

## Cuarenta años de democracia en Uruguay. Multiplicación de roles de las Fuerzas Armadas: razones y consecuencias

Forty Years of Democracy in Uruguay. The Multiplication of  
the Armed Forces Missions: Reasons and Consequences

Julián González Guyer<sup>1</sup>

### Resumen

Es llamativo que, 40 años después del fin de la dictadura, las instituciones militares uruguayas hayan multiplicado sus tareas y misiones orientadas principalmente al ámbito doméstico. Ello se agrega a la persistente negativa institucional a revelar el lugar de enterramiento de los detenidos desaparecidos durante la dictadura y a las evidencias de que la doctrina de la seguridad nacional conserva vigencia en las Fuerzas Armadas (FF. AA.). Todo ello ocurre ante la ignorancia de la ciudadanía, mientras el sistema político manifiesta escasa conciencia de los potenciales riesgos que todo ello supone

para la democracia. El artículo comienza con una breve nota teórica y una reflexión acerca del lugar de las instituciones militares en la teoría democrática hegemónica y en la investigación académica uruguaya. Luego examina la evolución del vínculo entre las FF. AA., los gobiernos y la sociedad durante los 40 años de restauración democrática en Uruguay, poniendo el foco en la supervivencia de conceptos asociados a la doctrina de la seguridad nacional en el pensamiento militar como resultado de una sistemática omisión por parte de gobiernos y sistema político.

**Palabras clave:** Fuerzas Armadas, misiones, democracia, Uruguay.

<sup>1</sup> Docente libre del Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

## Abstract

It is striking that, 40 years after the end of the dictatorship, Uruguayan military institutions have multiplied their tasks and missions, primarily oriented toward the domestic sphere. This situation is compounded by the persistent institutional refusal to disclose the burial sites of detainees who disappeared during the dictatorship and by evidence that the national security doctrine remains in force within the armed forces. All of this occurs amid public ignorance, while the political system shows little awareness of the potential risks this poses

to democracy. The article begins with a brief theoretical note and a reflection on the place of military institutions in hegemonic democratic theory and Uruguayan academic research. It then examines the evolution of the relationship between the armed forces, governments, and society during the 40 years of democratic restoration in Uruguay. It focuses on the survival of concepts associated with national security doctrine in military doctrine due to the systematic neglect of both the governments and the political system.

**Keywords:** Armed Forces, Missions, Democracy, Uruguay.

## Breves notas teóricas

Tanto la teoría democrática como los análisis de políticas públicas, aceptan el presupuesto normativo de que los militares, en su condición de burocracia profesional pública, deben observar estricta sujeción a las autoridades políticas electas. Ello es particularmente relevante en países como Uruguay, que han atravesado períodos autoritarios en los que las Fuerzas Armadas (FF. AA.) usurparon el control del estado asumiendo la tutela de la sociedad, empleando el terror como herramienta de dominación.

La sujeción de los militares a las autoridades legítimamente electas, no solo supone que las FF. AA. deben mantenerse ajenas a las decisiones políticas de gobierno. También exige que el Estado desarrolle un Ministerio de Defensa con capacidades reales de elaboración e implementación de políticas, además de voluntad política efectiva de gobernar a las instituciones militares. En efecto, un régimen democrático requiere de la existencia de un Ministerio de Defensa que no solo apruebe las diversas políticas referidas a las FF. AA., sino que las elabore y controle su implementación, con particular atención en aquellas referidas a la decisiva cuestión de la formación de sus integrantes. Con ello se podrá evitar que la corporación militar capture las políticas de defensa, e imponga sus intereses burocráticos, perpetuando su tendencia a tutelar la sociedad.

En dicho sentido, es particularmente sensible lo referido a las competencias y actividades que desarrollan las FF. AA. Tanto las que le asignan los gobiernos como las que las instituciones militares asumen por propia iniciativa, con o sin anuencia gubernamental. Como todas las instituciones, los militares también tienden a ampliar su esfera de actuación e incrementar sus recursos. A ello se agrega que la vocación pacífica del Uruguay genera en la corporación militar la necesidad de desarrollar formas de legitimación institucional, lo que promueve la búsqueda de actividades de utilidad social o que les otorguen reconocimiento público. Inevitablemente, dicha tendencia contribuye a erosionar las capacidades específicas que explican y le dan razón de existencia a las instituciones militares.

Por sus características, las FF. AA. constituyen un valioso recurso para los gobiernos, en particular, en situaciones imprevistas o de emergencia. En efecto, su condición de organizaciones altamente jerarquizadas y disciplinadas, con fuerte sentido de cuerpo, dotadas de un amplio y diverso equipamiento les otorga, además de poder de fuego, una gran movilidad y capacidad de rápido despliegue en tierra, mar y aire. Así, contar con la buena disposición de las jerarquías militares representa un valioso reaseguro para cualquier gobierno, tanto para su estabilidad política como frente a cualquier situación imprevista. Los complejos juegos de influencia y poder entre militares y gobiernos representan una variable explicativa relevante para comprender los niveles de autonomía y de «invisibilidad» militar durante los 40 años de restauración democrática.

Finalmente, conviene enfatizar que, por su condición de organización burocrática, las FF. AA. se caracterizan por el ritualismo y un funcionamiento orgánico minuciosamente reglado. Por tanto, además de sus actividades, también la conducta de sus integrantes está cuidadosamente reglamentada.<sup>1</sup> En consecuencia, el análisis de las instituciones militares requiere el examen cuidadoso de las normas que las regulan.

<sup>1</sup> Véase el Reglamento General del Servicio N.º 21 del Ejército Nacional en <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-reglamento/305-2003> y el Código de Ética y Conducta Militar y Reglamento de los Tribunales de Ética y Conducta Militar de las Fuerzas Armadas en <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/305-2021>

## Las Fuerzas Armadas: un actor ausente en la teoría democrática convencional

La teoría democrática convencional otorga escasa atención a la cuestión militar. Los autores no van mucho más allá de la ya citada prescripción referida a la necesaria subordinación de las FF. AA. a las autoridades democráticamente electas y su abstención respecto a las cuestiones políticas y de gobierno. En consonancia, el artículo 168, numeral 2.<sup>º</sup> de nuestra Constitución otorga «al Presidente de la República, actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros, corresponde: el mando superior de todas las fuerzas armadas» y en el numeral 4.<sup>º</sup> del artículo 77 establece:

Los militares en actividad, cualquiera sea su grado [...] deberán abstenerse [...] 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 (Uruguay, 1967).

El origen mayoritariamente anglosajón de la teoría política puede contribuir a explicar la tendencia a no profundizar ni considerar el papel político y la ubicación social de las instituciones militares como un tema relevante para la democracia. En efecto, en la historia política de la construcción democrática de Inglaterra y EE. UU., sus FF. AA. no tuvieron roles políticos significativos, más allá de su papel como instrumento de proyección del poder imperial fuera de fronteras. Más bien, la preocupación de sus élites se concentró en asegurar, como prescribe la teoría liberal clásica, que los militares —expresión más cruda del poder estatal— no amenazaran la libertad individual de los ciudadanos (propietarios).

Como una expresión más de la tendencia a importar acríticamente las teorías de la academia anglosajona, por lo general en nuestra región, se tiende a pasar por alto que la tradición de las instituciones militares, lejos de la abstención en asuntos domésticos, incluye una larga historia de participación militar en tareas administrativas y hasta judiciales desde la época colonial. Conviene recordar que en las luchas por la independencia y posteriormente, durante los turbulentos procesos de construcción institucional de los diferentes países de la región, los roles de dirigente político y jefe militar se confundían con frecuencia. Luego, en el siglo XX, los militares fueron participantes activos de los procesos políticos, protagonizando innumerables rupturas institucionales.

Resulta interesante mencionar el contexto en el cual surgió el estudio académico de las relaciones civiles-militares. Ello ocurrió en EE. UU. durante la segunda mitad de los años cincuenta, en plena Guerra Fría y bajo el impacto del desarrollo del arma nuclear. En tales condiciones las fuerzas armadas adquirieron un inédito carácter permanente, desarrollando un volumen y poderío nunca antes visto. No fue casual que, en 1961, al dejar la presidencia, Dwight Eisenhower —un muy prestigioso general que ejerció el comando militar de las fuerzas aliadas en Europa Occidental durante la Segunda Guerra Mundial— advirtió sobre el peligro del creciente poder del complejo industrial-militar para la democracia estadounidense. Una advertencia de notable actualidad y que podría extenderse a más de un país de Europa Occidental en la actualidad.<sup>2</sup>

También es sintomático que el núcleo temático fundador y más influyente de las relaciones civiles militares —anclado en la ciencia política y el pensamiento realista y conservador (Huntington, 1957)— se haya ubicado en la cuestión del control civil de los militares. Huntington propuso una suerte de razonamiento circular. La ética profesional militar supone estar al servicio del estado y ajeno a los grupos civiles de poder. Lograr FF. AA. profesionales requiere que los políticos no se inmiscuyan en la vida institucional militar. La mejor garantía para que las FF. AA. se mantuvieran

<sup>2</sup> Ver, por ejemplo, Kraft (2025).

subordinadas al gobierno, concluye Huntington, era que la sociedad estadounidense abandonara el liberalismo para adoptar los valores y la visión del mundo característicos de los militares: el realismo conservador. La otra gran vertiente, proveniente de la sociología y de orientación liberal (Janowitz, 1961), aunque compartiendo similares motivaciones respecto a la amenaza potencial de los militares en relación con la democracia en EE. UU., propuso una visión crítica respecto a la relación entre los militares y el poder político. Contrariamente a Huntington, Janowitz promovió que los gobiernos asumieran una actitud proactiva en la conducción de las instituciones militares.

Podría afirmarse que la problemática de la inserción de las fuerzas armadas en los sistemas democráticos, tuvo su momento pasajero de auge a partir de los años setenta, en asociación con la llamada tercera ola democrática que se inició en el sur de Europa, se extendió hacia América Latina para continuar durante los noventa en los países del este europeo (Huntington, 1991). La caída sucesiva de los regímenes autoritarios en dichas regiones supuso un notable cambio para sus militares que debieron abandonar el rol de tutoría y control de los estados y las sociedades. A su vez, ello representó un verdadero desafío para los nuevos gobiernos democráticos.

Un buen indicador de dichos fenómenos es el número y la significación de las iniciativas referidas a esas temáticas que surgieron durante los años noventa y la primera década del siglo XXI. La primera de ellas fue la creación, por el Departamento de Defensa de EE. UU., del Centro Hemisférico de Estudios de Defensa (CHDS) en 1998, que luego se denominaría Centro William Perry. Además de sus cursos de formación sobre políticas de defensa para civiles de toda la región, el CHDS desarrolló numerosos seminarios y conferencias tanto en EE. UU. como en diversos países de la región.

A dicha primera iniciativa se sumaron otras de origen europeo. En efecto, a mediados de la primera década del siglo se instalaron desde Alemania el Programa sobre Seguridad Regional de la Fundación Friedrich Ebert de la socialdemocracia y la Fundación Konrad Adenauer del Partido Democristiano alemán desarrolló una iniciativa similar que tuvo su expresión más notoria con los denominados Conferencias sobre Seguridad del Fuerte de Copacabana organizados desde 2003. Por su parte, España creó en 1997 el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado del Ministerio de Defensa que, junto con la Universidad de Estudios a Distancia (UNED), impulsó el programa Administración de la Defensa en Iberoamérica (Adefal) que también, a partir de 2002, convocó anualmente unos encuentros que se llamaron Semana Iberoamericana sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa.

Fue en dicho marco que desde los años ochenta y noventa, tuvo lugar el surgimiento y desarrollo sucesivo de dos líneas de investigación, hoy casi ignoradas por las actuales generaciones de científicas sociales; primero la llamada *transitología* y luego la *consolidología*. La verdadera saga de estudios y publicaciones tuvo a los cuatro tomos de *Transiciones desde un Gobierno Autoritario*, compilados por Guillermo O'Donnell, Philipp Schmitter y Laurence Whitehead (1989), como virtual piedra de toque. Desde variadas ópticas y con diferentes enfoques disciplinarios, el interés se concentró entonces en el estudio de los procesos de instalación de los gobiernos democráticos, lo cual en diversas medidas y con diferentes modalidades tenía como actor insoslayable a las fuerzas militares y su papel político. ¿Cómo lograr que aquellas instituciones, habituadas a controlar los resortes del poder político y gozar de sus privilegios, dieran paso a las autoridades electas y aceptaran subordinarse a ellas?

Durante aquel período, las investigaciones académicas referidas a las relaciones civiles militares acapararon enorme atención política y mediática y contaron con abundante financiamiento reflejado en los programas promovidos desde EE. UU. y Europa que se ya se citaron antes. En dicho marco, el concepto de Huntington respecto al ascetismo político del profesional militar fue sometido a fuertes cuestionamientos en América Latina. En tal sentido, Alfred Stepan (1973 y 1988) propuso tempranamente

mente el concepto de «nuevo profesionalismo» militar. Le asignó el carácter de ideología de los que Guillermo O'Donnell (1973) había definido como régimes burocrático-autoritarios en América del Sur y la asimiló a «lo que otros, como Joseph Comblin y Manuel Antonio Garreton, han llamado la ideología de la “seguridad nacional”» (1988, pp. 31-32).

Con el inicio del nuevo milenio, el desarrollo de la globalización y la instalación del mundo unipolar, se abrió un período de extensión y promoción *urbi et orbi* de la libertad de mercado y la democracia. La desaparición de amenazas a la propiedad privada y a la libertad de mercado hizo que la recurrencia de los golpes de estado y el recurso del autoritarismo perdieran vigencia. En tales condiciones los militares debieron recluirse en sus cuarteles.

Los fenómenos referenciados encierran una paradoja interesante, además de sugerente. En efecto, durante la Guerra Fría, el estudio de las FF. AA., de su ubicación y su papel respecto a los gobiernos, no había trascendido de las sociedades democráticas del Norte rico e industrializado. En cambio, durante aquellos años, en los países del Sur la regla fue la interdicción a toda la observación y análisis independientes de las instituciones castrenses. En efecto, los militares no gustan de ser escrutados por académicos civiles. Además, tienden a considerar que, por no pertenecer a las FF. AA., no están capacitados para comprenderlas y analizarlas. Terminada la Guerra Fría, instalada la globalización y el mundo unipolar, aunque formalmente autorizadas, las investigaciones acerca de las FF. AA., su papel en la democracia, sus vínculos con el gobierno y la sociedad perdieron relevancia e interés.

Al decir de Rafael Bañón y José Antonio Olmeda (1985, p. 17), solo en condiciones democráticas es posible el estudio de las FF. AA., entendido como aquellas investigaciones desarrolladas por académicos, con diversidad de enfoques y dirigidos a conocer las FF. AA. y a dilucidar las características de sus vínculos con los gobiernos y la sociedad. Por el contrario, el estudio para las FF. AA., característico de las instituciones militares, posee un sentido utilitario, funcional a la defensa y de corto plazo, además tiende a la apología de los valores institucionales.

En el marco de régimes autoritarios o cuando el poder militar logra permear en las esferas del gobierno, los estudios sobre las FF. AA. tienden a permanecer al interior de las propias instituciones militares o en centros de estudio controlados por ellas.

En condiciones democráticas, la combinación de fenómenos como la escasez de financiamiento y la dificultad para acceder a información de calidad contribuyen a explicar la falta de interés académico en el tema. El aislamiento institucional en el que tienden a confinarse las FF. AA., muy especialmente los centros de formación de sus cuadros, contribuye a reforzar el fenómeno.

## Uruguay: de la Restauración en 1985 a la Ley Marco de Defensa Nacional (2010)

No sería posible analizar aquí en detalle el proceso de transición posterior a 1985, los fenómenos que vivió la sociedad y las instituciones políticas uruguayas en relación con los militares y su proceso de retorno a los cuarteles. Sí es imprescindible recordar las afectaciones gravísimas que pesaron sobre la democracia y aún continúan limitando su plena vigencia. Diversos autores, entre ellos María del Huerto Amarillo (1984), Juan Rial (1986), Carina Perelli (1990) o Selva López Chirico, publicaron análisis y animaron los debates en Uruguay durante la segunda década de los años ochenta y principios de los noventa. Posteriormente y más avanzado el siglo XXI, la cuestión de las relaciones civiles militares en Uruguay y sus implicancias en la democracia fue repetidamente analizada por Julián González Guyer en publicaciones editadas en Uruguay o en el exterior (2006b, 2007b, 2013, 2024).

Para comenzar, debe ponerse de relieve lo que se podría caracterizar como la rémora fundacional de la restauración democrática uruguaya, cuyo 40.<sup>º</sup> aniversario se conmemora en 2025. En efecto, dos años después de restaurada la democracia, en diciembre de 1986, la mayoría del Parlamento aprobó la ley n.<sup>º</sup> 15.848 Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado.

El suceso fue consecuencia de que el general Medina, entonces comandante en jefe del Ejército y poco después designado ministro de Defensa, anunció su negativa a dar curso a las citaciones judiciales de los oficiales del Ejército indagados por graves violaciones de derechos humanos. De esa forma, además de trabar el curso normal de la justicia, el general Medina admitió de hecho que el terrorismo de estado fue institucionalmente decidido e implementado, consagrando además la vigencia de la obediencia debida que continúa siendo doctrina de las FF. AA. hasta la actualidad.

También conviene recordar que el terrorismo de Estado se instaló un año antes del golpe de Estado de junio de 1973. En efecto, el 14 de abril de 1972, el Parlamento suspendió la vigencia de las garantías individuales y declaró el *sui generis*, estado de guerra interno. De tal forma, se liberó toda restricción para la actuación de unas FF. AA. cuyos mandos, por decreto n.<sup>º</sup> 566/971 del 9 de setiembre de 1971, ya habían asumido la «conducción de la lucha anti-subversiva».

Desde abril de 1972 hasta el golpe de Estado de junio de 1973, las denuncias de torturas, muertes y todo tipo de abusos cometidos por las fuerzas policiales y militares, infructuosamente planteadas por algunos legisladores, fueron cuidadosamente ignoradas por la mayoría del Parlamento y las autoridades de gobierno. Mientras tanto, legitimadas por la declaración de «guerra interna», las FF. AA. detenían administrativamente, sometían a tribunales militares a los civiles que consideraban sospechosos de subversión y los encarcelaban en prisiones bajo régimen militar.

Debe precisarse también que el terrorismo de Estado no surgió de repente. En realidad, desde 1968 el país sufrió la casi permanente vigencia de las Medidas Prontas de Seguridad que otorgaban al Poder Ejecutivo un conjunto de potestades excepcionales. Entre ellas la posibilidad de encarcelar personas por decisión administrativa y sin proceso judicial.

En particular, el segundo tomo de *Historia de los conservadores y las derechas en Uruguay* (2022), la trilogía compilada por Magdalena Broquetas y Gerardo Caetano, da cuenta circunstancialmente del proceso previo a 1972, con el surgimiento de grupos de ultraderecha y de los escuadrones de la muerte, cuyos delitos y asesinatos han quedado largamente impunes. Así, las primeras desapariciones forzadas de prisioneros políticos, ocurrieron ya en 1971.

Debieron transcurrir casi dos décadas de vigencia de la ley n.<sup>º</sup> 15.848, popularmente denominada Ley de Impunidad, para que en 2005 el presidente Tabaré Vázquez introdujera un cambio en la interpretación que le habían dado los presidentes Julio María Sanguinetti, Luis Alberto Lacalle Herrera y Jorge Batlle, lo que le devolvió la independencia de acción al Poder Judicial para juzgar militares y civiles por sus delitos en el marco del terrorismo de Estado.

También conviene recordar que la constitucionalidad de dicha ley recibió el aval de la Suprema Corte de Justicia. En efecto, la sentencia n.<sup>º</sup> 184 del 2/5/88 del máximo órgano de la Justicia resolvió desestimar, por mayoría de tres contra dos de sus integrantes, la acción de inconstitucionalidad promovida contra los artículos 1 a 4 de la ley de caducidad. Así, el Poder Ejecutivo quedó expresamente facultado para continuar violando la separación de poderes y coartar la acción de la Justicia por vía administrativa, evitando que policías y militares acusados de gravísimos delitos fueran investigados y juzgados.

Recién en 2011, la ley n.<sup>º</sup> 18.831 restituyó la pretensión punitiva del Estado para los delitos cometidos en el marco del terrorismo de Estado. Fue así que los numerosos responsables de delitos de lesa humanidad comenzaron tardíamente a ser juzgados y condenados por la Justicia. Debe recordarse

también que recién entonces resultó enjuiciado el principal responsable político de la clausura del Parlamento, el expresidente Juan M. Bordaberry y también su canciller, Juan C. Blanco, condenado por su responsabilidad en los asesinatos de Héctor Gutiérrez Ruiz, Zelmar Michelini, William Whitelaw y Rosario Barredo.

Sin embargo, un penoso asunto permanece sin solución: ningún gobierno ha sido capaz de lograr que las jerarquías militares revelen la información respecto al verdadero destino de un número, nunca cabalmente determinado, de detenidos desaparecidos, ejecutados y enterrados de forma clandestina en el Uruguay.<sup>3</sup>

Durante cuarenta años las instituciones militares han negado persistentemente la información a la Justicia y a su mando superior, el presidente y sus ministros. Una situación grave, desde el punto de vista legal y simbólico, a la que el actual presidente de la República, Yamandú Orsi, aludió al asumir su cargo ante el Parlamento: «la democracia gozará de una mejor salud el día que todas las familias uruguayas sepan dónde están sus familiares desaparecidos» (Orsi, 2025).

Complementariamente al fenómeno del ocultamiento de información acerca de las actividades de las FF. AA. durante el terrorismo de Estado, el vínculo de las instituciones militares con los gobiernos y la sociedad, así como su real ubicación dentro del Estado en los 40 años transcurridos desde 1985, también requieren análisis.

La tendencia a obviar el fenómeno y a evitar poner foco en las FF. AA. reposa en la idea crecientemente generalizada de que entre las actuales generaciones de oficiales militares predominan las convicciones democráticas y que han desaparecido las tendencias autoritarias que impulsaron a las FF. AA. a atropellar las instituciones para encaramarse en el gobierno en los años setenta y ochenta. Dicho preconcepto podría incluirse en una lista de otras ideas que conforman nuestra complaciente autopercepción acerca de las bondades —y la excepcionalidad— de la sociedad uruguaya, con su proverbial medianía amortiguadora. Un peligroso sentido común en el que conviven una serie de creencias muy extendidas: la extraordinaria calidad de nuestra democracia, las bondades de nuestra convivencia social, la fortaleza del sistema de partidos, los bajos niveles de corrupción en la sociedad y en el sistema político, la escasa entidad del lavado de activos, etcétera.<sup>4</sup>

En primer lugar, debe recordarse que durante las dos primeras décadas posteriores a la dictadura los gobiernos evitaron encarar frontalmente la reforma de las instituciones militares. La excepción más notable fue la ley n.º 15.808 de 1986, que desterró el concepto de seguridad nacional impuesto en 1974 por el decreto ley n.º 14.157, Ley Orgánica Militar, de la dictadura. Se restituyó de esa manera la formulación referida al «cometido fundamental» de las FF. AA., consagrada originalmente por la ley n.º 10.050 de 1941. Sin embargo, no es menor que los artículos 2 y 3 del decreto ley n.º 15.688, Ley Orgánica del Ejército Nacional, aún vigente, establecen:

Su misión fundamental consisten (sic) en contribuir a dar la Seguridad Nacional exterior e interior, en el marco de la misión de las Fuerzas Armadas, desarrollando su capacidad en función de las exigencias previstas.

Sin detrimento de su misión fundamental, el Ejército Nacional podrá apoyar y tomar a su cargo planes de desarrollo que le sean asignados realizando obras de conveniencia pública (Uruguay, 1984).

<sup>3</sup> La incertidumbre resulta de la imposibilidad de establecer con certeza cuántos fueron los uruguayanos detenidos desde Argentina u otros países y transportados clandestinamente al país en el marco del Plan Cóndor.

<sup>4</sup> Véase González Guyer (2024a, pp. 174-175; 2024b).

La cita da cuenta de que, para el Ejército Nacional, la doctrina de la seguridad nacional continúa vigente en todos sus términos incluyendo, además de la seguridad nacional, los planes de desarrollo a cargo de las FF. AA.

En idéntico sentido, el toque de silencio que se efectúa el 14 de abril en todas las unidades del Ejército para homenajear a los «caídos en defensa de las instituciones» muestra que la autonomía que gozan las instituciones militares las conduce a mantener una celebración instaurada por la dictadura, a pesar de que fue derogada en marzo de 2006. Hay que recordar, además, que el 24 de mayo de cada año el Ejército conmemora el Día del Soldado Caído en Acto de Servicio, fecha establecida por el Poder Ejecutivo en 2002 y reafirmada en 2010.<sup>5</sup>

Para la Fuerza Aérea Uruguaya tampoco se ha restaurado la democracia. En efecto, el artículo 3 de su ley orgánica, aprobada en dictadura y nunca reformada, establece: la «misión fundamental de la Fuerza Aérea consiste en dar seguridad nacional exterior e interior, en cooperación con los otros componentes de las Fuerzas Armadas» (Uruguay, 1977).

Entre 1985 y 2005, en lugar de encarar las imprescindibles reformas de las FF. AA. para erradicar las concepciones que fundamentaron su actuación durante la dictadura y fundar una doctrina adaptada a la democracia, los gobiernos prefirieron apelar a la vía oblicua del presupuesto como instrumento para erosionar gradualmente su poder. El ajuste presupuestal del Ministerio de Defensa y las FF. AA., componente del ajuste presupuestal que se implementó en el marco de las políticas del Consenso de Washington, fue abordado en detalle por Julián González Guyer et al. (2008) y está disponible en el portal de Resdal.<sup>6</sup>

Al respecto solo se dirá que, durante ese período, el personal del Ministerio de Defensa Nacional (MDN) descendió de alrededor de cuarenta mil a unos veintiséis mil efectivos, militares en su mayoría. En cuanto al presupuesto destinado a esa Secretaría de Estado, cuyo monto había tocado sus máximos históricos en los primeros años de la década de los años ochenta también disminuyó significativamente. En efecto, el gasto del MDN que había alcanzado el 20 % del presupuesto ejecutado por el gobierno central y los organismos del artículo 220 de la Constitución se ubicó alrededor del 5 % en 2005.

Los recursos destinados al MDN en relación con el PBI (Producto Bruto Interno), aunque también cayeron, lo hicieron de forma menos espectacular (Gráfico I). Debe señalarse que la reducción del gasto en el MDN se explica por la caída de dos variables principales: el volumen de personal militar y el valor real de sus salarios en el marco del fuerte proceso inflacionario de la época.

Actualmente, como se ve más abajo (Cuadro I), el gasto relativo del MDN no ha variado sustancialmente, representa el 6 % del presupuesto ejecutado en 2023. En cambio, parece relevante que la mitad de dicho gasto se explica por las transferencias del gobierno al Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas (SRPFFAA).

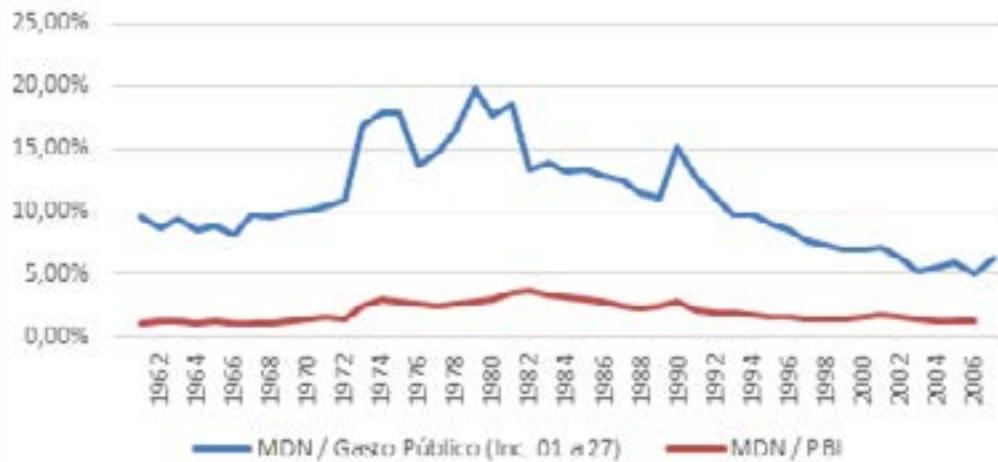
El otro dato presupuestal significativo es la creciente concentración del gasto en el rubro salarios, en detrimento de los recursos destinados a funcionamiento e inversiones (Gráfico II).

5 Recuperado el 20 de abril de 2025, de <https://www.ejercito.mil.uy/index.php/2025/04/11/toque-de-silencio-en-honor-a-los-caidos-en-defensa-de-las-instituciones-2/>

6 Red de Seguridad y Defensa de América Latina. Recuperado el 5 de marzo de 2025 de <https://www.resdal.org/presupuestos.html>

**Gráfico I. (1961-2007)**

**PRESUPUESTO MDN EN % DEL PBI Y DEL GASTO DEL ESTADO (1961-2007)**



Fuente: elaborado por el Programa de Investigación sobre Seguridad Regional, Fuerzas Armadas, Política y Sociedad del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales. Datos deflactados tomados de Contaduría General de la Nación

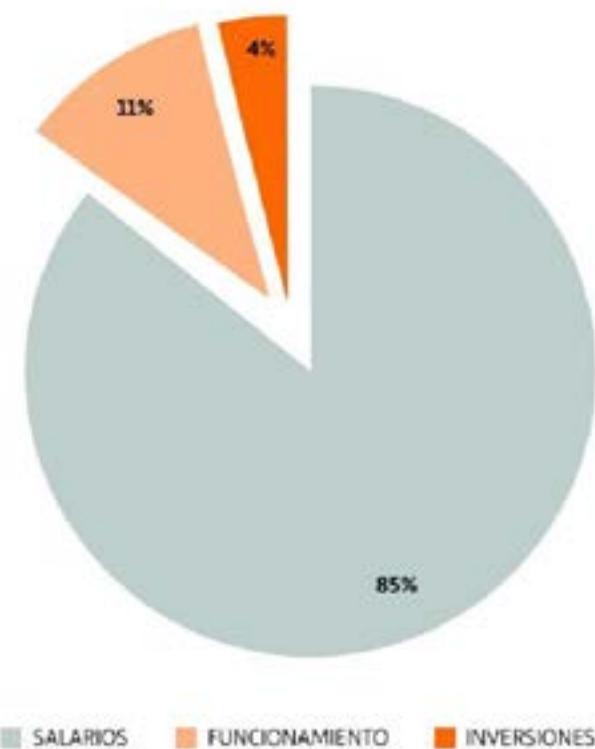
Debió transcurrir un cuarto de siglo desde la restauración democrática para que tuviera lugar el primer cambio sustantivo en el ordenamiento legal referido a las FF. AA.

En efecto, luego de un proceso que comenzó en 2006 con el denominado Debate Nacional sobre Defensa y culminó con el fin del período de gobierno en 2010, fue promulgada la Ley Marco de Defensa Nacional (LMDN). Generalmente, se omite que su elaboración fue resultado del primer proceso amplio de diálogo o debate nacional que tuvo lugar en el país. Además, fue el único que culminó con una ley votada unánimemente por los legisladores de todos los partidos.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> El Debate Nacional sobre Defensa fue promovido por el MDN y contó con el sustento académico y organizativo de un equipo de investigadores jóvenes provenientes del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, y tuvo el financiamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se inició con tres grandes seminarios públicos, cuyos contenidos fueron compilados en tres libros (Gonzalez Guyer, 2006), seguidos por un conjunto de Mesas Temáticas de Debate, donde se elaboraron los documentos que dieron lugar a la LMDN.

*Gráfico II*

### Distribución Funcional del Gasto MDN Año 2023



**FUENTE:** ELABORADO CON DATOS DEL PORTAL  
TRANSPARENCIA PRESUPUESTAL, OPP

La LMDN posee una relevancia difícil de minimizar. Es la primera ley en la historia del Uruguay en definir la defensa nacional y establecer su institucionalidad y su regulación. Además, con la excepción de la Ley Orgánica de la Armada Nacional, fue la primera ley referida a las FF. AA. que se aprobó en condiciones de institucionalidad democrática. También fue la primera norma legal en establecer explícitamente el papel del MDN como organismo político de conducción de las FF. AA. que además sentó las bases para su diseño orgánico. Por otra parte, la LMDN terminó con el insólito carácter de organismo militar del MDN y con su dependencia de las FF. AA. En efecto, desde 1941 el MDN estuvo regulado por la Ley Orgánica Militar y solo dos de sus cargos de dirección podían ser ocupados por un civil: el de ministro y el de subsecretario. Además, lógicamente, la LMDN también definió a las FF. AA. y estableció sus cometidos.

### Cuadro I. Presupuesto del MDN. 2023

	Presupuesto Nacional total	Rubros presupuestales del MDN (1)	Transferencia del tesoro para SRPFAA (2)	TOTAL MDN (1+2)
Pesos Uruguayos	834.245.000.000	27.063.000.000	21.466.000.000	48.529.000.000
Dólares <sup>(1)</sup>	21.391.000.000	693.923.000	550.410.000	1.244.333.333
Porcentaje del Presupuesto Nacional (%)	100	3,45	2,57	6,02

<sup>(1)</sup>Valor del dólar estimado en USD 39

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto

En el Debate Nacional sobre Defensa, junto a los documentos que sirvieron de base a la elaboración de la LMDN, se discutieron y elaboraron documentos dirigidos a reformar la Ley Orgánica de las FF. AA. Sin embargo, así como los documentos del Debate Nacional sobre Defensa debieron esperar dos años para devenir en proyecto de ley y otros dos para transformarse en la LMDN, la Ley Orgánica de las FF. AA. aprobada por la dictadura continuó vigente hasta 2019. Cuando finalmente se propuso su reforma, ella convocó la oposición de la corporación militar, acompañada por el Partido Nacional y el Partido Colorado.

### La gradual desnaturalización de las definiciones de la Ley Marco de Defensa Nacional

Una vez aprobada la LMDN, en febrero de 2010, en lugar de iniciarse un proceso de reforma del sector defensa para adecuarlo a los requerimientos de una democracia plena, se instauró, por el contrario, un discreto, gradual y sostenido proceso de desnaturalización de los contenidos y el espíritu de la LMDN. De tal forma, en lugar de perder poder, las FF. AA. fueron ganando autonomía en todo lo referido a su gestión institucional y aumentaron su capacidad de incidencia en la definición tanto de sus tareas como de sus ámbitos de competencia. Finalmente, lograron incluso desvirtuar la definición de la defensa nacional para reimplantar la seguridad como sinónimo de defensa, que justificaba el empleo de las FF. AA. en todo tipo de asuntos domésticos ajenos al dominio militar. Tampoco se implementó el fortalecimiento institucional del MDN cuya ley orgánica nunca se elaboró.<sup>8</sup>

Es necesario agregar que la ampliación de los ámbitos de actuación de las FF. AA., además de suponer una amenaza potencial para la democracia y un desvío de sus cometidos que afecta sus capacidades militares, también contribuye indirectamente al debilitamiento de las agencias estatales civiles competentes.

Antes de analizar la novedosa tendencia de estampar en los textos legales, de manera detallada, una multiplicidad de tareas, misiones y actividades que cumplen o podrían cumplir las FF. AA., es necesario relevar cuál era la situación a principios de 2010, momento en que se promulgó la LMDN.

La tradición respecto a los cometidos o misiones de las FF. AA. en Uruguay, como ya se adelantó, se remonta a la ley n.º 10.050 de 1941. Ella se continuó en el decreto ley n.º 14.740 de 1974, al que se

<sup>8</sup> El artículo 16 de la LMDN manda la aprobación de una ley orgánica del MDN.

adecuaron los decretos leyes n.º 15.688, Ley Orgánica del Ejército y la n.º 14.747, Ley Orgánica de la Fuerza Aérea. Según esta tradición, a la misión fundamental se agregaba una formulación genérica similar a la que se estableció en el artículo 20 de la LMDN:

En tiempos de paz y bajo la autorización expresa del Ministro de Defensa Nacional, podrán prestar servicios o colaboración en actividades que por su especialidad, relevancia social o conveniencia pública les sean solicitadas y sin que ello implique detrimento en el cumplimiento de su misión fundamental (Uruguay, 2010).

La alternativa de dejar en manos del gobierno la decisión de qué tarea asignar a los militares, además de su misión fundamental, también puede cuestionarse por su ambigüedad y laxitud. Ella otorga amplias potestades a las autoridades políticas sin establecer límites precisos y sin especificar si se trata del Poder Ejecutivo o del Legislativo. Como contrapartida, dicha alternativa evita las consecuencias de detallar los cometidos de las FF. AA. pues ello las habilita a desarrollarlas y, además, a diferencia de las instituciones civiles, en las instituciones militares todo se planifica, se prepara y ejercita previamente. Así, al especificar la asignación de una misión, entre otras cosas, deben preverse los recursos humanos y materiales necesarios para su cumplimiento. Todo ello sin tomar en consideración que el involucramiento militar en asuntos domésticos y de carácter civil plantea riesgos desde el punto de vista de la democracia.

Conviene precisar además que la LMDN incorporó un capítulo dedicado a las «Misiones en el Exterior», lo que refleja la relevancia que, a partir de 1992, adquirió para Uruguay la contribución con personal militar a las operaciones de paz de Naciones Unidas (ONU)

Ya en el período de gobierno 2010-2015 se sentaron las bases para la ampliación de los cometidos de las FF. AA. Apenas tres años después de la promulgación de la LMDN, el decreto 147/013 reglamentó el funcionamiento del Consejo de Defensa Nacional (Codena), estableciendo que designaría una Secretaría Permanente, tal como señala el artículo 13 de la LMDN.

Inmediatamente, una resolución del MDN, puso la Secretaría Permanente del Codena en manos del jefe del Estado Mayor de la Defensa (Esmade). De tal forma, el control del organismo quedó en manos militares.

Al año siguiente, el decreto n.º 105/014 de Política de Defensa Nacional, elaborado por el Esmade y aprobado por el Codena, desarrolló una verdadera maniobra de prestidigitación lógica para extender el deber militar a toda la ciudadanía. En efecto, dice el decreto: «siendo la defensa militar parte integral de la defensa nacional es también un derecho y un deber de la ciudadanía» (p. 15). De tal forma, no solo se desconoció el artículo 35 de la Constitución que consagra: «Nadie será obligado a prestar auxilios, sean de la clase que fueren, para los ejércitos», sino que se obvió el artículo 29 de la LMDN que establece «la instrucción militar y el servicio militar son de carácter voluntario», así como el artículo 17 que afirma: «Las Fuerzas Armadas, institución militar de la defensa, son responsables de la ejecución de las actividades militares de la Defensa Nacional». Ello implica que dichas actividades no son responsabilidad ni deber de la ciudadanía en general.

Así, una vez confundidos los conceptos de defensa nacional y defensa nacional militar, el decreto n.º 129/016 en materia de Política Militar de Defensa dio otro paso en la desnaturalización de la LMDN, extendiendo los campos de actuación de las FF. AA. y multiplicando sus actividades, al afirmar que «la defensa militar del país se edifica sobre siete pilares civiles y militares». Entre ellos, «la población movilizada como componente del Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y la Defensa Pasiva» (Uruguay, 2016, p. 4). En la misma página dice el decreto:

Por tanto, en la instrumentación de la Defensa Militar, deben confluir también coordinadamente las energías y los recursos del conjunto de la sociedad, procurando el máximo

respaldo y la identificación con sus FF.AA., contribuyendo, dentro de sus competencias, directa o indirectamente con el desarrollo nacional (p. 4).

Nótese también que, como un elemento constitutivo de la defensa militar, se reintroduce la cuestión del desarrollo nacional, tan caro a la doctrina de la seguridad nacional.

El mismo decreto n.º 129/016 establece once «casos» en los que el instrumento militar podrá ser utilizado y entre ellos aparecen, por ejemplo, contribuir «a proteger la vida de los habitantes, al desarrollo económico y social, al desarrollo del conocimiento y la investigación científica y la identidad cultural» (p. 10). Es así que en el decreto se contabilizan veinte «Objetivos de la Defensa Militar» (pp. 10-12).

No es necesario fundamentar que un grado tal de dispersión de los objetivos dificulta una planificación seria. Ciertamente, también abre el campo para desarrollar numerosas actividades, consumir recursos y emplear personal.

Luego, en 2019 la ley n.º 19.775 Modificación de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas continuó el proceso iniciado en 2013. Incluyó, de forma explícita y detallada, todas las actividades y misiones que las FF. AA. cumplen o podrán cumplir. Además, también es llamativa la inédita minuciosidad con que se especifican los mal denominados espacios jurisdiccionales que, en realidad, debieran denominarse ámbitos espaciales de actuación (artículos 9-13). Por otra parte, la ley, además de la misión fundamental que reproduce el texto de la LMDN, detalla cinco cometidos a ser cumplidos por las FF. AA. a los que califica como «tareas», y agrega otros quince definidos como tareas subsidiarias. Además, a través de cuatro artículos, se habilita de forma particularmente general y difusa todo tipo de actividades de carácter comercial, productivo y de servicios.

No deja de ser llamativo que en la vigente Ley Orgánica de las FF. AA. desapareció la limitante establecida desde 1941 para el empleo de las FF. AA. en asuntos diferentes a su misión fundamental. En efecto, las diversas leyes siempre habían incluido como limitación que las tareas asignadas por los gobiernos no deberían ir en «detrimento del cumplimiento de su misión fundamental» (Uruguay, 1974). Algo similar se especificó en la LMDN, incluso en relación con la participación en operaciones de paz fuera de fronteras.

Por tanto, junto a la interrogante referida a las razones que explican la eliminación de la limitante señalada, resulta relevante indagar acerca de las motivaciones y muy particularmente respecto a las consecuencias del novedoso celo con que, luego de la aprobación de la LMDN, sucesivas normas comenzaron a detallar un creciente número de actividades ajenas a la misión fundamental de las FF. AA.

Ello otorga sustento a la hipótesis de que las jerarquías militares percibieron amenazadas sus prerrogativas y optaron por incluir la mayor cantidad posible de actividades en la normativa. De esa forma, se retacea a las autoridades electas la iniciativa de encomendar alguna tarea extraordinaria a las FF. AA. En realidad, ahora son las instituciones militares las que detentan la potestad legal de prepararse y desarrollar actividades ajenas a su razón específica de existencia, sin requerir autorización gubernamental. Además, varias de estas tareas —custodia perimetral de cárceles, patrullaje de fronteras, etc.— incluyen el pago de retribuciones extraordinarias al personal asignado.

Como se verá a continuación, el proceso de inclusión de tareas en los textos legales no solo se continuó, sino que se profundizó en el período 2020-2025. La continuidad de esta tendencia a lo largo de cuatro administraciones de gobierno de orientaciones diferentes y con seis diferentes titulares del MDN se explica por el peso y la influencia que las jerarquías militares han ganado en la definición de las políticas militares y de defensa nacional durante los últimos tres lustros.

## El retorno de la seguridad como sinónimo de defensa

La instalación de la Administración del presidente Luis Lacalle Pou dio lugar a nuevas definiciones. La novedad de mayor trascendencia fue la explícita reincorporación del concepto de seguridad a la defensa nacional. Como se señaló más arriba, la ley n.º 15.808 de 1986 derogó la definición de misión fundamental de las FF. AA. instaurada por la dictadura. Así, se erradicó la fórmula de «dar seguridad exterior e interior».

Debe precisarse que en 2006, la Mesa Temática de Debate (MTD) del Debate Nacional sobre Defensa, dedicada a elaborar definiciones acerca de política exterior y defensa nacional, acordó que el concepto de seguridad no debía formar parte de la definición de la defensa nacional. Ello quedó reflejado posteriormente en el texto de la LMDN.

La reaparición de la seguridad se instrumentó a partir de 2020 por dos vías: la apelación al concepto de seguridad humana propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1994 y la incorporación de la seguridad multidimensional, surgida de la resolución de la Conferencia Especial de Seguridad de la Organización de los Estados Americanos (OEA) de 2003. Cabe recordar que, como para cualquier otra conferencia internacional, sus resoluciones apenas representan recomendaciones hasta no ser ratificadas por el Parlamento uruguayo.

A través de estas dos novedades, cuyo origen inmediato se puede ubicar en las elaboraciones del Centro de Altos Estudios Nacional (CALEN), se impuso una interpretación del concepto de defensa nacional que desvirtúa las definiciones de la LMDN. Este fenómeno debe vincularse a la supervivencia de la doctrina de la seguridad nacional en las leyes orgánicas del Ejército y la Fuerza Aérea. Ellas no han sido sustancialmente reformadas desde la restauración democrática. En efecto, ambas Fuerzas han preservado la definición de sus respectivas misiones fundamentales, originada en la dictadura; «dar seguridad nacional exterior e interior». Estas evidencias permiten afirmar que las FF. AA. nunca perdieron su capacidad de influencia en el MDN. Así, han logrado imponer una interpretación desvirtuada de la defensa nacional, desconociendo el texto de la LMDN.

En efecto, el primer paso se concretó en el Mensaje y Proyecto de Ley de Presupuesto 2020-2024, remitido al Parlamento por el Poder Ejecutivo en agosto de 2020. En dicho Mensaje, el Poder Ejecutivo introdujo el concepto de seguridad humana, paraguas bajo el cual incluyó las políticas de seguridad interior, de ambiente y de defensa nacional.

Unos meses después, el MDN dio el segundo paso al aprobar el decreto n.º 371/020, Política de Defensa Nacional 2020-2025. Allí postula el carácter intercambiable de los conceptos de defensa y seguridad. Extiende a la defensa nacional el carácter multi-dimensional de la seguridad hemisférica de OEA y al mismo tiempo confundir ambos conceptos en una formulación confusa y sin sustento.

En efecto, el decreto referido, al detallar los lineamientos estratégicos de la defensa nacional, afirma que ellos se «asientan sobre dos pilares fundamentales». El segundo pilar consiste en

un enfoque de la Defensa Nacional de carácter multidimensional, que considere como objetos referentes de la seguridad: a las Personas, a la Sociedad y al Estado, reconociendo a este último como responsable por la seguridad y protección de los otros dos (2021, p. 13).

A partir de dicho razonamiento, que asimila y confunde defensa y seguridad, el decreto justifica el empleo extensivo de las FF. AA. para el cumplimiento de un amplio abanico de misiones.

En tal sentido, también resulta llamativo que al presentar los «objetivos de la política de defensa nacional» el decreto insista en que ellos «responden a una visión holística de la Defensa Nacional que coloca a las Personas, la Sociedad y el Estado como objetos referentes de la Seguridad» (p. 9), siempre empleando los conceptos de seguridad y defensa de forma indiferenciada.

Debe enfatizarse que el texto de la LMDN, la norma de mayor nivel en lo referido a la defensa nacional de nuestro ordenamiento jurídico, evitó el uso del concepto de «seguridad». En efecto, en 2010 cuando se aprobó la LMDN, la seguridad humana del PNUD y la seguridad multidimensional de OEA eran dos conceptos que ya circulaban desde hacía varios años. Además, como se puso de manifiesto más arriba: de forma inconstitucional e ilegal se otorga a las FF. AA. la calidad de «componente preparado y equipado para el cumplimiento» del conjunto de actividades civiles y militares incluidas en la defensa nacional (2021, p. 14).

La confusión entre seguridad y defensa, así como la acumulación de tareas asignadas a las FF. AA., todas dirigidas al ámbito doméstico, posee implicancias preocupantes al reafirmar viejas tradiciones militares que, en lugar de orientar a las FF. AA. a proteger a la República de amenazas y peligros militares externos, persisten en su vocación de controlarla. Para eso se apoyan en la idea, históricamente errónea, de que el Ejército fue fundado por José Artigas. Con ello se justifica, la autopercepción de que las FF. AA. son las depositarias de los valores nacionales y responsables de su tutela.

Se podría agregar, complementariamente, el amplio número y la diversificación de las carreras terciarias y universitarias que fueron solicitadas y en general autorizadas por el Ministerio de Educación y Cultura en los últimos seis años, una vez que el decreto n.º 221/018 de Reconocimiento de Carreras reglamentara la ley n.º 19.188 de Educación Policial y Militar.

La proliferación de titulaciones de grado y posgrado en los institutos de formación militar refuerza el carácter endogámico, y expresa la voluntad autonómica de las FF. AA., que buscan dotar a su oficialidad de titulaciones formalmente terciarias y universitarias sin que deban cursar fuera sus propias instituciones que cuentan con sus propios planteles docentes.

Finalmente, debe llamarse la atención respecto a dos ámbitos ajenos a sus competencias en los que las FF. AA. uruguayas han evidenciado un notorio interés en años recientes: la cuestión espacial y la ciberseguridad. Ambas cuestiones son recurrentemente promovidas en las numerosas conferencias y actividades que impulsa el Comando Sur de Estados Unidos.

En lo referido a lo espacial —el espacio ultraterrestre, en la nomenclatura de ONU.<sup>9</sup>— resulta llamativo que, a impulsos de la Fuerza Aérea Uruguaya (FAU), el gobierno haya aprobado el decreto.º 71/022 creando la Junta Nacional de Política Espacial en febrero de 2022. Ese mismo año cursó dos proyectos de ley al Parlamento sobre cuestiones espaciales, sin lograr su aprobación.

El primero, cursado en noviembre al Parlamento, proponía la creación de la Dirección Espacial de la FAU y el segundo, enviado en diciembre, proponía la creación de la Agencia Especial Uruguaya. En cambio, la FAU sí logró que el Ministerio de Educación y Cultura reconociera la Maestría en Estrategia Espacial de Defensa a dictarse en la Escuela de Comando y Estado Mayor de la FAU. Lo más llamativo de todas estas iniciativas es que ninguna ley vigente reconoce competencias a la FAU para actuar en el ámbito del espacio ultraterrestre. En efecto, el ámbito de competencia que las leyes establecen para la FAU es el «espacio aéreo jurisdiccional» y a ello aluden las referencias a lo aeroespacial que en ellas aparecen.<sup>10</sup>

Es ilustrativa en tal sentido, la Figura I, tomada del documento que, bajo el título *El Uruguay Vertical*, presentó la propia Fuerza Aérea Uruguaya en el Debate Nacional sobre Defensa en 2006.

<sup>9</sup> El Parlamento uruguayo ratificó en 1970 el «Tratado sobre principios que deben regir las actividades de los Estados en la Exploración y Utilización del Espacio Ultraterrestre, Luna y otros Cuerpos Celestes» (ley n.º 13.854).

<sup>10</sup> Véase Art. 6 del decreto ley n.º 14.747, Ley Orgánica de la Fuerza Aérea, en <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-ley/14747-1977> y el Art. 8 de la ley n.º 19.775, Modificación de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19775-2019>.

Allí se señalan sus espacios legales de actuación que, conviene recordarlo, no han tenido modificaciones desde entonces.

*Figura 1*



Fuente: Escuela de Comando y Estado Mayor Aéreo de la Fuerza Aérea Uruguaya para la Mesa Temática de Debate N.<sup>o</sup> 2 del Debate Nacional sobre Defensa (2006)

Además, haciendo gala de sus niveles de autonomía, la Fuerza Aérea divulga en su página web la celebración de actividades con presencia de autoridades nacionales y extranjeras donde se mencionan organismos legalmente inexistentes, como la Comisión Espacial Uruguaya, a la que incluso asignan un oficial militar como su presidente.<sup>ii</sup>

Por otra parte, el Ejército muestra fuerte interés y promueve activamente que se le reconozcan competencias en el ámbito de la ciberseguridad. Para ello se apoya en los difusos límites con la ciberdefensa, a la que propone definir como la seguridad de los sistemas informáticos del Estado, sin considerar que la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC) es la agencia competente en dichos asuntos. En marzo de 2025, el Ejército inauguró su Escuela de Ciberdefensa en el marco de lo que calificó como celebración del tercer aniversario de su Unidad de Ciberseguridad. Según informa el propio Ejército en la escuela mencionada, «se dictarán

ii Véase <https://www.fau.mil.uy/es/noticias/1321-visita-del-comando-espacial-y-del-comando-sur-de-los-estados-unidos.html> y <https://www.fau.mil.uy/es/noticias/1297-presentacion-de-avances-en-defensa-seguridad-fronteriza-medio-ambiente-y-espacio.html> (acceso 25/04/2025)

diferentes cursos sobre asuntos vinculados a la seguridad de la información, la ciberseguridad y la ciberdefensa».<sup>12</sup>

## La participación militar en operaciones de paz de Naciones Unidas. Claroscuros de una misión<sup>13</sup>

Es imprescindible dedicar un breve apartado a la participación de las FF. AA. uruguayas en las operaciones de paz de ONU. Una actividad que, a partir de 1992, ha concentrado buena parte de la atención, los esfuerzos y la actividad de los militares uruguayos, particularmente del Ejército. Actualmente, la Armada y la Fuerza Aérea no cuentan con contingentes desplegados al servicio de ONU, pues sus mandatos en la República Democrática del Congo no fueron renovados.

La participación en operaciones de paz fue promovida como un mecanismo que supuestamente contribuía a adaptar los militares de los países del Sur Global a las nuevas condiciones democráticas de la pos Guerra Fría. El involucramiento masivo de los países del Sur Global permitió que los militares de las denominadas potencias militares medias (Suecia, Holanda, Suiza, Noruega, Canadá, etc.) dedicaran sus tropas a las operaciones militares de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) o a las *coalitions of the willing* promovidas por EE. UU., en lugar de cumplir tareas de cascos azules como había ocurrido durante la Guerra Fría. El real impacto de la participación en operaciones de paz sobre los militares de países que salían de régímenes autoritarios dio lugar a una polémica académica que se diluyó con el progresivo repliegue de las grandes operaciones de paz de ONU.

El volumen de la participación de militares uruguayos en operaciones de paz de ONU llegó a alcanzar alrededor del 10 % del total de los efectivos de las FF. AA., una cifra muy elevada si se toma en cuenta que los contingentes rotan por períodos de seis o nueve meses y, por tanto, a los efectivos desplegados deben agregarse los que entrena previamente a su despliegue.

Más del 95 % de los oficiales del Ejército han participado al menos de una operación de paz de ONU y ese porcentaje no es inferior al 60 % en el caso de la Armada y la Fuerza Aérea. Hay que precisar que la participación en estas misiones tiene carácter de voluntaria.

Los impactos de estas actividades no pueden ser minimizados e implican diversas dimensiones y esferas. Sus efectos son de carácter individual e institucional, profesional y económico, entre otros. Incluso, aunque excedan a este texto, podrían considerarse los impactos en el entorno social y afectivo de los militares desplegados. Además, en el plano político-diplomático, la contribución de Uruguay a las operaciones de paz de ONU fue determinante para explicar el retorno del país al Consejo de Seguridad, ocupando un asiento no permanente durante el bienio 2016-2017.<sup>14</sup>

Es relevante tomar en cuenta la influencia de la participación en operaciones de paz sobre los aspectos doctrinarios e institucionales y en la forma de pensar, las actitudes y los valores de los efectivos desplegados. En particular, debe considerarse el nivel de autonomía que gozan las jerarquías de los contingentes uruguayos al servicio de ONU. En efecto, en ninguno de los numerosos despliegues de tropas en operaciones de paz, la Cancillería uruguaya destinó personal diplomático para encuadrar a los contingentes militares. Tampoco se conocen reclamos en tal sentido de parte de las jerarquías

<sup>12</sup> Véase <https://www.ejercito.mil.uy/index.php/tag/ciberseguridad/> (acceso 17/04/2025)

<sup>13</sup> Este asunto fue el objeto de la investigación que dio lugar a la Tesis de Doctorado de Julián González Guyer (<https://hdl.handle.net/20.500.12008/9908>).

<sup>14</sup> Véase González Guyer (2020).

militares ni de las autoridades del MDN. Ello da cuenta de la extensión que alcanza la autonomía militar característica de las tradiciones políticas uruguayas.<sup>15</sup>

Esta ausencia de referencias políticas para las jerarquías de los contingentes de cascos azules uruguayos, refuerza los rasgos propios de la relación de gobiernos, partidos políticos y sociedad civil con las FF. AA.: la lejanía, el desconocimiento y consecuentemente la significativa autonomía con la que acostumbran a actuar los militares. Además, debe agregarse que las instituciones militares poseen normas, estilos de relación, valores, y reglas de comportamiento muy diferenciados, lo que explica que, en todo el mundo, ellas tiendan a cerrarse respecto a su entorno social. El fuerte espíritu corporativo que, por razones funcionales, caracteriza a las instituciones militares completa dicho panorama.<sup>16</sup>

De esa manera, más allá de que las actividades de los cascos azules uruguayos están encuadradas en el marco normativo y el ordenamiento jerárquico y disciplinario de ONU, al tratarse de fuerzas multinacionales resulta inevitable que cada contingente posea y se reserve ciertos márgenes de autonomía en el cumplimiento de las misiones que se le asignan.<sup>17</sup>

Los oficiales de los contingentes de cascos azules operan durante muchos meses en regiones del mundo donde el Estado no existe o es muy débil y su población debe sobrevivir en condiciones de extrema desprotección y necesidad. En dichos casos, la tarea primaria de los cascos azules es garantizar que los derechos humanos básicos de la población, su vida, en primer lugar, sean respetados. Ello los convierte en la única autoridad real en el territorio y también una fuente de recursos materiales para la población. Obviamente, en tales condiciones, su objetivo principal es garantizar la seguridad humana de los habitantes. Sería ingenuo obviar el impacto de dicha experiencia en los oficiales militares que la cumplen.

Por otra parte, teniendo en cuenta que los cascos azules operan en un medio desconocido, es inevitable que, además de garantizar la vida y las condiciones de seguridad mínimas de la población, también intenten ganar su simpatía. De esta manera, por la vía de lo que en la doctrina anti-insurgente se denomina «acción cívica» y en nuestras FF. AA., «actividades de apoyo a la comunidad», también se generan condiciones para desarrollar tareas de inteligencia que, como cualquier fuerza de ocupación, son imprescindibles para su propia seguridad.

No resulta extraño, entonces, que los militares uruguayos tiendan a asimilar su misión en el país a la que se habituaron a cumplir en tierras lejanas y que tanto prestigio nacional e internacional les ha otorgado. En tal sentido es interesante considerar el énfasis que ponen en las actividades de apoyo a la comunidad los jefes de las unidades militares desplegadas en todo el territorio uruguayo. Ello se refleja en los niveles de simpatía que los militares concitan en las localidades fuera del territorio metropolitano de Montevideo.

Quiere decir que las operaciones de paz, única misión de las FF. AA. uruguayas que se orienta fuera de las fronteras nacionales, también contribuye a la extensión y multiplicación de sus actividades y tareas en el ámbito doméstico.

<sup>15</sup> Véase González Guyer y Jenne (2021).

<sup>16</sup> Estas y otras características fundamentan que las instituciones militares se consideren como uno de los cinco tipos de institución total definidas por Ervin Goffman (1961).

<sup>17</sup> Por ejemplo, los jefes de los contingentes conservan las potestades disciplinarias sobre el personal del contingente.

## Breves conclusiones

El texto presentado desarrolló una descripción analítica de la evolución registrada por las relaciones civiles militares —relaciones entre FF. AA., gobierno y sociedad— en el Uruguay durante los cuarenta años de la posdictadura.

El argumento del artículo pone de manifiesto la persistente voluntad de autonomía militar que, en cada etapa y valiéndose de diversos mecanismos, tiende perpetuar tradiciones doctrinarias que se remontan al período de la Guerra Fría y la Dictadura, aunque reconocen raíces muy largas y tan duraderas como el propio estado contemporáneo uruguayo de principios del siglo XX. Es más, ellas podrían rastrearse incluso hasta la etapa colonial, con la superposición de potestades administrativas y militares de las autoridades designadas por la Corona española. Un fenómeno inseparable del papel como plaza fuerte militar y naval para hacer frente a las ambiciones portuguesas y británicas que tuvo Montevideo desde su propia fundación. El puerto, por su parte, fue designado como apostadero naval con jurisdicción sobre el Río de la Plata y todo el Atlántico Sur, por una Real Orden de Carlos III en 1776 (Podetti, 2013, p.19).

Como contrapartida también da cuenta de las modalidades de relación que los diversos gobiernos del período posdictadura cultivaron, a veces por opción y otras por necesidad, con unas jerarquías militares que nunca han terminado de romper con el pasado institucional autoritario y mantienen un considerable potencial de disruptión democrática.

El rasgo más saliente de las instituciones militares uruguayas y al que en el texto se dedica más atención es la llamativa y exitosa multiplicación de ámbitos de actuación militar y la expansión de sus prerrogativas en el ámbito doméstico. El fenómeno es principalmente resultado de la voluntad y el interés de las jerarquías militares y ello explica su continuidad más allá de los cambios de orientación política de los gobiernos.

Así, las FF. AA. uruguayas han consolidado su carácter polifuncional o multipropósito, en consonancia con las orientaciones del Comando Sur de EE. UU. y en armonía con la definición pos Guerra Fría de la seguridad hemisférica, y han enfocado su orientación hacia tareas de carácter doméstico. De tal forma desbordan los límites de la defensa nacional, se desconocen las definiciones de la Ley Marco de Defensa Nacional, unánimemente reconocida como la norma de más alto nivel jurídico en el tema. No es menor que ello otorgue nueva vitalidad a la doctrina de la seguridad nacional que orientó al terrorismo de estado en los años setenta y ochenta.

Por su parte, los gobiernos han elegido omitir su responsabilidad política en la elaboración y control de la implementación de las políticas públicas de defensa, mientras la mayor parte de la ciudadanía, de los dirigentes políticos y la academia desconocen la problemática o prefieren ignorarla.

En síntesis, debe señalarse que la evolución verificada por la cuestión militar representa un peligroso lastre para la democracia uruguaya cuarenta años después de su restauración.

## Referencias

- AMARILLO, M. H. (1984). Participación política de las Fuerzas Armadas. En C. Gillespie, L. Goodman, J. Rial y P. Winn (Comps.), *Uruguay y la democracia. Tomo I* (pp. 47-58). Ediciones de la Banda Oriental.
- BAÑÓN, R. y OLMEDA, J. A. (1985). El estudio de las Fuerzas Armadas. R. Bañón y J. A. Olmeda (Comps.), *La institución militar en el Estado contemporáneo* (pp. 13-61). Alianza Editorial.
- BAUZÁ, F. (1895). *Historia de la dominación española en Uruguay. Tomo segundo*. Dornaleche y Reyes.
- BLANCO ACEVEDO, P. (1929). *El gobierno colonial en el Uruguay y los orígenes de la nacionalidad*. Imp. J. A. Ayala.

- BROQUETAS, M. y CAETANO, G. (Coords.). (2022a). *Historia de los conservadores y las derechas en Uruguay. De la contrarrevolución a la Segunda Guerra Mundial*. Ediciones de la Banda Oriental.
- BROQUETAS, M. y CAETANO, G. (Coords.). (2022b). *Historia de los conservadores y las derechas en Uruguay. Guerra Fría, reacción y dictadura*. Ediciones de la Banda Oriental.
- BROQUETAS, M. y CAETANO, G. (Coords.). (2022c). *Historia de los conservadores y las derechas en Uruguay. Pasado reciente: legados y nuevas realidades*. Ediciones de la Banda Oriental.
- GOFFMAN, E. (1961). *Asylums. Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*. Anchor Books.
- GONZÁLEZ GUYER, J. (Comp.). (2006a). *Debate nacional sobre defensa. Aportes internacionales*. Ministerio de Defensa Nacional.
- GONZÁLEZ GUYER, J. (Comp.). (2006b). *Debate nacional sobre defensa. Aportes para una ley de defensa nacional*. Ministerio de Defensa Nacional.
- GONZÁLEZ GUYER, J. (2007a). *Debate nacional sobre defensa. Aportes para una nueva ley orgánica de las FF. AA*. Ministerio de Defensa Nacional.
- GONZÁLEZ GUYER, J. (2007b). Relaciones FF. AA. y sociedad en Uruguay. En J. González Guyer, C. Gutiérrez Palacios, E. López (Ed.), H. L. Saint Pierre y É. Winand, *Control civil sobre los militares y políticas de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay* (pp. 113-141). Altamira.
- GONZÁLEZ GUYER, J. (Coord.), Alonso, R., Gonnet, D. y Vera, B. (2008). *Calidad, eficiencia y transparencia del presupuesto de defensa. El caso de Uruguay*, Resdal.
- GONZÁLEZ GUYER, J. (2013). Relaciones civiles-militares en Uruguay en su contexto. La perdurabilidad del control político civil en América Latina. En D. Pion-Berlin y J. M. Ugarte (Comps.), *Organización de la defensa y control civil de las fuerzas armadas en América Latina* (pp. 99-144). Jorge Baudino Ediciones.
- GONZÁLEZ GUYER, J. (2016). *Contribución uruguaya con operaciones de paz de NNUU (1992-2015): los cómo y los porqué de una trayectoria singular* [Tesis de doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República]. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/9908>
- GONZÁLEZ GUYER, J. (2020). *La contribución uruguaya a las operaciones de paz de Naciones Unidas (1992-2017): sus motivaciones y sus impactos*. Universidad de la República.
- GONZÁLEZ GUYER, J. y JENNE, N. (2021). Controlling Blue Berets: The Consequences of Political Neglect in the Case of Uruguay's Participation in Peacekeeping. *Armed Forces and Society*, 47(3), 435-456.
- GONZÁLEZ GUYER, J. (2024a). Partidos políticos y militares en el Uruguay del siglo XX: la persistencia de un modelo centenario (1904-2020). En J. Rilla y J. Yaffé (Dirs.), *Partidos y movimientos políticos en Uruguay. Historia y presente* (pp. 151-178). Crítica.
- GONZÁLEZ GUYER, J. (2024b). Uruguay: relaciones civiles militares al iniciarse la tercera década del siglo XXI. En B. García Gallegos y J. M. Ugarte (Dirs.), *Perspectivas latinoamericanas sobre relaciones civiles-militares, hoy*. Prohistoria Ediciones.
- HUNTINGTON, S. (1957). *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Harvard University Press.
- HUNTINGTON, S. (1991). Democracy's Third Wave. *Journal of Democracy*, 2(2), 12-34.
- JANOWITZ, M. (1964). *The Professional Soldier: A social and political portrait*. Free Press.
- KRAFT, I. (2025). A Militarization of German Defense Politics? *Armed Forces and Society*, 0(0). <https://doi.org/10.1177/0095327X251334313>
- LÓPEZ CHIRICO, S. (1999). Las FF. AA. uruguayas en la democracia pos-dictatorial: notas sobre misión y estrategias políticas. En R. Diamint (Ed.), *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas* (pp. 265-298). Grupo Editor Latinoamericano.
- O'DONNELL, G. (1973). *Modernization and Burocratic-Authoritarianism. Studies in South American Politics*. Institute of International Studies, University of California.
- O'DONNELL, G., SCHMITTER, P. y WHITEHEAD, L. (Comps.). (1988). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Tomo 1. Europa meridional*. Paidós.
- O'DONNELL, G., SCHMITTER, P. y WHITEHEAD, L. (Comps.). (1989a). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Tomo 2. América Latina*. Paidós.

- O'DONNELL, G., SCHMITTER, P. y WHITEHEAD, L. (Comps.). (1989b). *Transiciones desde un gobierno autoritario Tomo 3 Perspectivas Comparadas*. Paidós.
- O'DONNELL, G., SCHMITTER, P. y WHITEHEAD, L. (Comps.). (1989c). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Tomo 4. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Paidós.
- ORSI, Y. (2025). *Discurso de asunción como presidente de la República Oriental del Uruguay*. <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/publicaciones/discurso-asucion-presidente-republica-oriental-del-uruguay>
- PERELLI, C. (1990). *Los militares y la gestión pública*. Peitho.
- PODETTI, R. (2013). Visiones uruguayas sobre la cuestión malvinas. En J. R. Podetti (Comp.), *Visiones uruguayas sobre Malvinas* (pp. 15-32). Fin de Siglo.
- RIAL, J. (1986). *Las Fuerzas Armadas: ¿Soldados-políticos garantes de la democracia?* Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay.
- STEPAN, A. (1973). The New Professionalism of Internal Warfare and Military Rule Expansion. En A. Stepan (Ed.), *Authoritarian Brazil. Origins, Policies and Future* (pp. 47-68). Yale University Press.
- STEPAN, A. (1988). *Repensando a los militares en política. Cono Sur: un análisis comparado*. Sudamericana.
- URUGUAY. (1967). Constitución de la República. <https://www impo com uy/bases/constitucion/1967-1967>
- URUGUAY. (1941). Decreto-ley n.º 14.157: Ley Orgánica Militar. <https://www impo com uy/bases/leyes/10050-1941>
- URUGUAY. (1970). Ley n.º 13.854: Aprobación de acuerdo internacional tratado sobre exploracion y utilización del espacio ultraterrestre luna y otros cuerpos celestes. <https://www impo com uy/bases/leyes/13854-1970/1>
- URUGUAY. (1971). Decreto-ley n.º 566/971: Ministerio de Defensa Nacional. Funcionarios Militares. Lucha contra la Subversión. <https://www impo com uy/bases/decretos/566-1971>
- URUGUAY. (1974). Decreto-ley n.º 14.157: Ley Orgánica Militar. <https://www impo com uy/bases/decretos-ley/14157-1974>
- URUGUAY (1977). Decreto-ley n.º 14.747: Ley Orgánica de la Fuerza Aérea. <https://www impo com uy/bases/decretos-ley/14747-1977>
- URUGUAY (1984). Decreto-ley n.º 15.688: Ley Orgánica del Ejército Militar. <https://www impo com uy/bases/decretos-ley/15688-1984>
- URUGUAY (1986). Ley n.º 15.808: Funcionarios Militares. <https://www impo com uy/bases/leyes/15808-1986>
- URUGUAY. (1986). Ley n.º 15.848: Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado. <https://www impo com uy/bases/leyes/15848-1986/1>
- URUGUAY (2010). Ley n.º 18.650: Ley Marco de Defensa Nacional. <https://www impo com uy/bases/leyes/18650-2010>
- URUGUAY. (2011). Ley n.º 18.831: Restablecimiento de la pretensión punitiva del estado para los delitos cometidos en aplicación del terrorismo de estado hasta el 1º de marzo de 1985. <https://www impo com uy/bases/leyes/18831-2011>
- URUGUAY. (2013). Decreto n.º 147/013: Aprobación del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Defensa Nacional (Codena). <https://www impo com uy/bases/decretos/147-2013>
- URUGUAY. (2014). Decreto n.º 105/014: Aprobación de la Propuesta en Materia de Política de Defensa Nacional. <https://www impo com uy/bases/decretos/105-2014>
- URUGUAY. (2015). Decreto n.º 129/015: Derogación de los decretos 395/011 y 196/012 relativo a la instalación de un puerto de aguas profundas en la costa este de la república. <https://www impo com uy/bases/decretos/129-2015/1>
- URUGUAY. (2016). Decreto n.º 129/016. <https://www impo com uy/bases/decretos-originales/129-2016>
- URUGUAY (2018). Decreto n.º 221/018: Reglamentación del art. 6º de la ley 19.888 (ley de educación policial y militar). <https://www impo com uy/bases/decretos/221-2018>
- URUGUAY. (2019). Ley n.º 19.775: Modificación de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas. <https://www impo com uy/bases/leyes/19775-2019>
- URUGUAY. (2020). Decreto n.º 370/020: Reglamentación de los arts. 5, 6 y 7 de la ley 19.932, reglamentaria de los arts. 37 y 38 de la Constitución de la Repùblica. <https://www impo com uy/bases/decretos/370-2020>
- URUGUAY. (2022). Decreto n.º 71/022. <https://www impo com uy/bases/decretos-originales/71-2022>