden alfabético

Ranking valores en general de militares vs académicos	Media militares	Media académicos	Diferencia entre militares y académicos*
<i>Autocontrol</i>	7,23	3,89	3,34
<i>Compañerismo</i>	6,91	4,33	2,58
<i>Disciplina</i>	3,91	4,59	0,68
<i>Espíritu de Cuerpo</i>	6,95	6,67	0,28

<i>Honor</i>	2,14	6,56	4,42
<i>Lealtad</i>	3,82	5,78	1,96
<i>Obediencia</i>	6,68	8,44	1,76
<i>Patriotismo</i>	4,64	6,33	1,69
<i>Rectitud</i>	6,23	4,33	1,90
<i>Responsabilidad</i>	6,50	4,11	2,39
Promedio diferencia			2,10

* Diferencia en valores absolutos

Fuente: Elaboración propia basada en los resultados de la encuesta aplicada

Tabla 49. Comparación de priorización de valores militares que el encuestado valora para sí y para los militares, según el encuestado sea militar o académico, por orden alfabético

Ranking valores militares de militares vs académicos	Media militares	Media académicos	Diferencia entre militares y académicos*
<i>Autocontrol</i>	7,32	5,33	1,99
<i>Compañerismo</i>	7,50	6,67	0,83
<i>Disciplina</i>	4,23	2,67	1,56
<i>Espíritu de Cuerpo</i>	6,41	5,22	1,19
<i>Honor</i>	2,00	4,33	2,33
<i>Lealtad</i>	3,59	6,44	2,85
<i>Obediencia</i>	6,14	4,00	2,14
<i>Patriotismo</i>	3,95	5,56	1,61
<i>Rectitud</i>	6,55	8,33	1,78
<i>Responsabilidad</i>	7,32	6,44	0,88
Promedio diferencia			1,72

* Diferencia en valores absolutos

Fuente: Elaboración propia basada en los resultados de la encuesta aplicada

Asimismo, y como se puede ver en la Tabla 50 en la priorización de valores en general, serán los valores “Honor”, “Patriotismo” y “Rectitud” los que muestren las mayores diferencias entre la jerarquización entre militares y representantes de instituciones de la sociedad civil.

Tabla 50. Comparación de priorización de valores en general que el encuestado valora para sí y para los militares, según el encuestado sea militar o miembro de organización de la sociedad civil, por orden alfabético

Ranking valores en general de militares vs soc. civil	Media militares	Media soc. civil	Diferencia entre militares y soc. civil.*
<i>Autocontrol</i>	7,23	7,00	0,23
<i>Compañerismo</i>	6,91	5,50	1,41
<i>Disciplina</i>	3,91	4,75	0,84
<i>Espíritu de Cuerpo</i>	6,95	5,75	1,20
<i>Honor</i>	2,14	6,25	4,11
<i>Lealtad</i>	3,82	4,25	0,43
<i>Obediencia</i>	6,68	8,75	2,07
<i>Patriotismo</i>	4,64	8,75	4,11
<i>Rectitud</i>	6,23	3,00	3,23
<i>Responsabilidad</i>	6,50	4,00	2,50
Promedio diferencia			2,01

* Diferencia en valores absolutos

Fuente: Elaboración propia basada en los resultados de la encuesta aplicada

Tabla 51. Comparación de priorización de valores militares que el encuestado valora para sí y para los militares, según el encuestado sea militar o miembro de organización de la sociedad civil, por orden alfabético

Ranking valores militares de militares vs soc. civil	Media militares	Media soc. civil	Diferencia entre militares y soc. civil.*
<i>Autocontrol</i>	7,32	5,50	1,82
<i>Compañerismo</i>	7,50	5,25	2,25
<i>Disciplina</i>	4,23	3,50	0,73
<i>Espíritu de Cuerpo</i>	6,41	4,00	2,41
<i>Honor</i>	2,00	3,75	1,75
<i>Lealtad</i>	3,59	6,00	2,41
<i>Obediencia</i>	6,14	4,25	1,89
<i>Patriotismo</i>	3,95	4,25	0,30
<i>Rectitud</i>	6,55	9,00	2,45
<i>Responsabilidad</i>	7,32	9,50	2,18
Promedio diferencia			1,82

* Diferencia en valores absolutos

Fuente: Elaboración propia basada en los resultados de la encuesta aplicada

Paralelamente, si bien las respuestas de los estudiantes universitarios muestran promedios de diferenciación con los militares que resultan bastante bajos e, incluso, muy similares entre sí – tanto en la priorización de valores en general como también en valores militares – la jerarquización del valor “Responsabilidad” en ambos casos de priorización, tienen una diferenciación alta en relación a la perspectiva de los militares. Asimismo, “Honor” para los estudiantes universitarios cuando responden dentro de los valores militares, muestra una jerarquización muy baja en relación a las respuestas de los militares (Tablas 52 y 53).

Tabla 52. Comparación de priorización de valores en general que el encuestado valora para sí y para los militares, según el encuestado sea militar o estudiante universitario, por orden alfabético

Ranking valores en general de militares vs est. univ.	Media militares	Media est. univ.	Diferencia entre militares y est. univ.*
<i>Autocontrol</i>	7,23	4,75	2,48
<i>Compañerismo</i>	6,91	6,25	0,66
<i>Disciplina</i>	3,91	5,50	1,59
<i>Espíritu de Cuerpo</i>	6,95	9,75	2,80
<i>Honor</i>	2,14	2,00	0,14
<i>Lealtad</i>	3,82	3,00	0,82
<i>Obediencia</i>	6,68	7,00	0,32
<i>Patriotismo</i>	4,64	7,00	2,36
<i>Rectitud</i>	6,23	6,50	0,27
<i>Responsabilidad</i>	6,50	3,25	3,25
Promedio diferencia			1,47

* Diferencia en valores absolutos

Fuente: Elaboración propia basada en los resultados de la encuesta aplicada

Tabla 53. Comparación de priorización de valores militares que el encuestado valora para sí y para los militares, según el encuestado sea militar o estudiante universitario, por orden alfabético

Ranking valores militares de militares vs est. univ.	Media militares	Media est. univ.	Diferencia entre militares y est. univ.*
<i>Autocontrol</i>	7,32	6,00	1,32
<i>Compañerismo</i>	7,50	6,50	1,00
<i>Disciplina</i>	4,23	3,50	0,73
<i>Espíritu de Cuerpo</i>	6,41	7,25	0,84

<i>Honor</i>	2,00	6,50	4,50
<i>Lealtad</i>	3,59	4,25	0,66
<i>Obediencia</i>	6,14	7,25	1,11
<i>Patriotismo</i>	3,95	3,50	0,45
<i>Rectitud</i>	6,55	6,25	0,30
<i>Responsabilidad</i>	7,32	4,00	3,32
Promedio diferencia			1,42

* Diferencia en valores absolutos

Fuente: Elaboración propia basada en los resultados de la encuesta aplicada

Me ha parecido relevante resumir las diferencias de priorización de los valores que se ven en las tablas anteriores. Así, en la Tabla 54 se muestra dicho promedio de diferencias que, si bien tampoco son significativas, de todas formas se nota que la mayor diferencia entre los militares y el resto de las categorías de encuestados es en la priorización de los valores generales y es menor en lo referido a los valores militares.

Tabla 54. *Promedios de variación de diferencias de priorización entre las diferentes categorías de encuestados considerando que la jerarquización varía entre 1 y 10*

Promedio de promedios de diferencias valores en general	1,80
Promedio de promedios de diferencias valores militares	1,47
Promedio de promedios de diferencias	1,63

Fuente: Elaboración propia basada en los resultados de la encuesta aplicada

De esta forma, y en lo que tiene que ver con la diferencia o concurrencia de valores entre militares y civiles, considerando que, más allá de valoraciones puntuales, las diferencias mostradas no son significativas como para decir que existe un distanciamiento entre militares y sociedad, mido este subcomponente del indicador “Valoración de las FAS” como bastante afinidad de la sociedad en relación con las FAS.

Así las cosas, en la Tabla 55 se puede ver la medición del indicador “Valoración de las FAS”.

Tabla 55. *Medición del indicador Valoración de las FAS*

Indicador	Subcomponente	Valoración del indicador
	<i>Existencia – necesidad – importancia de las FAS para la sociedad</i>	1,5

Valoración de las FAS	<i>Separación – cercanía – afinidad entre FAS y la sociedad</i>	2
	<i>Diferencia / concurrencia de valores entre militares y civiles</i>	2
Subtotal indicador		1,83

Fuente: Elaboración propia basada en los resultados de la encuesta aplicada

En definitiva y como se puede ver en la Tabla 56, la variable “Interés de la sociedad en los temas de Defensa Nacional y FAS” muestra muy poco *expertise* civil, con la casi inexistencia de cursos universitarios en la materia – en el entendido de que si no hay oferta es porque no existe mayor interés –; con un MDN que si bien en los últimos períodos de gobierno tuvo cambios hacia una civilización, sigue siendo un ministerio militarizado; y con comisiones parlamentarias que tratan mayormente asuntos rutinarios, sin participación en algo tan relevante como es el presupuesto militar. Por otra parte, el indicador “Educación militar” muestra que, salvo tibios intentos de tomar injerencia en la temática, el sistema educativo nacional muestra desinterés y falta de preocupación en liderar y asumir la conducción de la educación militar.

En lo relativo al indicador “Visión societal”, los datos muestran que las FAS generan en la sociedad mucha certidumbre y bastante confianza, a la vez que también muestran que, desde su punto de vista, los liderazgos políticos no muestran mayor interés en debatir los temas relativos a la Defensa Nacional y a las FAS.

Para finalizar con esta variable y en relación al indicador “Valoración de las FAS”, en general la valoración que hace la sociedad es positiva, con instituciones militares bien vistas, pero con un liderazgo político indiferente, lo que también impacta en la carencia de *expertise* civil.

En definitiva, en aquellos indicadores cuyos cambios hacia un mayor control civil tiene que ver con decisiones y liderazgos políticos, las mediciones son muy bajas; mientras que los indicadores que se relacionan con la valoración y visión de la sociedad en relación con las FAS y la Defensa Nacional, tiene mediciones relativamente bastante altas. Por ello, puedo concluir que lo que lastra el resultado de esta variable no es el rechazo de la sociedad hacia los temas de Defensa Nacional y/o hacia las instituciones militares, sino la falta de interés del sistema político en lo relativo a FAS y Defensa Nacional.

Tabla 56. Interés de la sociedad en los temas de Defensa Nacional y FAS

Indicador	Subcomponente	Valoración del indicador
Expertise Civil	<i>Cursos universitarios civiles</i>	0,5
	<i>Campo de carrera civil - cargos civiles en MDN</i>	0,5
	<i>Involucramiento comisiones parlamentarias</i>	0,5
	Subtotal Indicador	0,5
Educación Militar	<i>Autonomía educativa militar – Profesores civiles y militares – designación docente</i>	0,5
	<i>Cursos militares en academias militares y/o en instituciones universitarias externas</i>	0
	<i>Acreditación externa</i>	0
	Subtotal Indicador	0,17
Visión societal	<i>Certidumbre en el accionar democrático de las FAS</i>	3
	<i>Confianza en las FAS para el cumplimiento de su misión</i>	2
	<i>Autoridades políticas ponen los temas de Defensa Nacional y FAS como asuntos de debate público</i>	1
	Subtotal indicador	2
Valoración de las FAS	<i>Existencia – necesidad – importancia de las FAS para la sociedad</i>	1,5
	<i>Separación – cercanía – afinidad entre FAS y la sociedad</i>	2
	<i>Diferencia / concurrencia de valores entre militares y civiles</i>	2
	Subtotal indicador	1,83
Total Dimensión		1,13

Fuente: Elaboración propia

8 Conclusiones

8.1 Cambios en el escenario normativo e institucional

Como se puede ver en páginas anteriores, las reformas en relación al poder militar, marco legal y construcción de instituciones durante los primeros cuatro períodos de gobierno – es decir, desde 1985 a 2004 – se mantuvieron en el entorno de poco cambio en lo relativo a progresos hacia un efectivo control civil. En el proceso de esta investigación no se encontró ningún impedimento para que desde los liderazgos políticos se hubiesen promovido cambios normativos e institucionales tendientes a un mayor control civil. Si a ello se le suma la idea de falta de rédito electoral que estos temas tienen en la política nacional, como se mencionó antes, concluyo entonces que no ha debido voluntad política en promover reformas al respecto.

Luego, a partir del gobierno 2005 – 2009, primer gobierno del presidente Tabaré Vázquez, los progresos fueron notorios en todos los indicadores, aunque esos progresos comienzan a ralentizarse en el período de gobierno del presidente José Mujica (2010 – 2014) cuando, si bien siguen aumentando, la intensidad de los mismos disminuye y la curva se comienza a nivelar. Así, en el período del presidente Mujica se puede ver que mientras que el marco legal y la construcción de instituciones tienen un aumento, aunque con inferior gradiente con respecto al período anterior, el poder militar se mantiene casi sin cambios. Es de hacerse notar también que la ralentización de este período no necesariamente tiene que ser por un freno a las reformas, sino que también hay que considerar el contraste con el aumento notorio del anterior gobierno el que, a su vez, tiene su explicación en el poco progreso de reformas de los períodos previos al año 2005.

En el último período considerado en esta investigación, el segundo gobierno del presidente Tabaré Vázquez (2015 – 2019), si bien se muestra un importante aumento en el indicador de marco legal, en los otros indicadores, poder militar y construcción de instituciones, no se notan avances significativos.

Entonces, se puede concluir que, en cierta forma, existen dos bloques de unidades de análisis con comportamientos diferentes. Por un lado, los períodos de gobierno entre 1985 y 2004, los que mantienen procesos de cambio hacia un efectivo control civil en el entorno a poco progreso en reformas. Mientras que, por otro lado, en los períodos de gobierno entre 2005 y 2019 esta variable se ubicó en el entorno de bastante progreso en términos de control civil.

8.2 Efectividad en la implementación de los cambios institucionales

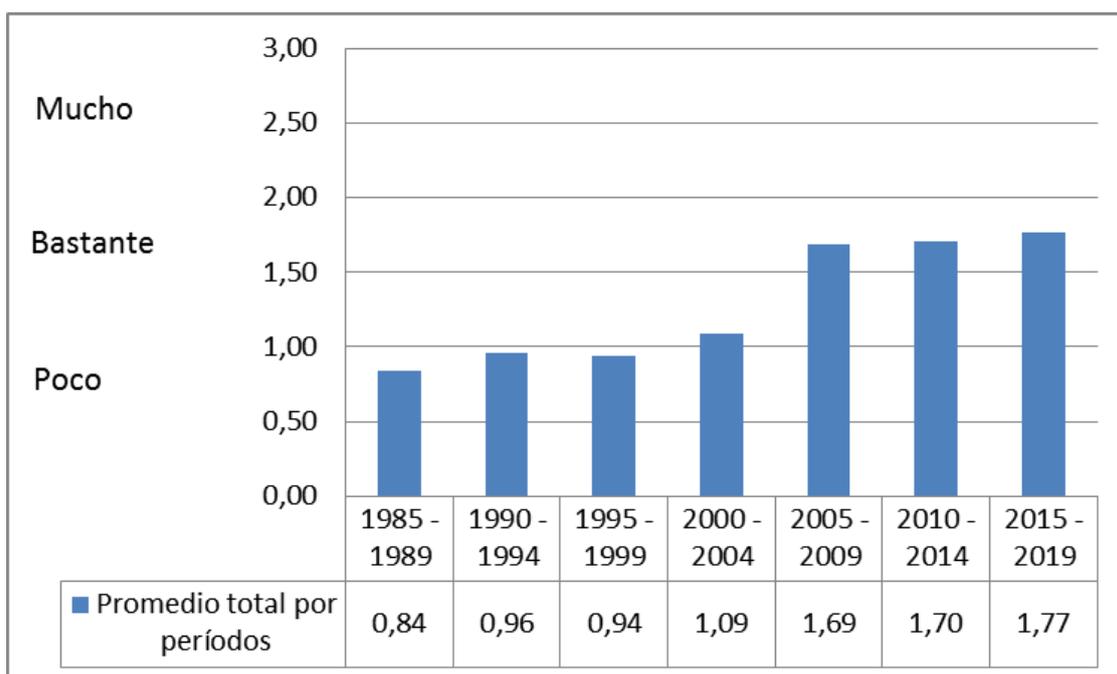
En lo relativo a la efectividad lograda en la implementación de las políticas y los cambios normativos institucionalizados, hubo variaciones a través de los diferentes gobiernos, excepto en lo referido a las misiones de las FAS, que se mantuvieron en el entorno de bastante efectividad durante todo el período 1985 – 2019, lo que es de considerarse un nivel positivo. Asimismo, tampoco se notan grandes variaciones en lo relativo a reducción y optimización de las FAS, cuyo indicador se mantuvo en el entorno de poca efectividad. Esto, según el análisis mostrado, ha sido consecuencia de que ninguno de los siete períodos de gobierno se consideró pertinente llevar adelante reformas estructurales en procura de una mayor efectividad en este indicador, notándose solamente pequeñas variaciones en el período.

Por su parte, los indicadores de definición de estrategias, transparencia en la gestión, presupuesto del MDN y reducción y optimización de las FAS, presentan variaciones globales a través del tiempo que, en forma similar a la variable anterior, se puede dividir en dos bloques, los primeros cuatro gobiernos (1985 – 2004) y los restantes tres gobiernos (2005 – 2019). De esa forma y en función de lo mostrado en esta investigación, durante los cuatro primeros gobiernos la efectividad en lo relacionado con la definición de estrategias y presupuesto del MDN, se mantuvieron sin cambios en el entorno a poca efectividad el primero e inexistencia de efectividad el segundo, mientras que el último, el de transparencia, muestra mejoras en el período de gobierno 2000 – 2004 en función de implementación de controles que no se habían realizado en períodos anteriores.

Luego, en el primer gobierno del presidente Tabaré Vázquez (2005 – 2009) se registró un importante aumento en la efectividad en lo relacionado con la elaboración del presupuesto del MDN – con la caída del presupuesto en Defensa Nacional en relación al presupuesto general –; la definición de las estrategias militares, fruto de la implementación del DND así como también de los cambios internos en el MDN, tendientes a bajar el nivel de militarización del mismo, y cambios normativos en relación con las FAS; y la transparencia en la gestión – con un aumento notorio de controles y auditorías –. No obstante y como se mencionó, el indicador de reducción y optimización de las FAS se mantuvo inalterado en este período, en el entorno de poca efectividad. Asimismo, el indicador de misiones tuvo una pequeña variante positiva en

el entorno de bastante efectividad en función fundamentalmente del aumento del control civil como consecuencia de los cambios organizacionales llevados adelante en el MDN. En los siguientes y últimos dos gobiernos considerados en esta investigación, algunos indicadores se ralentizaron en términos de progresos e, incluso, alguno se estancó. En tal sentido, mientras que el indicador de transparencia se mantiene en el límite entre bastante y mucha efectividad – aunque con comisiones parlamentarias relacionadas con Defensa Nacional que siguen sin participar en instancias presupuestales –; el indicador de presupuesto del MDN se mantiene en el límite entre poca y bastante efectividad; el de reducción y optimización de las FAS se mantiene en el entorno de poca efectividad; el indicador de estrategias militares cae inicialmente – en función de que el liderazgo político deja en manos de instituciones militares la elaboración tanto la PDN como la PMD, cuyos contenidos terminan yendo mucho más allá de las funciones militares –, para luego recuperarse parcialmente – debido a la implementación de cambios legales parciales relacionados con la orgánica y el sistema de retiros de las FAS –, ubicándose siempre en el entorno de bastante efectividad. Asimismo, el de misiones de las FAS, a partir del primer gobierno de Tabaré Vázquez (2005 – 2009) muestra pequeñas caídas tanto en el gobierno de José Mujica (2010 – 2014) como en el segundo gobierno de Tabaré Vázquez (2015 – 2019) en razón del aumento de misiones internas expansivas. Los promedios de ambas variables por períodos de gobierno; es decir, progresos en cambios hacia un efectivo control civil y efectividad en la implementación de esos cambios, se pueden ver en el Gráfico 9.

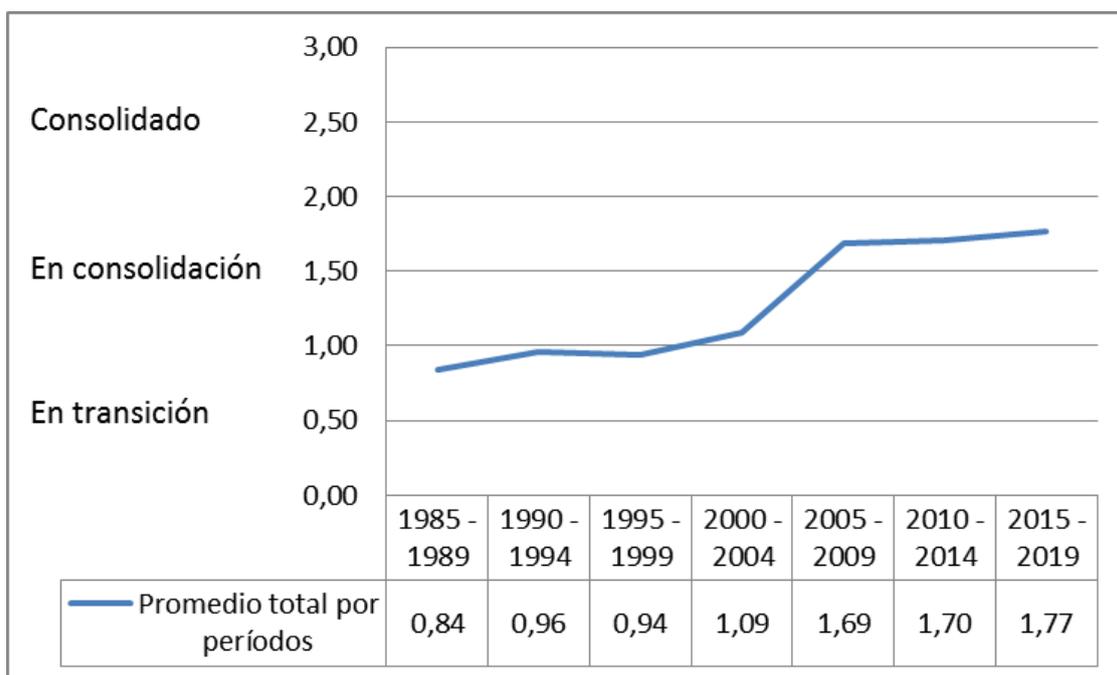
Gráfico 9 - Promedio de progreso y efectividad por período de gobierno



Fuente: Elaboración propia

Viéndolo desde el enfoque mencionado en la parte metodológica y según lo explicado en páginas anteriores, en el Gráfico 10 se puede visualizar que mientras que en los primeros cuatro períodos de gobierno los progresos institucionales y su efectividad tuvieron pocas variantes, mostrando un desempeño establecido en la fase de “En transición” y levemente pasando a la fase de “En consolidación” al final de esos cuatro períodos de gobierno referidos, no fue sino hasta el primer período de gobierno del Frente Amplio que los cambios y su efectividad sí se mostraron en fase de “En consolidación”. No obstante, en los siguientes y últimos dos períodos de gobierno analizados, se puede ver que los progresos institucionales y su efectividad, si bien se mantienen en fase de “En consolidación”, al final del período a estudio, en el gráfico no se visualiza una intención de aumentar hacia una situación consolidada en términos de CMR.

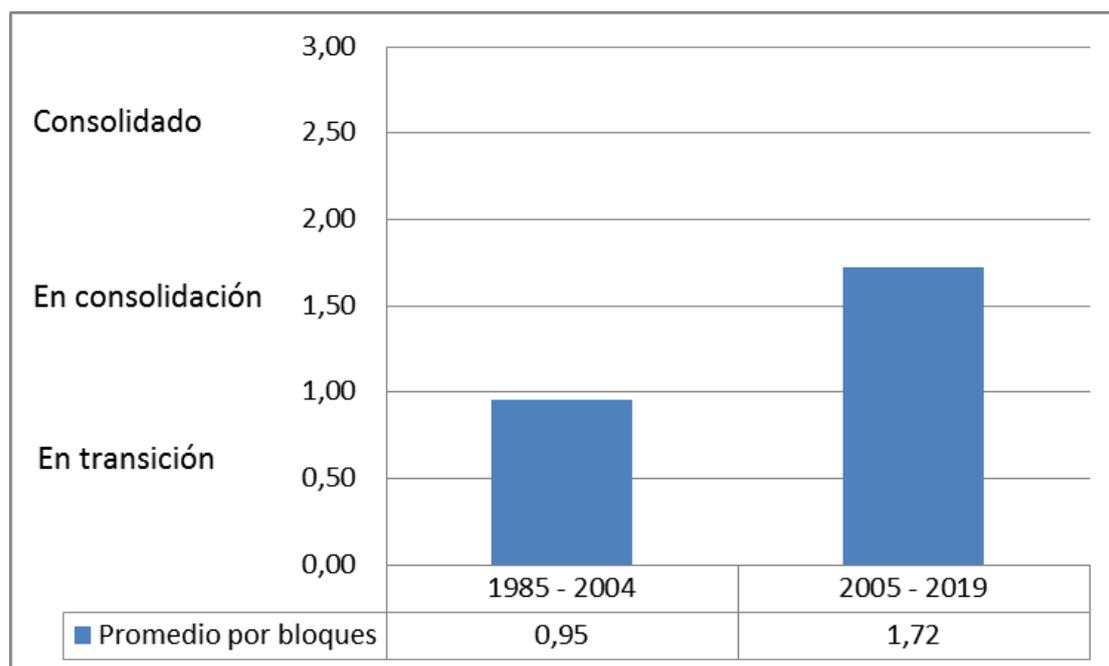
Gráfico 10 - Promedio de progreso y efectividad por período de gobierno, según fase relativa a las CMR



Fuente: Elaboración propia

Asimismo, en el Gráfico 11 se distingue cierta regularidad en el comportamiento de ambas variables en los dos bloques de unidades de análisis que hemos referido. Así, tanto sea en progresos de cambios institucionales como en efectividad en la implementación de esos cambios, claramente se puede ver una diferenciación de resultados entre los dos bloques de unidades de análisis. Se visualiza entonces que el primer bloque de períodos de gobierno se encuentra en la etapa de transición en razón de que no detectó intención política de llevar adelante cambios, como se mencionó en páginas anteriores, mientras que en el segundo bloque de períodos de gobierno se encuentra en la etapa de consolidación del control civil, en razón de que sí hubo un liderazgo político tendiente a iniciar procesos de cambios en función de que éstos estaban incluidos en su definición programática partidaria previa al año 2005, lo que también fue facilitado por el respaldo parlamentario de una mayoría de su propio partido político, que sería tal en los tres períodos de gobierno de este segundo bloque.

Gráfico 11 - Progreso y efectividad promediados por bloques de períodos de gobierno, según fase relativa a las CMR



Fuente: Elaboración propia

8.3 Interés de la ciudadanía en temas de Defensa Nacional y FAS

En lo que tiene que ver con el interés de la ciudadanía en los temas relacionados con las FAS y la Defensa Nacional, se ha mostrado en páginas anteriores que, en relación al expertise civil, existen pocos cursos de nivel educativo terciario en la materia; no hay un campo de carrera en Defensa Nacional definido y pocos funcionarios civiles trabajan en el MDN, manteniéndose el expertise en Defensa monopolizado por los militares; asimismo el trabajo de las comisiones parlamentarias trata mayormente temas rutinarios.

En la línea de dar una dirección política a la educación militar desde el MDN, se muestra que el sistema educativo militar en el período estudiado ha sido autónomo en términos de gestión, con docentes elegidos por las instituciones y no por concurso, con cadetes que no cursan estudios en universidades, ni existe acreditación externa por no existir sistema de acreditación a nivel nacional.

En lo referido a la visión societal de las FAS, se percibe confianza en su accionar democrático y en sus capacidades para el cumplimiento de sus misiones, especialmente frente a emergencias. En lo que tiene que ver con el nivel de debate que en el seno de la

sociedad tienen los temas militares y de defensa, la mayoría considera que son asuntos poco tratados y que los que son abordados, se relacionan especialmente con violaciones a los DDHH en dictadura y asuntos presupuestales.

En lo concerniente a la valoración de las FAS por parte de la sociedad, la mayoría de las respuestas consideran que, en general, las FAS son necesarias y realizan tareas de provecho para la sociedad. No obstante, ese nivel cae cuando se pregunta si las mismas son apreciadas por la sociedad. En esa línea, próximo a la mitad de las respuestas valoran que está bien considerar las FAS como un programa de empleo; así como también mientras que algo más de la mitad de los encuestados las valora positivamente cuando se habla de defensa de la soberanía o en situaciones de emergencia, tal valoración cae a la tercera parte cuando se habla del accionar de las FAS en seguridad pública y custodia de cárceles; cayendo aún más cuando se habla de las FAS en tareas de recolección de residuos.

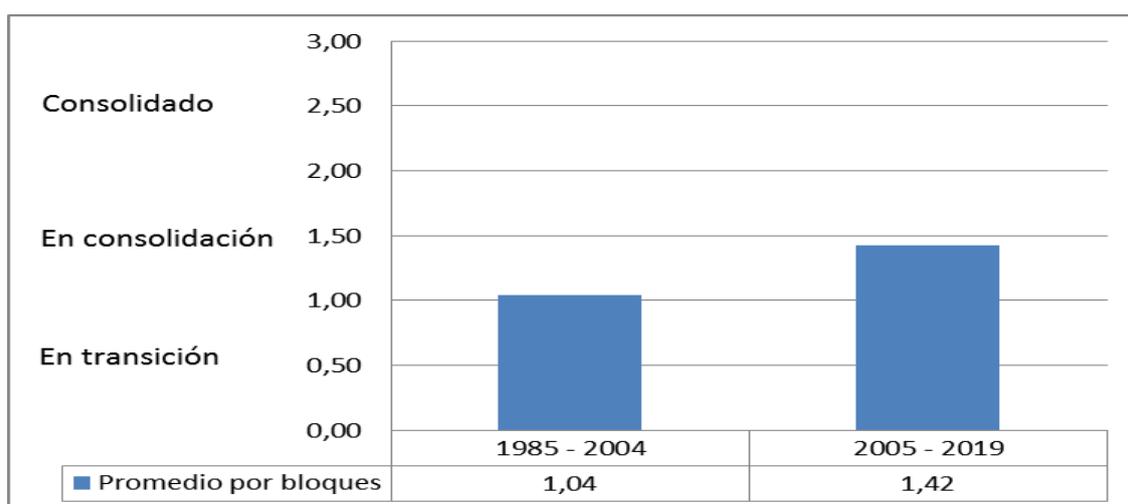
En lo relativo a afinidad entre sociedad y FAS, las respuestas muestran mayoritariamente que no hay desafecciones al respecto. En lo referido a concurrencia de valores entre militares y civiles se puede ver cierta paridad – en rigor una leve mayoría – diciendo que existe una total o mayoritaria concurrencia de valores entre militares y civiles.

Así, vemos que el promedio de los indicadores de esta variable se muestra en el entorno de bastante interés de la ciudadanía en relación a los temas de las FAS y de Defensa Nacional, aunque su nivel es bajo dentro de esta categoría, como ya se pudo visualizar en la Tabla 56, mostrando un promedio de 1,13. Pero si analizamos más de cerca los indicadores de la variable, se puede ver que los indicadores relativos a la relación de la sociedad con las FAS y la Defensa Nacional (Visión societal y Valoración de las FAS), se ubica cerca del límite entre las fases de “En consolidación” y “Consolidado”, con un promedio de 1,92 entre ambas. Por otra parte, los indicadores donde la conducción y el liderazgo político es imprescindible (Expertise Civil y Educación Militar), se ubica en la franja inferior de la fase de “En transición”, con un promedio de 0,34 entre ambas. De esta forma se puede visualizar el impacto del liderazgo político, por acción u omisión, en relación a los progresos en términos de CMR.

8.4 Conclusión final

De este trabajo se desprende entonces que a mitad del período de tiempo estudiado se ve un punto de inflexión que determina dos bloques de unidades de análisis. En tal sentido, en lo relativo al progreso de las reformas y a su efectividad, durante los primeros cuatro períodos de gobierno, al no existir voluntad política ni interés para progresar hacia un efectivo control civil, los mismos se mantuvieron con pocos cambios, lo que los ubica en la fase de “En transición” en términos de CMR. Luego, en los últimos tres gobiernos estudiados, en cumplimiento de compromisos programáticos y ayudado con mayorías parlamentarias propias, se sucedieron cambios en progresos y efectividad de las políticas, llegándose un nivel de bastante cambio, lo que los ubica en la fase de “En consolidación”. Asimismo y como se puede ver en el Gráfico 12, si promediamos esos progresos y efectividad en las políticas con el interés de la sociedad en los temas militares (que había dado como resultado en la Tabla 56 un valor de 1,13), si bien ambos bloques de períodos de gobierno se muestran en “En consolidación”, el bloque de períodos 1985 – 2004 está casi en el límite inferior, entre “En consolidación” y “En transición”, mientras que el bloque de períodos 2005 – 2019, de estar en la franja superior de “En consolidación” en el Gráfico 11, ahora, en este Gráfico 12, cae a su franja inferior.

Gráfico 12 - Progreso y efectividad promediado con Interés de la sociedad, por bloques de períodos de gobierno, según fase relativa a las CMR



Fuente: Elaboración propia

Así, contrastando esta investigación con la hipótesis planteada, concluyo que:

1. Los progresos en los cambios normativos e institucionales, si bien evidencian mejoras en términos de control civil notándose el pasaje de la fase de “En transición” – con progresos que habían sido muy escasos durante los primeros cuatro períodos de gobierno – a la de “En consolidación” – durante los últimos tres períodos de gobierno –, no logra consolidarse porque, partiendo de un bajo nivel de progresos de los primeros cuatro períodos de gobierno, luego de un importante primer envión de reformas durante la primera presidencia de Tabaré Vázquez (2005 – 2009), en los gobiernos posteriores dichos cambios no se profundizaron. En tal sentido, en la propia primera presidencia de Tabaré Vázquez se generó el marco normativo para que las FAS pudiesen prestar servicios con contraprestación económica, lo que constituye el marco normativo de eventuales ampliaciones de misiones internas expansivas, así como también se incluyó otro establecimiento penitenciario donde cumplir servicios de custodia perimetral de cárceles, todo lo cual amplió el rango de misiones expansivas de las FAS, aumentando así la multifuncionalidad de las FAS. En la misma línea de no profundización de reformas, a pesar de la vigencia de la LMD, durante la presidencia de José Mujica se mantuvieron las leyes de organización militar de la dictadura; no se reorganizó internamente el MDN según lo establecía dicha LMD ni se hicieron las definiciones legales ni de competencias de los cargos civiles creados; fueron organismos militares y no autoridades civiles las que trabajaron sobre las definiciones de la PDN y la PMD, en las que se hacen definiciones que van más allá de las funciones militares; se quitaron potestades de control a algunos cargos civiles del MDN, que les habían sido otorgadas el período de gobierno anterior; y en un organismo del MDN se transformaron cargos civiles en cargos militares – revirtiéndose la tendencia del gobierno anterior –. En el mismo sentido, durante la segunda presidencia de Tabaré Vázquez se profundizó aún más el marco normativo para que, con autorización del MDN, se pudiesen ampliar las misiones internas expansivas de las FAS actuando en emprendimientos económicos, en la producción de bienes y servicios para la Defensa y colaborando con la producción de aquellos bienes considerados estratégicos para el desarrollo nacional; también en lo relativo a misiones de las FAS se dispuso que las

mismas actuasen en apoyo al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca en el control en barreras fitosanitarias, revisando e inspeccionando personas, equipajes, bultos y vehículos que ingresen al país; en la misma línea, se dispuso que las FAS tuviesen el control de zonas fronterizas, con jurisdicción en seguridad pública, todo lo cual volvió a aumentar la multifuncionalidad de las FAS; para finalizar, se institucionalizó la PMD que, si bien fue aprobada por las autoridades civiles, fue elaborada por autoridades militares.

2. La efectividad de los cambios normativos e institucionales, si bien al igual que la conclusión anterior se evidencia mejora en términos de control civil notándose el pasaje de la fase de “En transición” – con escasa efectividad durante los primeros cuatro períodos de gobierno – a la de “En consolidación” – durante los últimos tres períodos de gobierno –, la misma no termina de consolidarse porque durante la primer presidencia de Tabaré Vázquez, luego del DND no se lograron institucionalizar las nuevas leyes orgánicas de las FAS, la ley orgánica del MDN y la de inteligencia, entre otros objetivos propuestos; tampoco se logró reducir y optimizar las FAS, manteniéndose la organización y despliegue de las mismas que venía de períodos de gobierno anteriores; asimismo, se agregaron misiones internas expansivas a las FAS. En el mismo sentido, durante el gobierno del presidente José Mujica, más allá de la LMD tampoco se logró la aprobación de aquellas otras leyes orgánicas cuya institucionalización había sido prevista durante el DND; no se modificó el reglamento del MDN con los cambios en la organización y funcionamiento del mismo; si bien se instaló el CODENA, sus reuniones fueron escasas y para recibir los avances sobre la PDN y la PMD, elaborados por instituciones militares; hubo cargos civiles creados en el MDN que permanecieron vacantes durante todo el gobierno; se les quitó potestades de control sobre las FAS a algunos directores civiles del MDN; tampoco se logró reducir y optimizar las FAS, manteniéndose la organización y despliegue de las mismas que venía de períodos de gobierno anteriores; asimismo, también en este período de gobierno se agregaron misiones internas expansivas a las FAS. En lo que respecta al último período de gobierno incluido en esta investigación, la segunda presidencia de Tabaré Vázquez, si bien sí hubo cambios en lo relativo a definiciones de estrategia al aprobarse algunas leyes que modificaron – en algún caso parcialmente – las leyes orgánicas de las FAS, se mantuvo sin actualizar el

reglamento del MDN que venía sin cambios desde el primer gobierno de Tabaré Vázquez, por lo cual ese reglamento no se correlacionaba con la estructura real del MDN; también hubo cargos civiles creados en el MDN que permanecieron vacantes durante todo el gobierno; se mantuvo la quita potestades de control a algunos directores civiles del MDN que venía del período anterior de gobierno; no se logró reducir ni optimizar las FAS, manteniéndose la organización y despliegue de las mismas que venía de períodos de gobierno anteriores; asimismo, también en este período de gobierno se agregan misiones internas expansivas a las FAS.

3. En lo relativo al interés ciudadano, se evidencia falta de interés en la carencia de cursos universitarios sobre la materia; en la debilidad de la carrera civil en el MDN; en el bajo nivel de involucramiento de las comisiones parlamentarias en aquellos temas vitales e, incluso, no vitales; en la autonomía educativa del sistema militar, sin acreditación externa; en el bajo debate público de los asuntos que involucran la Defensa Nacional y las FAS, donde se destaca la percepción positiva de su accionar en situaciones de emergencia; y, finalmente, en el propio hecho de que sólo alrededor de un tercio de aquellos invitados a responder el cuestionario implementado en este trabajo, haya finalizado el mismo. También en esta variable se destaca que, si bien la sociedad no muestra mayoritariamente ningún rechazo en relación con las FAS, aquellos indicadores relativos a la conducción política muestran falta de interés de los liderazgos en asumir sus responsabilidades como tales.

En definitiva, mirando los promedios de las dos primeras variables, “Cambios en escenarios normativos e institucionales” y “Efectividad en la implementación de cambios institucionales” que se mostró en el Gráfico 11, concluyo que los cuatro primeros períodos de gobierno (Partido Colorado y Partido Nacional alternativamente) muestran resultados que no superan la fase de “En transición” lo que a su vez y como se mencionó, no se percibe que haya habido voluntad política ni interés en liderar reformas en términos de progresos en CMR, sino que más bien el enfoque político fue el pragmático (Martínez, 2022). Por otra parte, durante el período 2005 – 2009 (primer período de gobierno del Frente Amplio), en función de compromisos programáticos asumidos en su congreso partidario de 2003, sí hubo voluntad política en la generación de reformas, así como también su consecuente efectividad en la implementación de

dichos cambios, ubicándose su resultado en la parte superior de fase de “En consolidación”. No obstante, luego de ese primer período de gobierno, en los siguientes y últimos dos períodos de gobierno que abarca esta investigación, los procesos de reforma se ralentizaron, entrando en una meseta donde no se ven mayores avances ni retrocesos. Siguiendo a Martínez (2022) si bien en estos tres últimos períodos de gobierno se podría haber pensado que el enfoque era el *adaptativo*, el enfoque resultante también fue el *pragmático* en función a la falta de concreción en términos de definiciones políticas y a la fuerte *mutifuncionalidad* que se le dio a las FAS en un claro *decrementalismo*.

Si esos resultados los combinamos con el resultado de la variable “Interés de la ciudadanía en temas de Defensa Nacional y FAS”, el resultado final de los primeros cuatro períodos de gobierno mejora aunque levemente (Gráfico 12), presentándose como entrando apenas a la fase “En consolidación”, traccionado al alza por el apoyo que la Defensa Nacional y las FAS recibieron por parte de los encuestados al tratarse esta última variable. Ahora bien, si al resultado del promedio de las dos primeras variables del segundo bloque de períodos de gobierno lo combinamos con el resultado de la variable “Interés de la ciudadanía en temas de Defensa Nacional y FAS”, el resultado cae a la franja inferior de la fase “En consolidación”, aunque manteniéndose dentro de ella según se ve en el mismo gráfico.

Así, partiendo de un nivel inicial en la fase “En transición” de los primeros períodos de gobierno de esta investigación, pasando luego a la fase de “En consolidación” a partir del período de gobierno 2005 – 2009, se puede ver que al finalizar el período de investigación 1985 – 2019 no se logró entrar en fase de un control civil “Consolidado”. Es como que de un statu quo en el nivel “En transición” de los primeros cuatro períodos de gobierno, se subió, sí, pero para pasar a un nuevo statu quo, ahora en el nivel “En consolidación”, en los últimos tres períodos de gobierno estudiados.

En esta línea, entonces, partiendo de un marco teórico que previene eventuales resistencias militares a las reformas a ser implementadas en procesos de democratización en términos de CMR, donde se resalta el rol “policy maker” de los liderazgos políticos y “policy implementer” de las FAS; donde se subraya la eventualidad de FAS desafiantes enfrentando las autoridades políticas; donde se habla de un necesario control y subordinación de las FAS en relación a las prerrogativas y privilegios militares; esta investigación muestra que, para el caso uruguayo, no se evidencia que la falta de profundidad en las reformas estructurales en términos de CMR

en procura de un efectivo control civil se haya debido a eventuales resistencias a los cambios por parte de las FAS, sino más bien a la falta de voluntad de las autoridades políticas en asumir sus responsabilidades de liderazgo, las que han aplicado un enfoque pragmático fuertemente asentado en reformas institucionales parciales, incompletas, contradictorias a veces, y en el decrementalismo que implica una importante multifuncionalidad de las FAS.

Por todo ello, digo que las instituciones políticas relacionadas con la Defensa Nacional en Uruguay entre 1985 y 2019, han demostrado un liderazgo poco proactivo y sin evidenciar un objetivo claro de hacia dónde ir en materia de Política de Defensa. En resumidas cuentas, unas CMR con un fuerte componente de apatía por parte de los liderazgos políticos.

9 Bibliografía

- Agüero, F., (1995) *Militares, civiles y democracia*. Madrid, Alianza Editorial.
- Agüero, F. (2005), "Educación militar y democratización." En *Democracia y Fuerza Armada*, Número. 3, Educación Militar en Democracia. Aproximaciones al proceso educativo militar. pp. 11 – 45.
- Alfonso, Á., (2022) *Operación Verdad: Testimonios y memorias escondidas de la historia reciente*. Montevideo, Editorial Planeta.
- Amado, F., (2015) *Bajo sospecha. Militares en el Uruguay democrático*. Montevideo, Penguin Random House Grupo Editorial – Editorial Sudamericana Uruguaya.
- Bruneau, T. y Matei, C., (2008) “Hacia una Nueva Conceptualización de la Democratización y las Relaciones Civiles Militares.” En *Democratization*, Vol.15, No.5, December 2008, pp. 909–929.
- Buriano, A., (2011) “Ley de Caducidad en Uruguay y esencia ético – política de la izquierda.” En *Perfiles latinoamericanos*, Vol.19, No.38, Julio / Diciembre 2011, pp. 173 – 203.
- Croissant, A.; Kuehn, D.; Lorenz, P. y P. Chambers, (2013) *Democratization and Civilian Control in Asia*. New York, Palgrave Macmillan.
- Dahl, R. (1989) *Poliarquía. Democratización y oposición*. Madrid, Editorial Tecnos.
- De Giorgi, A., (2013) “Las defensas blanca y colorada de la ley: entre el mal menor y el ‘broche de oro’ de la ‘restauración modelo’”, en Marchesi, A. (Ed.) *Ley de Caducidad. Un tema inconcluso*. Montevideo, CSIC – Universidad de la República. Ediciones Trilce.
- De Giorgi, A. L., (2013) “El Frente Amplio y su laberinto. La izquierda uruguaya frente a la ley de caducidad”, en Marchesi, A. (Ed.) *Ley de Caducidad. Un tema inconcluso*. Montevideo, CSIC – Universidad de la República. Ediciones Trilce.
- English, A. (2004) *Understanding Military Culture. A Canadian Perspective*. Montreal & Kingston, McGill – Queen’s University Press.
- Feaver, P., (1996) “The civil – military problematique: Huntington, Janowitz and the question of civilian control.” En *Armed Forces & Society*, Winter96, Vol. 23 Issue2, pp. 149 – 179.
- (1999) “Civil – Military Relations”. *Annual Review of Political Science*. Vol. 2, 1999, pp. 211 – 241.
- Feierstein, Daniel (2009) *Terrorismo de Estado y genocidio en América Latina*. Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Fernández, I., (2017), "Cuando el Uruguay entró en guerra." En *El Soldado*, Año XLII Número. 192, pp. 7 – 18.

- Florez, J. (2005), "La educación militar en el Perú. El proceso educativo, los valores militares y la democracia." En *Democracia y Fuerza Armada*, Número. 3, Educación Militar en Democracia. Aproximaciones al proceso educativo militar. pp. 91 – 176.
- Garcé, A., (2006) *Donde hubo fuego: El proceso de adaptación de MLN – Tupamaros a la legalidad y a la competencia electoral (1985 – 2004)*. Montevideo, Editorial Fin de Siglo.
- Gillespie, Ch., (1995) *Negociando la democracia. Políticos y generales y en Uruguay*. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.
- González, J. (2016): "Contribución uruguaya con Operaciones de Paz de NNUU". Tesis doctoral [En línea] Montevideo, disponible en: https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/9908/1/TD_Gonz%C3%A1lezGuyerJulian.pdf [Accesado el día 31 de agosto de 2021]
- González, J.; Alonso, R.; Gonnet, D. y B. Vera, (2008). "Calidad, eficiencia y transparencia del presupuesto de defensa. El caso de Uruguay" en *Documentos RESDAL*. [En línea]. Buenos Aires, disponible en: <https://www.resdal.org/presupuestos/caso-uruguay.pdf> [Accesado el día 25 de mayo de 2021]
- Grijalva, D. y María Cristina Martínez, (2014) "El fin de los Commodities y su impacto en América Latina." En *Koyuntura – Universidad San Francisco de Quito*, Año 7, Número 48, pp. 1 – 8. [En línea] Disponible en: <https://www.usfq.edu.ec/sites/default/files/2020-09/koyuntura-2014-48.pdf> [Accesado 31 de Julio de 2022]
- Kuehn, D., (2016) "Institutionalizing Civilian Control of the Military in New Democracies: Theory and Evidence from South Korea", en *GIGA Working Papers*, No. 282, German Institute of Global and Area Studies (GIGA), Hamburg.
- Landoni, P., (2010) "El debate sobre la creación de una Agencia de Acreditación en Uruguay: influencias externas y tensiones internas." En *Revista Argentina de Educación Superior*, Año 2, Número 2, pp. 96 – 110.
- Lerin, F, y C. Torres, (1987) *Historia política de la Dictadura Uruguaya 1973 – 1980*. Montevideo, Nuevo Mundo.
- Linz, J., (1989) *La quiebra de las democracias*. Madrid, Alianza Editorial.
- Marchesi, A., (2013a) "Una Mirada histórica a la ley de caducidad", en Marchesi, A. (Ed.) *Ley de Caducidad. Un tema inconcluso*. Montevideo, CSIC – Universidad de la República. Ediciones Trilce.
- (2013b) "La sinuosa permanencia de la caducidad", en Marchesi, A. (Ed.) *Ley de Caducidad. Un tema inconcluso*. Montevideo, CSIC – Universidad de la República. Ediciones Trilce.

- Martínez, E. y Chiacone, A. (2022), "Higher education quality assurance in Uruguay: balance and perspective of a delayed policy." En *Quality Assurance in Education*, Vol. 30 Número. 3, pp. 304-318.
- Martínez, R.; M. Araujo; J. Rial y L. Salomón, (2013). "Las relaciones civiles – militares en sociedades en transformación: América Latina" en *Documentos CIDOB Número 36* [En línea] Barcelona, disponible en: https://www.cidob.org/publicaciones/series_pasadas/documentos/america_latina/las_relaciones_civiles_militares_en_sociedades_en_transformacion_america_latina [Accesado el 4 de setiembre de 2023]
- Martínez, R. (2014) "Objectives for Democratic Consolidation" en Mares, D.; Martínez, R., (eds.) *Debating Civil – Military Relations in Latin America*. Brighton, Sussex Academic Press.
- Martínez, R. (2015). "Sobre la tensión: libertad versus seguridad" en *Revista catalán de dret públic* [En línea] Barcelona, disponible en: <https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2015/01/21/sobre-la-tension-libertad-versus-seguridad-rafa-martinez/> [Accesado el 4 de setiembre de 2023]
- Martínez, R., (2020) «Ascensoristas, faroleros, espantapájaros o veterinarios: roles perversos para las fuerzas armadas», *Anuario Internacional CIDOB 2020*, p. 28.
- Martínez, R. (2022). "Military Multifunctionality and Democracy: a dangerous coexistence". *Notes Internacionals CIDOB*, 277, 1–7. <https://doi.org/10.24241/NotesInt.2022/277/en>
- Méndez, A. (1949). "Teoría del órgano" en *Revista da Faculdade de direito da UFRGS – Porto Alegre* [En línea] Norte 1. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, disponible en: <https://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/64861> [Accesado el 10 de diciembre de 2021]
- Moskos, C. y F. Wood, (1988) *The Military – More Than Just a Job?* Pergamon – Brassey, Exeter (UK), Wheaton & Co. Ltd.
- Moskos, C.; Allen Williams, J. y D. Segal, (2000) *The Postmodern Military*. New York, Oxford University Press.
- Nielsen, S., (2005) "Civil – Military Relations. Theory and Military Effectiveness" en *Public Administration and Management* Volume Ten, Number 2, 2005, pp. 61 – 84.
- O' Donnell, G. (1996) "Ilustraciones sobre la consolidación" en *Nueva Sociedad* Número 144, Julio - Agosto 1996, pp. 70 – 89.
- Peralta, M., (2013) "Actos Institucionales de la dictadura uruguaya". Monografía de grado. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Montevideo.No editada. [En línea] Disponible en

https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/4908/1/TCP_PeraItaBarbozaMart%C3%ADn.pdf [Accesado el día 13 de noviembre de 2019].

- Pion – Berlin, D., (2005) “El Manejo Político de las Fuerzas Armadas en Latinoamérica.” *Military Review*. Marzo – Abril 2005, pp. 52 – 67.
- Pion – Berlin, D. y C. Arceneaux, (2000) “Decision – Makers or Decision – Takers? Military Missions and Civilian Control in Democratic South America.” En *Armed Forces & Society*. Vol. 26, N° 3, Spring 2000, pp. 413 – 436.
- Pion – Berlin, D. y R. Martínez, (2017) *Soldiers, Politicians, and Civilians. Reforming Civil – Military Relations in Democratic Latin America*. University of California / University of Barcelona. Cambridge University Press.
- Planchón, H., (2013a) Entrevista en “*Búsqueda*” [semanario], Montevideo, 14 de febrero de 2013.
- Planchón, H., (2013b) Entrevista en “*Búsqueda*” [semanario], Montevideo, 30 de mayo de 2013.
- Rial, J., (1986) *Las Fuerzas Armadas ¿Soldados – políticos garantes de la democracia?* Montevideo. Ediciones de la Banda Oriental.
- Rial, J., (2010) “Modelos de enseñanza militar en América Latina” en Alda, S. (ed) *Sistemas de Enseñanza Militar y Educación para la Defensa en Iberoamérica*. Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Rodríguez, R., (2015) *El proceso de formulación de la política de Defensa Nacional en Uruguay*. Tesis de Maestría. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Montevideo. No editada. [En línea] Disponible en https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/7660/1/TMCP_Rodr%C3%ADguezCuiti%C3%B1oMar%C3%ADadelRosario.pdf [Accesado el día 28 de mayo de 2021].
- Saint – Pierre, H., (2015) “Breve reflexión sobre el empleo de las Fuerzas Armadas”. *Voces en el Fénix*. Año 6, núm. 48, setiembre 2015, pp. 14 – 21.
- Serra, N., (2008) *La transición militar*. Barcelona, Litografía SIAGSA.
- Serra, N., Alegría, C. y A. Tamayo, (2003) *Bases para un Control Civil Democrático de la Fuerza Armada en el Perú*. Lima, Instituto de Defensa Legal, Tarea Gráfica Impresiones.
- Stepan, L., (1988) *Repensando a los militares en política*. Buenos Aires. Sudamericana Planeta S. A.

Documentación institucional

Junta de Comandantes en Jefe. (1978) “Tomo II – Las Fuerzas Armadas al Pueblo Oriental. El proceso político.” Montevideo. Impreso y editado por las Fuerzas Armadas Uruguayas.

Libro de Marcha – ESMAD – Libro destinado al asiento de los hechos más relevantes del Estado Mayor de la Defensa como asiento histórico de la institución.

Ministerio de Defensa Nacional. (1999) “Bases para una Política de Defensa Nacional”. Montevideo. MDN. [En línea]. Buenos Aires, disponible en: <https://www.resdal.org/Archivo/d00000b9.htm> Accesado el día 15 de noviembre de 2019.

Ministerio de Defensa Nacional. (2005) “La Defensa Nacional – Aportes para un debate”. Montevideo. MDN. OM Servicios Gráficos. [En línea]. Buenos Aires, disponible en: <https://www.resdal.org/Archivo/uru-libro-blanco.htm> Accesado el día 15 de noviembre de 2019.

Ministerio de Defensa Nacional. (2006) “Debate Nacional sobre Defensa – Aportes Internacionales”. Montevideo. MDN, PNUD, Universidad de la República. Montevideo, Mastergraf impresiones.

10 Anexos

10.1 (ANEXO I) – Convenios del MDN con instituciones públicas o privadas – Misiones que cumplen las FAS con contraprestaciones económicas

- Resolución MDN 55.208 – 28/2/08
MDN – EN – Ministerio de Transporte y Obras Públicas
Trabajos de reacondicionamiento del cauce y margen derecha del río San Luis, con remoción de depósitos de sedimentos en el cauce y las márgenes que han formado islas e islotes en un tramo de aproximadamente 10 kilómetros de longitud, así como también retiro de vegetación del cauce y barrancas.
- Resolución MDN N° 56.094 – 11/12/08 – BMDN 11083
MDN – EN – Intendencia Municipal de Rocha
Mantenimiento y limpieza general del Parque Andresito en el balneario La Paloma durante los meses de noviembre de 2008 y de 2009.
- Resolución MDN N° 56.326 – 19/2/09
MDN – AN – Empresa Liderlik
Trabajos de batimetría y toma de muestras.
- Resolución MDN 56.413 – 20/3/09
MDN – ANEP – CODICEN
Trabajos de mantenimiento, refacción y reparación de locales educativos en todo el país, según el plan de trabajo a desarrollar con el Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública.
- Resolución MDN 56.851 – 24/7/09
MDN – AN – Administración Nacional de Puertos
Servicios oceanográficos, hidrográficos, de señalización marítima y asistencia ambiental (recolección de residuos) en áreas marítimas y costeras.
- Resolución MDN 57.733 – 24/2/10
MDN – EN – Ministerio de Transportes y Obras Públicas

Talado y retiro de 30 árboles que están a la vera de la ruta 30.

- Resolución MDN 57.973 – 23/4/10
MDN – EN – Intendencia Municipal de Paysandú
Instalación de puente Bailey sobre arroyo, por rotura del puente existente, posibilitando así el cruce regular.
- Resolución MDN 58.256 – 15/7/10
MDN – AN – Sadali SA
Alquiler de instalaciones de la AN a la empresa privada a los efectos de desarrollar un proyecto de investigación en acuicultura con el fin de optimizar ciclos de producción de ciertos peces a escala industrial.
- Resolución MDN 58.314 – 2/8/10
MDN – AN – Comisión Administradora del Río de la Plata
Control batimétrico del Canal Martín García
- Resolución MDN N° 58.399 – 19/8/10
MDN – EN – Cooperativa Obrera de Vivienda del Transporte de Ayuda Mutua
Remoción de una platea de hormigón
- Resolución MDN 58.698 – 4/11/10
MDN – AN – Los Cipreses SA
Alquiler de infraestructura dentro de la Base Aeronaval de Laguna del Sauce, a empresa privada para la instalación de talleres de baterías, cubiertas, estacionamiento y servicios mecánicos y oficinas, además del uso compartido de aulas de la escuela de aviación naval que está instalada en ese predio de la AN.
- Resolución MDN N° 58.758 – 17/11/10
MDN – AN – Empresa Servicios Marítimos SA
Estudios batimétricos.
- Resolución MDN 61.308 – 20/4/12

MDN – AN – Administración Nacional de Puertos
Trabajos de batimetría de fondo marino por dragado canal.

- Resolución MDN 61.385 – 3/5/12
MDN – EN – Asociación Civil Club Atlético “Villa Teresa”
Trabajos de limpieza vegetal, nivelación y compactación de un terreno.
- Resolución de Presidencia de la República D/2236 – 26/6812
Plan “Juntos” (Programa de Presidencia para la construcción de soluciones habitacionales a personas sin vivienda) – MDN – EN
Construcción de casas habitación, recibiendo el pago correspondiente, determinado por las resoluciones del MDN 59.777 de fecha 21/6/11 y 61.420 de fecha 9/5/12.
- Resolución MDN 61.894 – 6/8/12
Determina la compensación a ser percibida por el personal militar relacionado con tareas de construcción, demolición, mantenimiento, reparaciones edilicias y afines, en el marco del cumplimiento de 135/18.172 y art. 20 ley 18.650.
- Resolución MDN 61.833 – 6/8/12
MDN – EN – Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.
Instalación de un puente Bailey en una ruta nacional.
- Resolución MDN 63.321 – 12/7/13
MDN – Ministerio de Desarrollo Social
FAS permite funcionamiento de refugios para atender a población en situación de calle – sin hogar – durante el invierno 2013.
- Resolución MDN 63.559 – 5/9/13
MDN – EN – ASSE
EN imparte curso de Medicina Operacional en situaciones tácticas y desastres.
- Resolución MDN 64.126 – 20/1/14
MDN – EN – Construcciones Viales y Civiles SA

Explotación, por parte de la empresa privada, de cantera en el Departamento de Canelones que está en predios del EN, por lo cual pagará al EN por tonelada sacada.

- Resolución MDN 64.125 – 20/1/14
MDN – AN – Administración Nacional de Puertos
Retiro de residuos de buques amarrados en puerto.
- Resolución MDN 64.557 – 22/5/14
MDN – Ministerio de Desarrollo Social
Elaboración y distribución de pan por parte del EN durante todo el año, para atender a población en situación de indigencia y calle.
- Resolución MDN 64.946 – 11/8/14
MDN – AN – Christophersen SA
Alquiler de instalaciones de la AN a la empresa privada en el Puerto de La Paloma.
- Resolución MDN 64.971 – 2/9/14
MDN – EN – Fondo de Capacitación para trabajadores y empresarios de la construcción (FOCAP).
Capacitación de trabajadores y empresarios de la construcción en operación de maquinaria vial.
- Resolución MDN 65.706 – 30/1/15
MDN – EN – Obras Sanitarias del Estado
Tareas de mantenimiento en predios determinados por Obras Sanitarias del Estado.
- Resolución MDN 67.095 – 7/10/15
MDN – AN – Comisión Administradora del Río de la Plata
Mantenimiento del balizamiento del canal Martín García.
- Resolución MDN 67.119 – 15/10/15
MDN – Servicio Oficial de Difusión, Representaciones y Espectáculos.

Traslado de escenografía, telones, pisos flotantes, utilería, luces y audio a utilizarse en una gira nacional del cuerpo de ballet.

- Resolución MDN 67.767 – 29/1/16
MDN – AN – Techno Dive SA
Tareas de buceo en apoyo a la empresa privada para abrir zanja en el fondo del río para el emisor sub acuático del plan de saneamiento urbano.
- Resolución MDN 68.426 – 2/6/16
MDN – Punta del Este Flight School SRL
Alquiler de un área para hangaraje de dos aeronaves de la empresa civil.
- Resolución MDN 69.262 – 3/10/16
MDN – Comisión Técnica Mixta Salto Grande
Reparación de cerco perimetral del complejo hidroeléctrico Santo Grande.
- Resolución MDN 69.299 – 3/10/16
MDN – EN – Intendencia Municipal de Montevideo
Instalación puente móvil sobre una cañada.
- Resolución MDN 69.754 – 2/12/16
MDN – EN – Intendencia Municipal de Montevideo
Limpieza de márgenes de arroyos.
- Resolución MDN 70.200 – 21/2/17
MDN – Administración Nacional de Puertos
Demolición de instalaciones de la ex Industria Frigorífica y Pesquera Astra.
- Resolución MDN 70.306 – 9/3/17
MDN – Ministerio de Turismo
Obras, mantenimiento y mejoras en instalaciones del Parque Nacional de Santa Teresa.

- Resolución MDN 70.490 – 5/4/17
MDN – Presidencia de la República
Tareas de construcción, reparación y mantenimiento de la residencia presidencial de Punta del Este.
- Resolución MDN 70.871 – 23/6/17
MDN – Intendencia Municipal de Durazno
Poda de 1.000 árboles distribuidos en el departamento y limpieza de lugar de poda. Como contraprestación, la Intendencia Municipal de Durazno pone en condiciones de tránsito un camino de acceso a una unidad militar de la zona.
- Resolución MDN 71.136 – 18/8/17
MDN – AN – IHC Holland
Alquiler de área en puerto. Como contraprestación, la empresa realiza inversiones de mejora de la infraestructura del SCRA.
- Resolución MDN 94.287 – 18/9/17
MDN – AN – Helicópteros Marinos Uruguay SA
Alquiler de un área para hangaraje de un helicóptero de la empresa civil.
- Resolución MDN 71.472
MDN – Servicio Oficial de Difusión, Representaciones y Espectáculos.
Traslado de escenografía, telones, pisos flotantes, utilería, luces y audio a utilizarse en una gira nacional del cuerpo de ballet.
- Resolución MDN 71.471 – 24/12/17
MDN – Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
Determinación de la compensación al personal militar actuando en barrera sanitaria establecida según decreto 199/017.
- Resolución MDN 71.568 – 13/11/17
MDN – Empresa NOGAN

Provisión de pontones para dotar de infraestructura adecuada para la realización de obras marítimas y subacuáticas.

- Resolución MDN 71.757 – 19/12/17
MDN – Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica
Reparación y pavimentación de caminería interna y reacondicionamiento general de instalación eléctrica y sanitaria del Aeropuerto Internacional Angel Adami.
(Este gasto fue observado por el TCR según Resolución 3806/17, declarando que el 135 de la ley 18.172 no encuadra el convenio. Por tanto no existe norma legal habilitante. No obstante, el MDN, amparado y habilitado por el artículo 211 de la Constitución y por el artículo 114 del TOCAF, reitera el gasto por considerarlo necesario para cumplir normativa internacional de Organización de Aviación Civil Internacional.
- Resolución MDN 71.756 – 15/12/17
MDN – EN – Intendencia Municipal de Salto
Recolección de residuos resultantes de podas domiciliarias.
- Resolución MDN 72.033 – 20/2/2018
MDN – EN – Congreso de Intendentes.
Capacitación de personal de las intendencias municipales en operación de maquinaria vial y pesada.
- Resolución MDN 72.801 – 28/7/18
MDN – Intendencia Municipal de Durazno
Poda de 2.000 árboles y limpieza de lugar de poda. Como contraprestación, la Intendencia Municipal de Durazno realiza tareas de saneamiento dentro de una unidad militar.
- Resolución MDN 72.816 – 19/7/18
MDN – Servicio Oficial de Difusión, Representaciones y Espectáculos.
Traslado de escenografía, telones, pisos flotantes, utilería, luces y audio a utilizarse en una gira nacional del cuerpo de ballet.

- Resolución MDN 73.022 – 3/9/18
MDN – MEC
Trabajos de infraestructura y acondicionamiento exterior en una escuela de enseñanza primaria.
- Resolución MDN 73.200 – 9/10/18
MDN – EN – Intendencia Municipal de Florida
Poda de 4.600 árboles y limpieza de lugar de poda. Como contraprestación, la Intendencia Municipal de Florida realiza la pavimentación de plaza de armas y calle central de una unidad militar.
- Resolución MDN 73296 – 29/10/18
MDN – Servicio Oficial de Difusión, Representaciones y Espectáculos
Traslado de escenografía, telones, pisos flotantes, utilería, luces y audio a utilizarse en una gira nacional del cuerpo de ballet.
- Resolución MDN 74.597 – 4/9/19
MDN – Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional
En el ámbito institucional del MDN se diseñan y gestionan programas de formación profesional y capacitación de personas desempleadas, en procura de formarlos para su inserción laboral.

10.2 (ANEXO II) – Asuntos tratados en las Comisiones Parlamentarias de Defensa Nacional¹⁰⁵

Cámara de Senadores

Sanguinetti I 1985 - 1989

Asuntos tratados	Cantidad
Venia del Senado para ascenso de Oficiales Superiores y Generales de las FAS	8
Designación de jueces y conjuces en el sistema de Justicia Penal Militar	1
Ceremonial - Reconocimiento - Fechas especiales	1
Designación de conjuces del Supremo Tribunal Militar y en Suprema Corte de Justicia	1
Integración de Comisiones Calificadoras de Oficiales	1
Modificación de Normas de Concursos para ascensos de Oficiales del Servicio de Sanidad de las FAS	1
Autorización de participación de FAS uruguayas en ejercicios combinados con países amigos	2

Asuntos de tratamiento rutinario	14
Asuntos vinculados a las FAS pero que no son vitales	1
Misiones de Paz	0
Asuntos vitales	0

Lacalle 1990 - 1994

Asuntos tratados	Cantidad
Ceremonial - Reconocimiento - Fechas especiales	2
Autorización de salida del país de unidades militares con fin de entrenamiento o logístico	2

¹⁰⁵ Los asuntos tratados por las comisiones de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados se puede consultar respectivamente en: <https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/senadores/comisiones/documentos/asuntos-informados> y en <https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/representantes/comisiones/documentos/asuntos-informados> [Accesado el día 25 de Mayo de 2021]

Modificación normativa sobre licencia como Buzo y requisitos para barcos pesqueros	2
Autorización de participación de FAS uruguayas en ejercicios combinados con países amigos	5

Asuntos de tratamiento rutinario	9
Asuntos vinculados a las FAS pero que no son vitales	2
Misiones de Paz	0
Asuntos vitales	0

Sanguinetti II 1995 - 1999

Asuntos tratados	Cantidad
Venia del Senado para ascenso de Oficiales Superiores y Generales de las FAS	3
Compensaciones económicas para el personal médico militar	1
Designación de conjueces del Supremo Tribunal Militar y en Suprema Corte de Justicia	1
Autorización de salida del país de unidades militares con fin de entrenamiento o logístico	6
Autorización de participación de FAS uruguayas en ejercicios combinados con países amigos	9

Asuntos de tratamiento rutinario	20
Asuntos vinculados a las FAS pero que no son vitales	0
Misiones de Paz	0
Asuntos vitales	0

Battle 2000 - 2004

Asuntos tratados	Cantidad
Venia del Senado para ascenso de Oficiales Superiores y Generales de las FAS	7
Ceremonial - Reconocimiento - Fechas especiales	2
Designación de jueces y conjueces en el sistema de Justicia Penal Militar	3

Autorización de salida del país de unidades militares con fin de entrenamiento o logístico	7
Modificación normativa sobre licencia de armas; Tipos de cursos obligatorios para el ascenso de personal militar; Modificación normativa sobre edades de retiro de personal militar técnico y administrativo	3
Misiones de Paz	2
Informe de accidente aéreo - Convocatoria de Ministro de Defensa Nacional	1
Autorización de participación de FAS uruguayas en ejercicios combinados con países amigos	3

Asuntos de tratamiento rutinario	24
Asuntos vinculados a las FAS pero que no son vitales	2
Misiones de Paz	2
Asuntos vitales	0

Tabaré I 2005 - 2009

Asuntos tratados	Cantidad
Venia del Senado para ascenso de Oficiales Superiores y Generales de las FAS	24
Designación de jueces y conjuces en el sistema de Justicia Penal Militar	7
Tratamiento y aprobación de la Ley Marco de Defensa; Eliminación de la posibilidad de que un militar en actividad pudiese desempeñarse como Director General de Secretaría del MDN	2
Ampliación de jurisdicción Prefectura Nacional Naval sobre el Río Negro; cómputo de servicios bonificados por tareas de riesgo a personal del MDN y disminución de cantidad de conjuces militares en la Justicia Militar	3
Misiones de Paz	4
Autorización de dos préstamos a contraerse frente al Banco de la República para compra de un Sistema de Control de Tránsito Aéreo y de 16 lanchas para la MINUSTHA	2
Autorización de participación de FAS uruguayas en ejercicios combinados con países amigos	10

Asuntos de tratamiento rutinario	41
Asuntos vinculados a las FAS pero que no son vitales	3
Misiones de Paz	4
Asuntos vitales	4

Mujica 2010 - 2014

Asuntos tratados	Cantidad
Venia del Senado para ascenso de Oficiales Superiores y Generales de las FAS	18
Ceremonial - Reconocimiento - Fechas especiales	1
Designación de jueces y conjuces en el sistema de Justicia Penal Militar	2
Autorización de salida del país de unidades militares con fin de entrenamiento o logístico	8
Modificación Ley Marco de Defensa en lo relativo a su equiparación jerárquica con los Comandantes en Jefe de las FAS; Modificaciones sobre retiros, agregando del JESMADE junto a los Ctes en Jefe; reactivación del inciso "G".	3
Ampliación de jurisdicción de Prefectura Nacional Naval en el Río San Salvador; mejora de haber de retiro a personal escalafón K (MDN); modificación reglamento sobre aviones deportivos. Reglamento de prevención y vigilancia de contaminación en aguas jurisdiccionales. Cambio de denominación de grado del JESMADE. Autorización de control de consumo de alcohol y drogas en buques de bandera nacional, por parte de la PNN. Aumento de edad de retiro obligatorio de Oficiales de Servicios Generales de la FAU.	7
Misiones de Paz	3
Proyecto de ley del Poder Ejecutivo declarando de interés general detener la pérdida de capital humano de la FAU y la AN, facultando al Poder Ejecutivo a disponer una compensación especial por la realización efectiva de la actividad de vuelo. Fue aprobado por la comisión pero el Senado rechazó la declaración.	1
La Comisión de Defensa presenta una resolución apoyando la necesidad de	1

que la Armada Nacional cuente con patrulleros oceánicos	
Autorización de participación de FAS uruguayas en ejercicios combinados con países amigos	13

Asuntos de tratamiento rutinario	42
Asuntos vinculados a las FAS pero que no son vitales	7
Misiones de Paz	3
Asuntos vitales	5

Tabaré II 2015 - 2019

Asuntos tratados	Cantidad
Venia del Senado para ascenso de Oficiales Superiores y Generales de las FAS	29
Ceremonial - Reconocimiento - Fechas especiales	3
Designación de jueces y conjuces en el sistema de Justicia Penal Militar	8
Autorización de salida del país de unidades militares con fin de entrenamiento o logístico	11
Se encomienda la custodia de fronteras a las FAS; Modificación de la Ley Orgánica de las FAS.	2
Modificación de grado de Jefe de Batallón; Ampliación de la jurisdicción de la PNN, incorporando la Laguna Merín; Modificación del Código Aeronáutico relativo a responsabilidad en el contrato de seguros;	3
Misiones de Paz	1
Designación del Director de la Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado	1
Autorización de participación de FAS uruguayas en ejercicios combinados con países amigos	16

Asuntos de tratamiento rutinario	67
Asuntos vinculados a las FAS pero que no son vitales	3
Misiones de Paz	1
Asuntos vitales	3

Cámara de Diputados

Sanguinetti I 1985 - 1989

Asuntos tratados	Cantidad
Venia del Senado para ascenso de Oficiales Superiores y Generales de las FAS	1
Creación de un tribunal evaluador sobre lesión de derechos que el gobierno dictatorial hubiese ejercido contra militares por razones ideológicas o políticas	1
Cambio en reglamento sobre integración de Comisión Calificadora de Oficiales de la Armada Nacional; Cambio en reglamento de concursos de Oficiales de Sanidad de las FAS; modificación del estatus institucional de la empresa pública de comunicaciones, dependiente del MDN; Cambio en reglamentación de tenencia de armas para civiles procurando su regularización documental.	3
Autorización de participación de FAS uruguayas en ejercicios combinados con países amigos	4

Asuntos de tratamiento rutinario	5
Asuntos vinculados a las FAS pero que no son vitales	3
Misiones de Paz	0
Asuntos vitales	1

Lacalle 1991 - 1995

Asuntos tratados	Cantidad
Ceremonial - Reconocimiento - Fechas especiales	7
Autorización de salida del país de unidades militares con fin de entrenamiento o logístico	9
Modificación del sistema de retiros de personal reservista de las FAS; Modificación derequisitos para realizar curso de capacitación en la Escuela Militar; Modificación normativa sobre licencia como Buzo y requisitos para barcos pesqueros; Prevención y Vigilancia por contaminación de aguas de jurisdicción nacional, surgida por agentes contaminantes	5

provenientes de buques, aeronaves y artefactos navales.	
Misiones de Paz	1
Financiamiento para compra de equipamiento militar en China para las FAS; Financiamiento para la reparación del buque escuela Capitán Miranda, de la AN; Adquisición de red meteorológica automática en el Reino de España; Financiamiento para reequipamiento del Hospital Central de las FAS; Financiamiento para la adquisición para el EN de equipamiento para la preservación de áreas protegidas y forestales, cartografía nacional, transporte y trabajos de vialidad, para la FAU un Sistema de Observación y Control de Comunicaciones Aerotransportado Modular; Prórroga del plazo estipulado en el art 85 de la Ley 16.226 relativo a la elaboración de propuestas de cambios en las leyes orgánicas militares.	6
Autorización de participación de FAS uruguayas en ejercicios combinados con países amigos	14

Asuntos de tratamiento rutinario	30
Asuntos vinculados a las FAS pero que no son vitales	5
Misiones de Paz	1
Asuntos vitales	6

Sanguinetti II 1995 - 1999

Asuntos tratados	Cantidad
Misiones Oficiales de sus integrantes	2
Ceremonial - Reconocimiento - Fechas especiales	6
Autorización de salida del país de unidades militares con fin de entrenamiento o logístico	13
Ascenso al grado inmediato superior a aquellos militares cuyos derechos fueron lesionados por el gobierno dictatorial por razones ideológicas o políticas	1

Reglamento para instalación de antenas de radio aficionados; Establecimiento de haber de retiro mínimo para retirados militares; Bonificación de cómputo de servicios para ciertas especialidades de riesgo a funcionarios del MDN.	3
Autorización de participación de FAS uruguayas en ejercicios combinados con países amigos	14

Asuntos de tratamiento rutinario	35
Asuntos vinculados a las FAS pero que no son vitales	3
Misiones de Paz	0
Asuntos vitales	1

Batle 2000 - 2004

Asuntos tratados	Cantidad
Ceremonial - Reconocimiento - Fechas especiales	7
Autorización de salida del país de unidades militares con fin de entrenamiento o logístico	15
Ascenso al grado inmediato superior a aquellos militares cuyos derechos fueron lesionados por el gobierno dictatorial por razones ideológicas o políticas	1
Modificación normativa sobre licencia de armas; Modificación del sistema de ascensos de escalafón Justicia Militar; Modificación reglamentación tipos de cursos de perfeccionamiento para el ascenso de personal militar; Modificación normativa (2) sobre edades de retiro de personal militar técnico y administrativo.	5
Misiones de Paz	8
Declaración de interés nacional la traza del borde exterior de la plataforma continental	1
Autorización de participación de FAS uruguayas en ejercicios combinados con países amigos	14

Asuntos de tratamiento rutinario	36
Asuntos vinculados a las FAS pero que no son vitales	5

Misiones de Paz	8
Asuntos vitales	2

Tabaré I 2005 - 2009

Asuntos tratados	Cantidad
Ceremonial - Reconocimiento - Fechas especiales	3
Autorización de salida del país de unidades militares con fin de entrenamiento o logístico	6
Derogación parcial de la Ley de Instrucción Militar Obligatoria; Eliminación de la posibilidad de que un militar en actividad pudiese desempeñarse como Director General de Secretaría del MDN; Ampliación de lista de Coroneles a ser eventualmente elegido para ascenso a General (del tercio superior al todos los Coroneles en condiciones de ascenso)	3
Cambio de denominación de grado del JESMADE; Cómputo de servicios bonificados por tareas de riesgo a personal del MDN; Modificación normativa sobre licencia de armas; Ampliación de jurisdicción de Prefectura Nacional Naval sobre ríos navegables	4
Misiones de Paz	5
Autorización de dos préstamos a contraerse frente al Banco de la República para compra de un Sistema de Control de Tránsito Aéreo y de 16 lanchas para la MINUSTHA	2
Autorización de participación de FAS uruguayas en ejercicios combinados con países amigos	8

Asuntos de tratamiento rutinario	17
Asuntos vinculados a las FAS pero que no son vitales	4
Misiones de Paz	5
Asuntos vitales	5

Mujica 2010 - 2014

Asuntos tratados	Cantidad
Autorización de salida del país de unidades militares con fin de	11

entrenamiento o logístico	
Modificaciones puntuales sistema de retiros: agregado del JESMADE junto a los Ctes en Jefe; Modificación Ley Marco de Defensa en lo relativo a su equiparación jerárquica con los Comandantes en Jefe de las FAS	2
Establecimiento de haber de retiro mínimo para retirados militares (3); Definición de tipo de delitos en la Plataforma Continental; Ampliación de jurisdicción de Prefectura Nacional Naval sobre ríos navegables; posibilidad de cambio de escalafón a Oficiales de la FAU, a su solicitud; Reglamento de prevención y vigilancia de contaminación en aguas jurisdiccionales; Autorización de control de consumo de alcohol y drogas en buques de bandera nacional, por parte de la PNN; Aumento de edad de retiro obligatorio de Oficiales de Servicios Generales de la FAU.	9
Misiones de Paz	2
Modificación normativa sobre aviación deportiva	1
Autorización de participación de FAS uruguayas en ejercicios combinados con países amigos	7

Asuntos de tratamiento rutinario	18
Asuntos vinculados a las FAS pero que no son vitales	10
Misiones de Paz	2
Asuntos vitales	2

Tabaré II 2015 - 2019

Asuntos tratados	Cantidad
Ceremonial - Reconocimiento - Fechas especiales	4
Autorización de salida del país de unidades militares con fin de entrenamiento o logístico	8
Modificación de la Ley Orgánica de las FAS; FAS en tareas de vigilancia fronteriza;	2
Ampliación de jurisdicción de Prefectura Nacional Naval sobre ríos navegables (2); Modificación sobre grados militares para ocupar ciertos cargos en instituciones militares	2

Misiones de Paz	1
Autorización de participación de FAS uruguayas en ejercicios combinados con países amigos	9

Asuntos de tratamiento rutinario	21
Asuntos vinculados a las FAS pero que no son vitales	2
Misiones de Paz	1
Asuntos vitales	2

Balances resumen Sanguinetti I 1985 - 1989

ASUNTO	SENADO	DIPUTADOS	TOTAL
Asuntos de tratamiento rutinario	14	5	19
Asuntos vinculados a las FAS pero que no son vitales	1	3	4
Misiones de Paz	0	0	0
Asuntos vitales	0	1	1

Lacalle 1990 - 1994

ASUNTO	SENADO	DIPUTADOS	TOTAL
Asuntos de tratamiento rutinario	9	30	39
Asuntos vinculados a las FAS pero que no son vitales	2	5	7
Misiones de Paz	0	1	1
Asuntos vitales	0	6	6

Sanguinetti II 1995 - 1999

ASUNTO	SENADO	DIPUTADOS	TOTAL
Asuntos de tratamiento rutinario	20	35	55
Asuntos vinculados a las FAS pero que no son vitales	0	3	3
Misiones de Paz	0	0	0
Asuntos vitales	0	1	1

Batlle 2000 - 2004

ASUNTO	SENADO	DIPUTADOS	TOTAL
Asuntos de tratamiento rutinario	24	36	60
Asuntos vinculados a las FAS pero que no son vitales	2	5	7
Misiones de Paz	2	8	10
Asuntos vitales	0	2	2

Tabaré I 2005 - 2009

ASUNTO	SENADO	DIPUTADOS	TOTAL
Asuntos de tratamiento rutinario	41	17	58
Asuntos vinculados a las FAS pero que no son vitales	3	4	7
Misiones de Paz	4	5	9
Asuntos vitales	4	5	9

Mujica 2010 - 2014

ASUNTO	SENADO	DIPUTADOS	TOTAL
Asuntos de tratamiento rutinario	42	18	60
Asuntos vinculados a las FAS pero que no son vitales	7	10	17
Misiones de Paz	3	2	5
Asuntos vitales	5	2	7

Tabaré II 2015 - 2019

ASUNTO	SENADO	DIPUTADOS	TOTAL
Asuntos de tratamiento rutinario	67	22	89
Asuntos vinculados a las FAS pero que no son vitales	3	2	5
Misiones de Paz	1	1	2
Asuntos vitales	3	2	5

10.3 (ANEXO III) – Cuestionario de la encuesta llevada adelante para la investigación

Inicio del bloque: INTRODUCCIÓN

Q1 Defensa Nacional y Fuerzas Armadas en Uruguay

A través de la Universidad de Barcelona (UB) estamos desarrollando esta encuesta para generar insumos a la investigación “La Política de Defensa Nacional en Uruguay”.

El cuestionario presentado contiene preguntas que indagan respecto de su percepción sobre las Fuerzas Armadas y la Defensa Nacional. No hay respuestas correctas, ni incorrectas, sólo estamos interesados en su opinión.

Los estándares éticos de investigación de la Universidad de Barcelona garantizan el anonimato de todos los que participen y nos exigen como investigadores los más altos estándares de protección de datos. La información recabada sólo será utilizada de modo agregado evitando, por tanto, cualquier referencia que haga identificables a los participantes.

Le agradecemos muy sinceramente su participación y, si nos lo requiere, le haremos partícipe de los resultados globales del estudio.

Fin del bloque: INTRODUCCIÓN

Inicio del bloque: Confianza societal en las Fuerzas Armadas

Q2 ¿Usted confía en las Fuerzas Armadas como institución?

- Mucho (1)
 - Bastante (2)
 - Poco (3)
 - Nada (4)
-

Q3 ¿Cree usted que las Fuerzas Armadas están preparadas para actuar en defensa de la soberanía del país?

- Mucho (1)
 - Bastante (2)
 - Poco (3)
 - Nada (4)
-

Q4 ¿Cree usted que las Fuerzas Armadas están preparadas para actuar en situaciones de emergencias nacional, tanto sean catástrofes naturales como situaciones extremas vinculadas al medio ambiente, la salud pública u otros escenarios complejos?

- Mucho (1)
 - Bastante (2)
 - Poco (3)
 - Nada (4)
-

Q5 ¿Considera usted que en Uruguay están claramente definidas las políticas en relación con las Fuerzas Armadas y la Defensa Nacional?

- Claramente definidas (1)
 - Bastante definidas (2)
 - Poco definidas (3)
 - Nada definidas (4)
-

Q6 ¿Considera usted que los temas vinculados con las Fuerzas Armadas y la Defensa Nacional han sido discutidos en profundidad en el seno de la sociedad?

- Claramente discutidos (1)
 - Bastante discutidos (2)
 - Poco discutidos (3)
 - Nada discutidos (4)
-

Q7 ¿Cree usted que las máximas jerarquías de las Fuerzas Armadas influyen de alguna forma en la toma de decisiones políticas más allá de los asuntos de la Defensa Nacional, como por ejemplo en la economía, la salud, la educación, etc.?

- Mucho (1)
 - Bastante (2)
 - Poco (3)
 - Nada (4)
-

Q8 ¿En qué período de gobierno, desde la salida de la dictadura hasta 2019, considera usted que la sociedad ha discutido más los temas vinculados con las Fuerzas Armadas y la Defensa Nacional?

- 1985 – 1989 Presidente Julio M^a Sanguinetti (I). (1)
 - 1990 – 1994 Presidente Luis Alberto Lacalle. (2)
 - 1995 – 1999 Presidente Julio M^a Sanguinetti (II). (3)
 - 2000 – 2004 Presidente Jorge Batlle. (4)
 - 2005 – 2009 Presidente Tabaré Vázquez (I). (5)
 - 2010 – 2014 Presidente José Mujica. (6)
 - 2015 – 2019 Presidente Tabaré Vázquez (II). (7)
-

Q9 A continuación le propongo una serie de temáticas sobre Fuerzas Armadas y a la Defensa Nacional. ¿Cuál considera usted que ha sido la más discutida en la sociedad?

- Derechos Humanos. (1)
 - Doctrina y estrategia militar. (2)
 - Educación Militar. (3)
 - Funciones y Misiones. (4)
 - Organización militar. (5)
 - Presupuesto militar. (6)
 - Sistema de pasividades militares. (7)
-

Q35 ¿Y la segunda más discutida?

- Derechos Humanos. (1)
 - Doctrina y estrategia militar. (2)
 - Educación Militar. (3)
 - Funciones y Misiones. (4)
 - Organización militar. (5)
 - Presupuesto militar. (6)
 - Sistema de pasividades militares. (7)
-

Q34 ¿Y la tercera más discutida?

- Derechos Humanos. (1)
 - Doctrina y estrategia militar. (2)
 - Educación Militar. (3)
 - Funciones y Misiones. (4)
 - Organización militar. (5)
 - Presupuesto militar. (6)
 - Sistema de pasividades militares. (7)
-

Q36 ¿Cree usted que sea probable un golpe de Estado militar en Uruguay hoy?

- Muy probable (1)
- Bastante probable (2)
- Poco probable (3)
- Nada probable (4)

Fin del bloque: Confianza societal en las Fuerzas Armadas

Inicio del bloque: Valoración de las Fuerzas Armadas para la sociedad

Q11 ¿Cómo valora usted la importancia de la Defensa Nacional en el escenario político nacional?

- 0 (0)
 - 1 (1)
 - 2 (2)
 - 3 (3)
 - 4 (4)
 - 5 (5)
 - 6 (6)
 - 7 (7)
 - 8 (8)
 - 9 (9)
 - 10 (10)
-

Q12 ¿Cómo valora usted la importancia de las Fuerzas Armadas como institución?

- 0 (0)
 - 1 (1)
 - 2 (2)
 - 3 (3)
 - 4 (4)
 - 5 (5)
 - 6 (6)
 - 7 (7)
 - 8 (8)
 - 9 (9)
 - 10 (10)
-

Q13 ¿Cómo valora el accionar de las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencia nacional?

- 0 (0)
 - 1 (1)
 - 2 (2)
 - 3 (3)
 - 4 (4)
 - 5 (5)
 - 6 (6)
 - 7 (7)
 - 8 (8)
 - 9 (9)
 - 10 (10)
-

Q14 ¿Cómo valora el accionar de las Fuerzas Armadas en apoyo a otras instituciones estatales en temas vinculados con la seguridad pública?

- 0 (0)
 - 1 (1)
 - 2 (2)
 - 3 (3)
 - 4 (4)
 - 5 (5)
 - 6 (6)
 - 7 (7)
 - 8 (8)
 - 9 (9)
 - 10 (10)
-

Q15 ¿Cómo valora el accionar de las Fuerzas Armadas en tareas de recolección de residuos domiciliarios en la vía pública?

- 0 (0)
 - 1 (1)
 - 2 (2)
 - 3 (3)
 - 4 (4)
 - 5 (5)
 - 6 (6)
 - 7 (7)
 - 8 (8)
 - 9 (9)
 - 10 (10)
-

Q16 ¿Cómo valora el accionar de las Fuerzas Armadas tareas de custodia perimetral de cárceles?

- 0 (0)
 - 1 (1)
 - 2 (2)
 - 3 (3)
 - 4 (4)
 - 5 (5)
 - 6 (6)
 - 7 (7)
 - 8 (8)
 - 9 (9)
 - 10 (10)
-

Q17 ¿Cómo valora el accionar de las Fuerzas Armadas tareas de defensa de la soberanía nacional?

- 0 (0)
 - 1 (1)
 - 2 (2)
 - 3 (3)
 - 4 (4)
 - 5 (5)
 - 6 (6)
 - 7 (7)
 - 8 (8)
 - 9 (9)
 - 10 (10)
-

Q20 ¿Cree usted que es válido considerar a las Fuerzas Armadas como un programa de empleo, para enfrentar altos niveles de desocupación frente a un escenario económico adverso?

- Sí (1)
 - No (2)
-

Q21 ¿Son las Fuerzas Armadas apreciadas por la sociedad?

- Muy apreciadas (1)
 - Bastante apreciadas (2)
 - Poco apreciadas (3)
 - Nada apreciadas (4)
-

Q22 ¿Realizan las Fuerzas Armadas tareas de provecho para la sociedad?

- Sí (1)
 - No (2)
-

Q23 ¿Son necesarias las Fuerzas Armadas en Uruguay?

- Sí (1)
 - No (2)
-

Q24 ¿Cree Ud. que las Fuerzas Armadas son instituciones que están insertadas en la sociedad?

- Muy insertadas. (1)
 - Bastante insertadas. (2)
 - Poco insertadas. (3)
 - No están insertadas. (4)
-

Q25 ¿Cree Ud. que los militares, en tanto ciudadanos, están integrados a la sociedad?

- Totalmente integrados (1)
 - Bastante integrados. (2)
 - Poco integrados. (3)
 - No están integrados. (4)
-

Q29 Si usted viese militares armados en funciones de seguridad pública, ¿se sentiría intimidado/a frente a su presencia?

- Muy intimidado. (1)
 - Bastante intimidado. (2)
 - Poco intimidado. (3)
 - Nada intimidado. (4)
-

Q31 ¿A usted le parece adecuado encontrarse con un militar uniformado, sin armamento, solo o con su familia, haciendo las compras en el supermercado?

- Sí, me parece bien. Es un ciudadano más. (1)
 - Me llamaría la atención pero no lo vería mal. (2)
 - Me resultaría indiferente (3)
 - No. No me parece correcto. El uniforme es para cuando está cumpliendo su rol militar específico. (4)
-

Q32 ¿Usted se ha cruzado en ámbitos civiles y cotidianos con un militar uniformado, por ejemplo en la calle o haciendo las compras en algún comercio?

- Sí. (1)
 - No recuerda. (2)
 - No, nunca. (3)
-

Q37 En su opinión, ¿cuál de estas afirmaciones se ajusta más a la realidad?

- Los valores más importantes entre los militares lo son también para los civiles. (1)
 - Los valores más importantes entre los militares son mayormente compartidos por los civiles. (2)
 - Los valores más importantes entre los militares son escasamente compartidos por los civiles. (3)
 - Los valores más importantes entre los militares no lo son para los civiles. (4)
-

Q39 Partiendo de un 1 como el valor de mayor importancia y luego en forma de importancia decreciente hasta llegar a 10, ¿cómo ordenaría la importancia de los siguientes valores para usted?

- _____ Autocontrol (1)
 - _____ Compañerismo (2)
 - _____ Disciplina (3)
 - _____ Espíritu de cuerpo (4)
 - _____ Honor (5)
 - _____ Lealtad (6)
 - _____ Obediencia (7)
 - _____ Patriotismo (8)
 - _____ Rectitud (9)
 - _____ Responsabilidad (10)
-

Q40 Partiendo de un 1 como el valor de mayor importancia y luego en forma de importancia decreciente hasta llegar a 10, ¿cómo ordenaría usted la importancia de los siguientes valores para los militares?

- _____ Autocontrol (1)
- _____ Compañerismo (2)
- _____ Disciplina (3)
- _____ Espíritu de cuerpo (4)
- _____ Honor (5)
- _____ Lealtad (6)
- _____ Obediencia (7)
- _____ Patriotismo (8)
- _____ Rectitud (9)
- _____ Responsabilidad (10)

Fin del bloque: Valoración de las Fuerzas Armadas para la sociedad

Inicio del bloque: 1. ¿En cuál de las siguientes categorías se ubicaría a Ud.?

Q33 ¿En cuál de las siguientes categorías se ubicaría a usted?

- Actor político. (1)
- Miembro de organización de la sociedad civil. (2)
- Académico. (3)
- Militar. (4)
- Estudiante Universitario (5)

Fin del bloque: 1. ¿En cuál de las siguientes categorías se ubicaría a Ud.?
