

# LA CONTRIBUCIÓN DE URUGUAY PARA OPERACIONES DE PAZ DE NACIONES UNIDAS: ACERCA DE LAS MOTIVACIONES Y LA INTERPRETACIÓN DE SU RECORD\*

*The Uruguayan contribution to United Nations peace operations: motivations and interpretative analysis of its record*

**Julián González Guyer\*\***

**Resumen.** El récord de Uruguay como contribuyente de personal para operaciones de paz de Naciones Unidas (NNUU) ha llamado la atención de estudiosos y expertos por su volumen y persistencia. Pese a su reducido volumen demográfico y modestas capacidades militares, Uruguay acompañó la explosiva expansión experimentada por estas actividades en las últimas dos décadas y se ubicó entre 2002 y 2010 entre los principales contribuyentes de tropas para NNUU. El artículo describe las características de dicha política y analiza sus motivaciones, argumentando que la contribución uruguaya con personal militar para NNUU fue resultado de un *juego ganar-ganar* instalado objetivamente entre fuerzas armadas y gobiernos democráticos durante la transición democrática. También propone una interpretación de la paradoja instalada a partir de 2010: la estabilidad democrática ya no está en juego y las motivaciones que originaron la intensa contribución de personal militar para operaciones de paz han perdido fuerza, sin embargo Uruguay continúa *rankeado* entre los quince mayores contribuyentes de NNUU.

**Palabras clave:** operaciones de paz, Naciones Unidas, fuerzas armadas, Uruguay

**Abstract.** The Uruguayan record as UN (United Nations) peace operations personnel contributor country, its volume and persistence, has attracted the attention of academic researchers. Despite its small population and modest military capabilities, Uruguay has followed the remarkable expansion of UN peace operations during the last two decades and ranks as one of its main contributor countries since 2002. The paper puts in focus the Uruguayan peace operations contribution trends and motivations, arguing that this policy was the outcome of a *de facto* win-win game settled during the democratic transition between the armed forces and the elected governments. The article suggests an interpretation to the paradox arisen in the 2010s. Uruguay continues to rank among the fifteen biggest UN peace operations contributor countries, even if the stability of democratic institutions is not at stake anymore and the original motivations for the Uruguayan troop contribution have lost much of its weight.

---

\* Artículo recibido el 21 de octubre de 2013 y aceptado para su publicación el 24 de marzo de 2014.

\*\* El autor es investigador del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR. Dirige el Programa de Investigación sobre Seguridad Regional, Fuerzas Armadas Política y Sociedad (PRISFAS). Sus últimas contribuciones, que pueden considerarse antecedentes de este artículo, ambas publicadas en 2013 son: “Relaciones civiles-militares en Uruguay en su contexto. La perdurabilidad del control político civil en América Latina” en Pion-Berlin, D. y Ugarte, José M. *Organización de la Defensa y Control Civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*, Jorge Baudino Ed., Buenos Aires (pp.99-144) y “Punching Above its Weight: Uruguay and UN Peace Operations”, en Kenkel, K.M. (ed.) *South America and peace operations. Coming of Age*, NY: Routledge Publ., pp.132-150. Este artículo es resultado de una línea de investigación iniciada gracias al financiamiento de la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República (CSIC-UdelaR) y que tuvo continuidad con el apoyo del Fondo Clemente Estable de la Agencia Nacional de la Investigación y la Innovación (FCE-ANII).

**Keywords:** peacekeeping operations, United Nations, armed forces, Uruguay

## Introducción

Uruguay es citado frecuentemente en la literatura académica como un caso de contribución a las operaciones de paz de NNUU (OPUN) motivada en razones de política doméstica; particularmente de carácter económico<sup>1</sup>.

Sin embargo, el caso uruguayo no se ha analizado de manera más detallada para desentrañar cómo el país ha llegado a ubicarse entre los mayores contribuyentes de personal de NNUU.

Pese a su reducida población y sus modestas capacidades militares<sup>2</sup>, Uruguay se situó sistemáticamente, desde mayo de 2002 hasta julio de 2011, entre los diez mayores contribuyentes de tropas para operaciones de paz en el ranking que publica el Departamento de Operaciones de Paz (DPKO) de Naciones Unidas<sup>3</sup>. Aunque ya no integra el *top ten* de los contribuyentes con personal del DPKO (Cuadro 1) y el volumen de su contribución ha comenzado a declinar<sup>4</sup>, Uruguay continúa igualmente siendo categorizado como un gran contribuyente de las OPUN (Bellamy y Williams 2012: 2)<sup>5</sup>.

**Cuadro 1. Evolución de Uruguay en el Ranking de Contribuyentes de NNUU (2001-2014) \***

Año	Nº en el Ranking	Personal uruguayo en OPUN	Tres Mayores Contribuyentes del Ranking
2001	14	854	1º Bangladesh 2º Pakistan 3º Nigeria
2002	7	1.651	1º Pakistan 2º Bangladesh 3º Nigeria
2003	7	1.990	1º Pakistan 2º Bangladesh

<sup>1</sup> Principalmente, Sotomayor (2007) quien realizó entrevistas en Uruguay y otros países de la región en 2003. Ver también Bellamy y Williams (2012).

<sup>2</sup> Con 3.4 millones de habitantes (censo 2011), sus fuerzas armadas cuentan con unos 26 mil militares activos y un presupuesto total asignado al Ministerio de Defensa de unos 706 millones de dólares, del cual casi un 80 % se dedica al pago de salarios (ver: [http://www.onsc.gub.uy/onsc1/index.php?option=com\\_content&view=article&id=405%3Adatos-excel-2012&catid=39%3Aobservatorio&Itemid=89](http://www.onsc.gub.uy/onsc1/index.php?option=com_content&view=article&id=405%3Adatos-excel-2012&catid=39%3Aobservatorio&Itemid=89) y Gráfico 1).

<sup>3</sup> [http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors\\_archive.shtml](http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml) (acceso 1 de octubre de 2010).

<sup>4</sup> En diciembre de 2012, Uruguay se ubicaba en el doceavo lugar entre los contribuyentes de personal militar y policial de NNUU ([http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2012/Dec12\\_2.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2012/Dec12_2.pdf), acceso 14 de enero de 2013).

<sup>5</sup> Dichos autores categorizan como *grandes contribuyentes* a catorce países que aportan más de 2000 efectivos a las OPUN.

			3° Nigeria
2004	9	2.492	1° Pakistán 2° Bangladesh 3° India
2005	8	2.428	Ídem
2006	7	2.586	Ídem
2007	8	2.588	Ídem
2008	9	2.538	Ídem
2009	10	2.513	Ídem
2010	10	2.453	Ídem
2011	13	2.270	1° Bangladesh 2° Pakistán 3° India
2012	12	2.185	1° Pakistán 2° Bangladesh 3° India
2013	14	2.165	Ídem
2014**	18	1.821	1° Bangladesh 2° India 3° Pakistán

\*Datos correspondientes al 31 de diciembre de cada año.

\*\* Corresponde al 31 de mayo de 2014.

Fuente: [http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors\\_archive.shtml](http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml)  
(Acceso 01 de julio 2014)

Esta disposición de Uruguay ha llamado la atención de estudiosos y expertos dando lugar a pronunciamientos de personalidades políticas como del Secretario General de Naciones Unidas, Ban-Ki-Moon<sup>6</sup> o la ex Secretaria de Estado de Estados Unidos, Hillary Clinton<sup>7</sup>. Más recientemente, también se ha constituido en argumento para la postulación de Uruguay a un asiento no permanente del Consejo de Seguridad de NNUU para el período 2016-2017.

Sea como fuere, la contribución de personal uruguayo a las operaciones de paz de NNUU es un fenómeno sorprendente en términos comparativos (ver Cuadros 2 y 3). Para explicar sus razones e interpretar el fenómeno es necesario ubicarlo en el contexto del proceso de redistribución del poder entre fuerzas armadas y gobiernos civiles durante la restauración democrática iniciada en 1985, lo cual requiere bucear en la historia de las relaciones civil-militares del Uruguay.

El argumento central del artículo es que la contribución uruguayo con personal militar para operaciones de paz de NNUU (OPUN), una dimensión de la política exterior del Estado percibida como tal por los actores internacionales, no resultó de

<sup>6</sup> [http://www.un.org/apps/news/infocus/speeches/search\\_full.asp?statID=1217](http://www.un.org/apps/news/infocus/speeches/search_full.asp?statID=1217) (acceso 1 de octubre de 2012).

<sup>7</sup> <http://es-us.noticias.yahoo.com/uruguay-compromiso-misiones-paz-clinton-040916794.html> (acceso 29 de setiembre de 2012).

decisiones adoptadas por el gobierno uruguayo *desde* y *con* esa lógica. En efecto, se postula que las motivaciones de la contribución y sus características, al igual que la interpretación que permite comprenderlas, están *ancladas* en el ámbito doméstico y que dicha política fue una variable de significación en el proceso de reacomodamiento de las relaciones de poder entre fuerzas armadas y gobiernos democráticos durante el período posautoritario. Es más, objetivamente ella contribuyó a facilitar el tránsito, relativamente pacífico, desde la recuperación democrática hasta su consolidación.

Además, el artículo describe la evolución de la contribución de Uruguay y sus características, en el marco del desarrollo general de las OPUN.

Finalmente, pone de manifiesto una aparente paradoja instalada a partir de 2010 y sugiere una explicación a la continuidad que muestra la contribución uruguaya a OPUN, a pesar que las variables que *alimentaron* el fenómeno durante dos décadas, han registrado modificaciones relevantes.

De tal manera, luego de explicitar ciertas cuestiones teóricas básicas, el artículo describe el desarrollo y las características generales de las OPUN para ubicar la evolución de la contribución uruguaya en ese marco y proponer una periodización de la misma.

Por otra parte, se sugiere que las controversiales novedades respecto al uso de la fuerza en OPUN, incorporadas en las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre Libia (2011) y la República Democrática del Congo (2013), justifican la propuesta de una nueva *generación* –la sexta- de OPUN; cuyas características ponen en cuestión la propia definición de estas iniciativas.

Una tercera sección se dedica al análisis de la política exterior y de defensa uruguayas que permite caracterizar a las relaciones civil-militares en su historia contemporánea. Finalmente, se propone una interpretación de las motivaciones de la política de contribución con las OPUN, dando cuenta de su impacto sobre la transición democrática uruguaya.

## **1. Apuntes teóricos y metodológicos. Variables externas vs. variables domésticas en política exterior y las relaciones civil-militares en el contexto sudamericano**

En esta sección se explicita la cuestión del papel de las variables *sistémicas* o *externas* y las variables *domésticas* en política exterior. Posteriormente, se especifica el enfoque

interpretativo del comportamiento institucional de las fuerzas armadas para finalmente introducir el concepto de poder político militar.

*Política exterior, variables externas y domésticas*<sup>8</sup>

El enfoque que adopta el autor sobre este debate ya clásico es que las decisiones de política exterior –como todos los procesos políticos y sociales en sociedades organizadas bajo la forma estatal– están *determinados* por las variables domésticas. Las variables externas –aun siendo poderosas e influyentes– constituyen *condicionantes* en cuyo marco actúan y deciden –o no– los actores internos. Son ellos quienes median, *tamizan* o simplemente *vehiculizan* la influencia de los factores internacionales o externos en los procesos de decisión. También se asume que las decisiones –o no decisiones– de los agentes individuales o institucionales ocurren en unas circunstancias históricas dadas, lo cual incluye sus percepciones, creencias, tradiciones, valores, etc.

Así, se entiende que los procesos y los cursos de acción adoptados por los Estados, fueron *determinados* por sus actores de gobierno y/o fuerzas sociales y políticas internas. En tanto, las variables externas son interpretadas como *condicionantes* –variables independientes– en cuyo marco gobiernos, actores sociales y políticos, también las fuerzas armadas, negocian y adoptan sus decisiones.

En tal sentido, el esquema de análisis adoptado reconoce el papel de la estructura internacional como condición necesaria, aunque no suficiente, para explicar y comprender la política uruguaya de contribución con las OPUN. Así, una interpretación cabal de dicha política requiere incorporar las variables domésticas al análisis.

En concreto, los cambios en la estructura del sistema de relaciones internacionales ocurridos al desaparecer el mundo bipolar, generaron las condiciones necesarias para la modificación del comportamiento de Uruguay en relación a su contribución a las OPUN. Sin embargo, para explicar y comprender las motivaciones y las características de la política uruguaya frente a la cuestión, es imprescindible incorporar las variables domésticas al análisis.

Quiere decir que la unidad de análisis principal –variable dependiente– se ubica en el nivel local. Por otra parte, se asume que los estados *no* son *agentes racionales unificados*. Sus decisiones resultan de procesos políticos y burocráticos en los que intervienen diversos actores –*subunidades de análisis*– quienes actúan y deciden, en un

---

<sup>8</sup> El enfoque de este punto se apoya en Russell (1990) y Hermann y Hermann (1989).

momento histórico determinado y con base en sus particulares intereses, percepciones, creencias, etc.

### *Fuerzas Armadas y autonomía institucional relativa*

La segunda precisión refiere al concepto de *autonomía institucional relativa* de las instituciones militares en tanto organizaciones estatales.

A ese respecto el autor concibe al Estado como una institución dotada de acción autónoma, dentro de ciertos límites definidos históricamente. Así, se entiende que las instituciones militares y sus integrantes, como toda gran organización, desarrollan intereses específicos que motivan y dan sentido a su comportamiento social. De allí su potencial capacidad de *acción autónoma*. Sin embargo, insertas en un proceso histórico que define un entorno nacional e internacional que las determina, la autonomía de las fuerzas armadas debe calificarse como *relativa*.

Entonces, para interpretar la conducta y el papel de las instituciones militares en los procesos socio-políticos, es necesario analizar sus intereses corporativos en relación con su propia trayectoria institucional, tomando en cuenta el contexto concreto en el cual interactúan con los demás actores estatales y otros actores políticos y sociales.

Así, el comportamiento socio-político de los militares responde al patrón general de autonomía relativa de las instituciones estatales, considerando además que, en última instancia, en cada caso la respuesta acerca del nivel de autonomía de las instituciones estatales respecto a los actores sociales es empírica<sup>9</sup>.

En definitiva y como noción general, las instituciones militares poseen intereses corporativos propios, lo que no debe conducir a interpretar que desarrollan su actividad en un *vacío socio-político*. Ciertamente, en situaciones de crisis política grave, su autonomía puede devenir *cuasi-independencia*.

### *El poder político militar*

Finalmente, en relación estrecha con la cuestión de la autonomía relativa de los militares, la tercera precisión refiere al concepto de *poder político militar*<sup>10</sup> propuesto por Bengt Abrahamsson (1971:140 y siguientes).

<sup>9</sup> El concepto de autonomía del Estado ha dado lugar a numerosas polémicas teórico-metodológicas. Sus orígenes pueden vincularse a diversas corrientes teóricas, desde Max Weber a Antonio Gramsci. Ver también los trabajos más recientes de sociología histórica comparada de autores como Evans, Skocpol y Rueschemeyer.

A partir de la noción de poder *a la Dahl*, complementada por la propuesta de Hubert Blalock (1967: 110) de definirlo como una función multiplicativa de recursos y su movilización<sup>11</sup>, donde movilización es entendida como *comportamiento motivado* por valores, expectativas y objetivos/incentivos, Abrahamsson señaló que el poder político militar se manifiesta cuando las instituciones castrenses *ponen en movimiento* sus recursos para imponer su voluntad sobre las preferencias de los gobernantes. En el caso extremo, con el resultado de desplazarlos para regir autoritariamente sobre el conjunto de la sociedad.

Resulta evidente que los recursos institucionales, organizativos y materiales que la sociedad pone en manos de sus fuerzas armadas, si se desvían de sus fines legítimos, permiten a las jerarquías militares imponer sus propios intereses sobre la voluntad de las autoridades legítimas del Estado y del conjunto de la sociedad.

De manera que, para comprender las razones –reales o potenciales– del uso desviado de los recursos institucionales castrenses, la clave principal son sus motivaciones. Y ellas resultan de alguna forma de la confluencia combinada de las tres variables señaladas: valores, objetivos/incentivos y expectativas.

Lo señalado nos devuelve a los clásicos conceptos *weberianos* de *dominación y autoridad* y a recordar que ambos son *relaciones consentidas*, en las que la noción de obediencia está implícita (Weber 2002: 170).

## **2. Desarrollo general de las OPUN y participación uruguaya: explorando tipologías en la pos Guerra Fría**

Se propone una periodización de la participación uruguaya, enmarcada en la evolución general de las OPUN y sus características.

Desde que NNUU autoriza las primeras misiones de paz<sup>12</sup> y durante las cuatro décadas de la guerra fría, la contribución de Uruguay tuvo un marcado carácter *testimonial*<sup>13</sup> y se limitó a la misión de observación en Cachemira. Acompañando los

---

<sup>10</sup> La materialización de la capacidad de las fuerzas armadas de imponer su voluntad sobre las autoridades de gobierno y el conjunto de la sociedad.

<sup>11</sup> Ambos –recursos y movilización– deben estar presentes para que el poder se exprese. Dicho de otra forma, como el poder de A sobre B se ejerce a través de la amenaza y/o la movilización de recursos, además de la posesión de dichos recursos, deben existir incentivos que motiven la voluntad de movilizarlos.

<sup>12</sup> Se opta por usar el término *misión* de paz pues durante ese periodo ellas exhiben un carácter claramente militar. El concepto de *operación* de paz en cambio da cuenta de la creciente incorporación de actividades y personal civiles en los despliegues autorizados por el Consejo de Seguridad a partir de 1992.

<sup>13</sup> Entre uno y tres observadores militares por año.

cambios que registran las misiones de paz de NNUU en la pos Guerra Fría, Uruguay inaugura su política de intensa contribución con personal militar. A partir de entonces es posible distinguir cuatro etapas en la política uruguaya de aporte a las OPUN<sup>14</sup> (ver Cuadro 2). La primera –que podría definirse como *experimental*– se inicia en 1992 con la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (UNTAC por sus siglas en inglés) y culmina en 1996 al finalizar la tercera fase de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola (UNAVEM por sus siglas en inglés). La siguiente etapa, caracterizada como de *repliegue*, muestra similitudes con el tipo de contribución del Uruguay en la guerra fría<sup>15</sup> aunque a un nivel cuantitativamente superior. En efecto, la demanda de personal militar por parte de NNUU había crecido<sup>16</sup> y las experiencias de Camboya, Mozambique y Angola mostraron a los militares uruguayos las posibilidades profesionales y salariales de este nuevo tipo de misión<sup>17</sup>.

En 2001, la autorización para la creación de MONUC (República Democrática de Congo)<sup>18</sup> abrió la *etapa de apogeo* de la participación uruguaya en OPUN. En ella el aporte de personal militar no sólo alcanzó su máximo volumen, sino que fue sostenido y tuvo la forma de contingentes organizados autónomos de las tres fuerzas armadas. La incorporación de Uruguay a la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) en 2004 llevó los despliegues de contingentes militares fuera de fronteras a su máximo nivel<sup>19</sup>. Las tres fuerzas armadas destinaron unidades organizadas en MONUC/MONUSCO y MINUSTAH, incluyendo también entre 2003 y 2009, un equipo de la Fuerza Aérea con dos helicópteros en la Misión de las Naciones Unidas en Etiopía y Eritrea (UNMEE, por sus siglas en inglés).

---

<sup>14</sup> La primera experiencia de despliegue de una unidad organizada (transporte e ingenieros militares) fue en la *Multinational Force of Observers* (MFO), creada por los Acuerdos de Camp David entre Israel y Egipto (1981). Ella permanece aun desplegada con participación uruguaya, pero no es una operación de NNUU.

<sup>15</sup> El repliegue refiere a los contingentes organizados ya que la contribución vuelve a ser de observadores militares individuales.

<sup>16</sup> En los cinco años que van desde UNTAC en 1992 y hasta el cierre de UNIVEM III en setiembre de 1997 fueron abiertas más de 30 nuevas operaciones de paz. Ello contrasta con las 24 operaciones implementadas en los más de 30 años comprendidos entre 1948 y 1992. <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf> (acceso 10 de octubre de 2012).

<sup>17</sup> El promedio anual de observadores militares uruguayos en OPUN durante el período 1993-2012 fue algo mayor a sesenta. A partir de 2013, comenzó a decrecer claramente (ver Cuadro 2).

<sup>18</sup> A partir de julio 2010 MONUC (Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo) devino en MONUSCO (Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo), cumpliendo la resolución 1925 del Consejo de Seguridad que autorizó un mandato más *robusto* para las fuerzas militares.

<sup>19</sup> Así, Uruguay llega a tener despegados simultáneamente en la República Democrática del Congo y Haití a contingentes organizados de sus tres fuerzas armadas.



**Cuadro 2. Periodización de la política uruguaya de contribución con OPUN**

<b>Etapas</b>	<b>Año</b>	<b>Número de Expertos y Observadores Militares</b>	<b>Número de Policías</b>	<b>Número de Efectivos en OPUN</b>	<b>Número de Operaciones de Paz Uruguay</b>	<b>Total General NNUU</b>
<b>Testimonial</b>	1952-1989**	s/d	-	1,5	1	s/d
	1990*	10	-	10	2	10.304
	1991	11	-	1	3	9.927
<b>Experimental</b>	1992	19	-	949	3	52.154
	1993	83	-	928	5	69.961
	1994	77	19	923	8	69.356
	1995	68	22	928	8	31.031
	1996	42	14	912	7	24.919
<b>Repliegue</b>	1997	34	22	56	6	14.879
	1998*	32	30	62	6	14.398
	1999	46	1	47	10	18.410
	2000	62	-	62	8	37.733
<b>Apogeo</b>	2001	69	-	854	9	47.108
	2002	60	-	1651	9	39.652
	2003	60	-	1.990	9	45.815
	2004	56	22	2.492	13	64.720
	2005	67	16	2.428	10	69.838
	2006	67	14	2586	12	80.368
	2007	70	17	2.588	13	84.309
	2008	69	17	2.538	11	90.883
	2009	56	17	2.513	10	91.382
	2010	54	11	2.453	9	96.638
<b>Retraimiento</b>	2011	50	12	2.270	7	99.016
	2012	42	16	2.185	7	94.090
	2013	21	15	2.165	7	98.200
	2014***	16	5	1.794	5	97.175

\* Información correspondiente al mes de noviembre.

\*\* Estimación a partir del dato de Esteyro (2004: 124).

\*\*\* Información correspondiente al 31 de octubre 2014.

Fuente: *Elaboración propia en base a la información del DPKO, NNUU. [http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors\\_archive.shtml](http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml) (última consulta 09 de julio de 2014)*

A partir de 2011 se comenzó a perfilar un cambio de tendencia, abriéndose una *etapa de retraimiento* en el aporte uruguayo.

Introducida así la propuesta de tipología sobre la contribución uruguaya de personal para operaciones de paz de NNUU, se presenta un breve análisis de la

evolución general de las OPUN; marco general que permite comprender las características de la política uruguaya en el tema.

### *Evolución y características de las operaciones de NNUU*

Las operaciones de paz autorizadas por el Consejo de Seguridad entre 1945 y 1990 en general se integraron con observadores militares<sup>20</sup>, su mandato fue supervisar el cumplimiento de acuerdos de paz a expreso pedido de las partes en conflicto. Estuvieron enmarcadas por el Capítulo VI de la Carta de NNUU.

El fin de la guerra fría y la eclosión de las llamadas *nuevas guerras* (Kaldor 1999; Münkler 2005)<sup>21</sup> modifica el patrón de conducta del Consejo de Seguridad. A partir de entonces, las operaciones de paz se multiplicaron y complejizaron.

Las *megaoperaciones* con miles de efectivos uniformados y civiles se generalizaron, crecieron en complejidad e incluyeron autorizaciones para un uso cada vez más *robusto* de la fuerza (Capítulo VII), hasta que en Libia en 2011<sup>22</sup> y en el Nordeste del Congo en 2013<sup>23</sup>, el Consejo de Seguridad autorizó operaciones claramente bélicas.

Este proceso tuvo impacto en la arquitectura de NNUU. Así, en 2002 la gestión de operaciones de paz se desprendió del Departamento de Asuntos Políticos, con la creación del Departamento de Operaciones de Paz (DPKO) que en 2007, dio origen al Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno (DFS)<sup>24</sup>.

El DPKO se ha convertido en el departamento de NNUU que más presupuesto y dotación de personal gestiona. En efecto, en setiembre 2012, las operaciones de paz desplegadas sumaban dieciséis y su presupuesto anual ascendía a 7.330 millones de dólares<sup>25</sup>. Pero, el pico de personal en operaciones se registró en agosto de 2012 con 119 mil voluntarios<sup>26</sup>; unos 96.500 policías y militares, provenientes de 116 países<sup>27</sup>.

<sup>20</sup> La UNEF I (1956) en la zona del Canal de Suez y UNEF II (1973) en el Sinaí fueron las excepciones.

<sup>21</sup> Si en Europa, entre fines del siglo XVIII y mediados del siglo XX, “la guerra hizo a los Estados y viceversa” (Tilly 1990), Kaldor (1999) propone que, en el marco de la globalización, las *nuevas guerras* desintegran los Estados por la vía de cimentar nuevas identidades (étnicas y religiosas) socavando el sentido de comunidad política compartida. Además, enfrentan redes de actores estatales y no estatales en conflictos en los que las batallas son raras, la distinción entre combatientes y no combatientes se difumina y la violencia afecta principalmente a la población civil.

<sup>22</sup> Resolución 1973/2011 del 17/03/2011.

<sup>23</sup> Resolución 2098/2013 del 28/013/2013.

<sup>24</sup> <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/61/858> (acceso 17 de diciembre 2012)

<sup>25</sup> Desde el 01/07/2012 al 30/06/2013. <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/financing.shtml> (acceso 15 de julio 2013)

<sup>26</sup> El concepto de voluntarios es amplio e incluye personal local contratado.

<sup>27</sup> <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml> (acceso 15 de julio de 2013).

La contribución financiera que sostiene este complejo y costoso andamiaje se regula por una serie de resoluciones de la Asamblea General. Contrariamente al aporte de personal, que es voluntario, el financiamiento de las OPUN se basa en el principio de la responsabilidad colectiva y es obligatorio, aunque no existan mecanismos compulsivos para garantizar su cumplimiento<sup>28</sup>.

Los ratios de aportación financiera de los Estados miembro de NNUU se ordenan en una escala de diez niveles, según el ingreso nacional bruto de cada país. Los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, con las mayores contribuciones financieras, integran el *Nivel A*.

Desde el punto de vista del volumen de personal desplegado, las OPUN presentan una tendencia general ascendente desde 1991, encontrando un *techo* en 2010 (ver Gráfico 3). Sin embargo, es posible diferenciar tres grandes etapas en base a las características de los mandatos aprobados por el Consejo de Seguridad.

Los primeros grandes despliegues pos Guerra Fría tuvieron el mandato de garantizar la implementación de acuerdos posconflicto. Este período, de apenas una década, tuvo un saldo político considerado generalmente como exitoso. Sus mandatos incluyeron objetivos y tareas relativamente bien definidos y fueron de corta duración. Comenzó en 1992 con UNTAC (Camboya), el máximo despliegue de personal llegó en 1994 con ONUMOZ (Mozambique) y las tres UNUVEM (Angola) para, entre 1998-2000, retornar a los niveles del fin de la guerra fría.

Ese breve paréntesis precedió a la tercera etapa –el *boom*–, iniciada a fines de 1999 con MONUC (República Democrática del Congo) a la que se sumaron –entre otras menores– MINUSTAH en República de Haití (junio 2004) y UNAMID (Darfur) en 2008<sup>29</sup>.

Es necesario detenerse en el contenido de los mandatos aprobados por el Consejo de Seguridad para las diversas operaciones de paz, las tareas y actividades que

---

<sup>28</sup> De acuerdo al artículo 17 de la Carta de NNUU. La resolución 55/235 y 55/236 de la Asamblea General estableció criterios para la aportación financiera. La deuda total de los estados con NNUU por este concepto era de 1.240 millones de dólares, ya vencido el plazo del 31/05/2013 para las aportaciones (<http://www.un.org/es/peacekeeping/operations/financing.shtml>, acceso 20 de julio de 2013)

<sup>29</sup> En agosto 2012 la UNAMID (Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur) contaba con 21.607 militares y policías y más de un millar de civiles internacionales. (<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unamid/facts.shtml> (acceso 9 de octubre de 2012).

de ellos derivaron, además de examinar las características de su y sus arreglos institucionales.

Diversas tipologías han sido propuestas para caracterizar la evolución general de las operaciones de paz de NNUU. La más aceptada toma la idea de las *generaciones*<sup>30</sup>, a partir del reconocimiento de la existencia de una matriz básica que, en una sucesión temporal, incorporó de manera acumulativa tareas, actividades y objetivos.

Un primer gran *parteaguas* se ubica al fin de la guerra fría. En efecto, hasta 1989 el número de operaciones de paz autorizadas, el volumen de personal desplegado y la complejidad de sus mandatos fueron relativamente limitados. Desde 1948 –creación de la UNTSO<sup>31</sup>– y el fin de la guerra fría, se implementaron trece operaciones de paz. En cambio, desde 1992 el Consejo de Seguridad autorizó 54 OPUN<sup>32</sup>, cuyo volumen, complejidad, espectro de acción y particularmente sus potestades para el uso de la fuerza crecieron sostenidamente.

Así, la *primera generación* –las OPUN tradicionales– corresponde al período de la guerra fría y tiene como rasgos definitorios estar integradas por observadores militares dotados únicamente de armamento liviano y con el mandato de verificar el cumplimiento de acuerdos entre partes en conflicto, sin autoridad ni medios para obligar a las partes en conflicto.

La *segunda generación* surge al fin de la guerra fría con los primeros grandes despliegues de tropas<sup>33</sup>. Su mandato incluyó el uso limitado de medios de violencia, principalmente para autodefensa. Incorporaron personal y tareas civiles; organización de elecciones, desarme, asistencia humanitaria e incluso funciones provisionales de gobierno.

Estas dos primeras *generaciones* de OPUN guardan relativa coherencia con el concepto *westfaliano* de soberanía estatal, apoyándose en el Capítulo VI de la Carta de NNUU<sup>34</sup>.

La aparición de la *tercera generación* de OPUN, resultó de la generalización de la apelación al Capítulo VII. Surgió así, el llamado *uso robusto* de la fuerza para *imponer la paz*, abriendo la etapa *post-westfaliana* de las OPUN. Ello resultó de la

---

<sup>30</sup> La referencia es el análisis, particularmente detallado que propone Kenkel (2013).

<sup>31</sup> Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua. <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/untso/>

<sup>32</sup> <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/history.shtml> (acceso 29 de setiembre de 2012).

<sup>33</sup> Ya se señaló arriba que los grandes despliegues tuvieron su antecedente en el Canal de Suez, 1956.

<sup>34</sup> Conviene precisar que las operaciones de paz no están explícitamente contempladas en la Carta de NNUU.

trágica experiencia de operaciones<sup>35</sup> autorizadas bajo Capítulo VI en ambientes de conflicto intraestatal y violaciones graves de derechos básicos de la población civil.

La *cuarta generación* introduce formas aun más *intrusivas* de intervención bajo administración internacional –las llamadas *peace-building activities*– además de incrementar las tareas y objetivos civiles en sus mandatos.

Las OPUN de *quinta generación* –operaciones *híbridas*– formalizaron la coparticipación de organizaciones regionales (Unión Africana u OTAN).

Finalmente, con la *intervención humanitaria* en Libia y la creación de la *brigada de intervención* en MONUSCO, emerge una *sexta generación* de operaciones de paz que incluye verdaderas operaciones bélicas ofensivas que Naciones Unidas encomienda a organizaciones regionales<sup>36</sup>.

Estas dos polémicas decisiones del Consejo de Seguridad pusieron en cuestión el propio carácter de las *operaciones de paz* al superarlo dialécticamente y de hecho negarlo, más allá de fundarse en razones humanitarias y tener como objetivo la protección de poblaciones civiles seriamente amenazadas.

La evolución reseñada tuvo como contrapartida y fundamento un desarrollo conceptual cuyos principales hitos fueron: dos informes del Secretario General de NNUU, Boutros Boutros-Ghali<sup>37</sup> –primeros jalones del desarrollo post-westfaliano de las operaciones de paz–, el Informe Brahimi<sup>38</sup> del año 2000 y la *doctrina de la Responsabilidad de Proteger* (R2P, según el acrónimo de su denominación en inglés), presentada por la Comisión Internacional de Expertos de Alto Nivel en diciembre 2001<sup>39</sup>, refrendada en diciembre de 2004 por el Panel Especial convocado por Koffi Annan y avalada por la Cumbre Mundial –en el marco de la Asamblea General de NNUU en 2005<sup>40</sup>–. Sin embargo, el debate sobre el derecho de intervención internacional no está cerrado<sup>41</sup>.

---

<sup>35</sup> Ruanda, Somalia y Bosnia (Srebrenica) son las más citadas.

<sup>36</sup> La operación en Libia fue iniciada por el Mando Central de los Estados Unidos (CENTCOM) y sucesivamente conducida por coaliciones de países hasta que OTAN asumió formalmente su conducción bajo la denominación “Operación Protector Unificado”. En el este de la República Democrática del Congo, la brigada de intervención se constituyó con 2.500 efectivos de África del Sur, Mozambique, Malawi y Tanzania.

<sup>37</sup> “An Agenda for Peace” de 1992 en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/47/277> (acceso 14/11/2014) y su suplemento de 1995, <http://www.un.org/documents/ga/docs/50/plenary/a50-60.htm> (acceso 14/11/2014)

<sup>38</sup> Documento A/55/605, Asamblea General de NNUU. <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/146.html> (acceso 11 de octubre de 2012)

<sup>39</sup> La *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS) presidida por el ex Canciller de Australia, Gareth Evans, y el asesor especial del Secretario General de NNUU, Mohamed Sahnoun.

<sup>40</sup> <http://r2pcoalition.org/content/view/22/48/> (acceso 10 de octubre de 2012).

<sup>41</sup> Brasil introdujo un giro con el concepto de *responsabilidad mientras se protege*, *RwP*.

Paralelamente, las operaciones de paz y sus diversas dimensiones se han convertido en uno de los asuntos más dinámicos de la literatura académica reciente en la disciplina de relaciones internacionales.

En un nivel más operativo, deben mencionarse la Doctrina Capstone<sup>42</sup> aprobada por el DPKO en 2008 y la serie de documentos de la *New Horizon Initiative*, abierta en 2009, con el denominado C34 –por el número de países originalmente representados en él<sup>43</sup>–. Así, el Informe del Secretario General acerca de la Implementación de las Recomendaciones del Comité Especial sobre Operaciones de Paz<sup>44</sup> formula recomendaciones ante los multifacéticos desafíos de las operaciones de paz en curso y frente a los límites financieros y de reclutamiento de personal que el enorme desarrollo alcanzado por estas operaciones plantea.

### **3. La Contribución Uruguaya a Operaciones de Paz. Rasgos generales y *estado del arte***

Como punto de partida debe establecerse que la contribución uruguaya con las OPUN guarda coherencia con el tradicional apego de su política exterior al multilateralismo, expresado en la activa participación de Uruguay en los dos grandes proyectos de ese tipo de la historia moderna: el Tratado de Versalles (1917)<sup>45</sup> de creación de la Sociedad de Naciones y la Carta de San Francisco (1945) que creó las NNUU.

Sin embargo, la participación uruguaya en OPUN no ha estado libre de polémicas domésticas en relación con otros dos principios tradicionales de su política exterior: el respeto a la auto-determinación de los pueblos y, su contrapartida, el principio de no intervención en los asuntos internos de otros estados<sup>46</sup>.

---

<sup>42</sup> UN Peacekeeping Operations, Principles and Guidelines, DPKO/DFS, agosto 2008.

<sup>43</sup> El Informe del Comité Especial (C34), integrado por representantes de 147 Estados puede consultarse en: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/POC%20A%2065%2019.pdf> (acceso 12 de octubre de 2012)

<sup>44</sup> [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/64/573](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/64/573) (Acceso 12 de octubre de 2012).

<sup>45</sup> En 1927 el Embajador Alberto Guani, representante uruguayo ante el organismo internacional, cumplió con la responsabilidad de presidir su Asamblea General.

<sup>46</sup> Los debates más importantes se produjeron en relación a la MINUSTAH y Uruguay no fue excepción en América Latina.

**Cuadro 3. Contribución de Personal para OPUN comparada con población y fuerza militar movilizada. Uruguay y otros contribuyentes mayores**

País	Población total (estimada)	Personal militar movilizado	Contribución con OPUNs (Julio 2011)	Ratio de Contribución	
				Cada 10.000 hab.	% de las Fuerzas armadas
Bangladesh	161.083.804 (Julio 2011)	156.753	10.654	0,65	6,80
India	1.205.073.612 (Julio 2011)	13.154.500	8.423	0,07	0,0006
Pakistán	190.291.129 (Julio 2011)	617.000	10.626	0,56	0,006
Nigeria	170.123.740 (Julio 2012)	80.000	5.632	0,33	7,04
<b>Uruguay</b>	<b>3.316.328 (Julio 2012)</b>	<b>26.058*</b>	<b>2.428</b>	<b>7,32</b>	<b>9,32</b>

Fuente: Elaboración propia. Datos de población tomados de <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html> (acceso 15 julio 2012)

Datos de personal militar movilizado en países del sudeste asiático:

[http://csis.org/files/publication/110516\\_South\\_Asia-AsiaMilitaryBalance2011.pdf](http://csis.org/files/publication/110516_South_Asia-AsiaMilitaryBalance2011.pdf) (acceso 15 julio 2012)

Datos de personal militar y movilizado de Nigeria: IISS 2010 Military Balance: 319-321

Datos sobre Contribución de los países a OPUNs:

[http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors\\_archive.shtml](http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml) (acceso 15 julio 2012)

\* Datos al 31/12/2012, Oficina Nacional del Servicio Civil, Presidencia de la República,

[http://www.onsc.gub.uy/onsc1/index.php?option=com\\_content&view=article&id=455%3Adatos-excel-2013&catid=39%3Aobservatorio&Itemid=89](http://www.onsc.gub.uy/onsc1/index.php?option=com_content&view=article&id=455%3Adatos-excel-2013&catid=39%3Aobservatorio&Itemid=89) (acceso 10 de noviembre 2013)

Sea como fuere, el intenso compromiso uruguayo con las OPUN, acompañando su proceso pos Guerra Fría, se ha convertido en un rasgo importante de la *imagen internacional de marca* del país<sup>47</sup> y es sorprendente en términos comparativos (Cuadro 3).

Sin embargo, como se analiza más adelante, la contribución con personal militar para operaciones de paz surgió y se desarrolló domésticamente como un *asunto de las fuerzas armadas*. De esta forma, su manejo siguió la lógica tradicional de los procesos de políticas militares y de defensa instalada desde el siglo XX en Uruguay.

Recién al promediar la primera década del siglo XXI, cuando ya la contribución con tropas militares había alcanzado su apogeo, esta política comenzó a percibirse como expresión de la política exterior del país, incorporándose conceptual y orgánicamente en ella.

Así, la interpretación del notable desarrollo del aporte de personal militar para las OPUN, más allá de su innegable impacto en la política exterior del país, debe ubicarse en el contexto de la historia de las relaciones civil-militares del período posautoritario.

<sup>47</sup> En la literatura académica, al considerar la participación de Uruguay en OPUN generalmente se califica negativamente a sus tropas, en base a denuncias de ONG ante autoridades de NNUU por violaciones de derechos humanos y abusos contra la población civil en la misión del Congo. Exceptuando algún caso, en general ellas no fueron comprobadas. En cambio, más recientemente, un sonado caso en Haití dio lugar a una disculpa pública del propio Presidente uruguayo y a un proceso judicial en Uruguay contra los militares involucrados.

Efectivamente, Uruguay es citado generalmente en la literatura entre el grupo de países cuya contribución a las OPUN está básicamente motivada en razones de política doméstica y particularmente de carácter económico<sup>48</sup>. Por otra parte, ciertos autores han señalado el efecto positivo de la contribución con militares en OPUN en los procesos posautoritarios de América del Sur, señalando que dichas misiones contribuyen a acelerar la disposición de los militares para aceptar el juego democrático y subordinarse a los gobiernos electos<sup>49</sup>.

Recientemente en una tipología construida a partir de las diferentes motivaciones de los gobiernos para aportar tropas y/o recursos financieros para OPUN, Uruguay es caracterizado entre los países en *vías de democratización* cuya contribución se guía por *lógicas de tipo institucional* y en los que sus fuerzas armadas consideran las OPUN como una misión *aceptable y hasta prestigiosa* desde el fin de la Guerra Fría (Bellamy y Williams 2012).

Estas conclusiones, aunque compartibles en general, parecen sustentadas en un basamento empírico limitado y que fue recogido en general hace ya una década.

Así, en esta sección se propone aportar evidencia más actual y detallada sobre las motivaciones que llevaron a Uruguay a ubicarse, entre 2002 y 2010, como uno de los diez mayores contribuyentes de NNUU, junto a países con poblaciones y fuerzas armadas tan numerosas como India, Pakistán, Bangladesh, Nepal, Sri Lanka o Nigeria (ver Cuadros 1 y 3).

#### **4. Claves de la motivación de Uruguay para contribuir con OPUN: Política Exterior y Defensa y Relaciones Civil-Militares**

Como ya se adelantó, las variables clave, aquellas que permiten identificar las motivaciones de Uruguay para convertirse en uno de los grandes contribuyentes de personal de las OPUN y comprender cómo se decidió y se gestionó esta política, se ubican en sus procesos de política doméstica.

La tesis central de este artículo es que la intensa contribución de personal militar de Uruguay para OPUN está inseparablemente vinculada con las características de las relaciones civil-militares y su evolución durante el período posautoritario iniciado en 1985.

---

<sup>48</sup> Particularmente Sotomayor (2007, 2013).

<sup>49</sup> Moskos (2000); Norden (1995), Desch (1999), entre otros.



Además, el notable involucramiento de las fuerzas armadas uruguayas en OPUN y el comportamiento de los sucesivos gobiernos en relación a este asunto, contribuyen a la interpretación de las características del proceso de *normalización democrática* de las relaciones civil-militares de dicha etapa. En particular se argumenta que la modalidad de gestión de los fondos que Uruguay recibió de NNUU como retribución por sus contribuciones –pagos por retribuciones al personal, por desgaste de equipamiento y autosustentación de los contingentes militares– es una variable significativa para comprender la forma en que se procesó la redistribución del poder entre gobiernos electos y fuerzas armadas hasta la actual situación de consolidación democrática.

Previo a caracterizar las relaciones civil-militares y su evolución reciente, es necesario bucear brevemente en la historia del Uruguay y en su inserción geopolítica regional.

#### *Geopolítica, tradiciones de política exterior, cultura política y políticas militares*

La ubicación geopolítica del territorio que hoy ocupa el Uruguay es un dato central para entender su trayectoria desde épocas coloniales. Durante dos siglos, el control del territorio que desde 1830 quedó formalmente bajo soberanía de la República Oriental del Uruguay, representó una llave estratégica en la competencia por la hegemonía regional. Los Imperios de España y Portugal disputaron su control y las dos grandes potencias sudamericanas –Brasil y Argentina– heredaron aquel conflicto<sup>50</sup>.

Dicha realidad geopolítica explica en buena medida las líneas estratégicas de política exterior uruguaya. Así, en el plano regional, la denominada política *del péndulo*, fue un rasgo tradicional de la diplomacia uruguaya inspirada en la definición que el caudillo nacionalista Luis A. de Herrera, quien caracterizara al Uruguay como *el algodón entre dos cristales*, preconizando el principio de la neutralidad activa como garantía de su existencia independiente: “Ni con Brasil, ni con la Argentina, dice la divisa de nuestro localismo; pero completándolo procede a agregar: ni contra uno ni contra otro” (Herrera, “Formación Histórica Rioplatense”: 35, en Methol Ferré 1971, s/p)

---

<sup>50</sup> Una rivalidad que recién se extinguió en los años ochenta con la celebración de los acuerdos bilaterales de cooperación sobre energía (hidroeléctrica y especialmente nuclear) y de libre comercio entre Argentina y Brasil que culminaron en el Mercosur.

Así: “Desde el punto de vista uruguayo, la No Intervención es mucho más que una doctrina entre otras, o más justa que otras, sobre los derechos de los pueblos a su autodeterminación. Es la razón de existencia del país mismo” (Methol 1971: s/p)

Junto a la convicción de sus élites dirigentes respecto a la virtual indefensión del país frente a sus grandes vecinos, a su apego vital a la no intervención y por extensión a la promoción del derecho internacional, como guía central y supremo instrumento regulador de las relaciones entre los estados, la sociedad uruguaya fue incorporando durante el siglo XX un rasgo definitorio; la propensión por el arreglo pacífico y la negociación política para la resolución de conflictos, internacionales o también domésticos. Algo que no había caracterizado su historia previa a la independencia ni, ciertamente, a los llamados *años turbulentos* del siglo XIX.

Autores como Carlos Real de Azúa<sup>51</sup>, también Methol Ferré, describieron e interpretaron cómo, desde las primeras décadas del siglo XX, la cultura política uruguaya fue incorporando el humanismo, el pacifismo y hasta cierto antimilitarismo difuso que la caracterizan. Confluyeron para ello varias variables: la temprana prosperidad económica asentada sobre el sedimento del *turbulento* siglo XIX con sus interminables guerras civiles y el fuerte aporte inmigratorio europeo. Todo ello, junto al desarrollo de una considerable élite ilustrada, explica la intensidad con la que, desde *su apacible balcón al océano, mirando hacia Londres y París*<sup>52</sup>, la sociedad uruguaya asistió a los horrores de las guerras del Viejo Continente, alimentando la conformación del *Uruguay feliz* de la primera mitad del siglo XX, tan agudamente pintado por Methol (1959: s/p):

“Aquella sociedad desgarrada durante todo el siglo XIX encontró la paz. En medio de las tempestades mundiales fue remanso, refugio de tranquilidad. Entonces, como no hacíamos la historia, decidimos gozarla. [...] Apoltronados en nuestra pequeñez, convertimos la historia en el más vasto y apasionante espectáculo. La dependencia, que en otros países convirtió la vida en sufrimiento, en nosotros se transmutó en vivir la vida como representación. La no inserción en la producción estimula la vida representativa. En la representación vivimos «peligrosamente» desde las trincheras de Teruel, la batalla de Londres, la reconquista de París, etc. Tuvimos la más grande participación imaginaria en la historia contemporánea. Afrontamos todos los riesgos y angustias como si fueran nuestros, en una pantalla cinematográfica de dimensión mundial. Compensamos así nuestra pasividad en representación. Teníamos todas las ventajas de la seguridad junto a los suspensos del drama”

---

<sup>51</sup> Por ejemplo su última obra, publicada en 1984, Uruguay: ¿una sociedad amortiguadora?

<sup>52</sup> La definición es de Methol Ferré, ver su artículo de junio 2004: “Mercosur: una nueva lógica histórica” Disponible en: <http://www.metholferre.com/obras/articulos/capitulos/detalle.php?id=197> (acceso 10/10/2013)

Así, durante la construcción del Uruguay contemporáneo las fuerzas armadas fueron percibidas casi como superfluas o en el mejor de los casos un mal necesario: “[...] en el Uruguay equilibrado del primer tercio del siglo el ejército nos aparece hoy como no teniendo función concreta” (Real de Azúa, C. 1969:186)<sup>53</sup>

También: “...algo así como un acuerdo político-social que al mismo tiempo negaba a las Fuerzas Armadas los medios para una relativísima eficacia y hacía objeto a todos sus integrantes de un desdén lapidario” (Real de Azúa 1969: 187).

Esta fue, muy brevemente descrita, la realidad de las relaciones civil-militares hasta iniciarse el ascenso autoritario –años sesenta del siglo XX– que desembocaría en el golpe de estado de 1973 y el posterior período autoritario.

La restauración democrática de 1985<sup>54</sup> reinstaló –*mutatis mutandi*– muchos de los patrones tradicionales de funcionamiento político de la democracia construidos durante el siglo XX. Entre ellos la *omisión* de los asuntos militares y de defensa en la agenda política; a la vez expresión y resultado del desajuste entre la *nominalidad* de las funciones militares y su *efectiva* condición de instrumento de reserva del gobierno<sup>55</sup> ante eventuales turbulencias socio-políticas (ver Real de Azúa 1997: 185-187).

Para dicha *omisión restaurada* confluyeron además nuevas variables que reforzaron tanto el tradicional aislamiento social de las fuerzas armadas como la larga *abstención política* en la gestión de las instituciones militares. Sin dudas, el rechazo al papel de los militares durante el autoritarismo contribuyó a profundizar el ostracismo militar en la sociedad uruguaya. En la reinstalación de la *omisión* también pesaron cuotas de prudencia y temor políticos ante la capacidad remanente de amenaza militar antidemocrática. Amenaza que, en la temprana *restauración* llegó al veto en asuntos sensibles para la corporación<sup>56</sup>.

El interés de las direcciones partidarias en recomponer viejos vínculos y tradicionales lealtades militares también jugó un papel en la regeneración de la esfera de autonomía relativa de las fuerzas armadas.

---

<sup>53</sup> N. del A.: se refiere al siglo XX.

<sup>54</sup> Como se ve se opta por el concepto de restauración. Ello no es inocente ni baladí. El caso uruguayo constituye en Sudamérica un ejemplo paradigmático de transición democrática que reinstaló el sistema, el elenco y las tradiciones políticas construidos a lo largo del siglo anterior. Ello no debe inducir a interpretar –erróneamente– que quince años de autoritarismo no dejaron huella en la sociedad uruguaya.

<sup>55</sup> Dice Real de Azúa: “...Batlle prefirió un ejército confinado en sus dos tareas tradicionales de orden público y vigilancia de la soberanía, sin emplearlo –lo que constituye tradición más común de lo que se cree en los presidentes uruguayos– como factor directo de poder...” (1997:180).

<sup>56</sup> El hecho más notorio ocurrió en 1986 cuando el Comandante en Jefe del Ejército, Tte.Gral.Medina, anunció que no daría curso a las citaciones judiciales de militares acusados de violación de derechos humanos. El asunto se *resolvió* entonces con la aprobación de la Ley N° 15.848 de Caducidad de la Previsión Punitiva del Estado.

En ese marco, la opción de menor riesgo para los gobiernos fue la de no innovar, dejando que la inexorable acción del proceso inflacionario erosionara paulatinamente el valor real y la significación relativa del presupuesto asignado a defensa<sup>57</sup> (ver Cuadro 4). En ese contexto, los militares retomaron su condición tradicional de administradores autónomos de su presupuesto<sup>58</sup>. La otra posibilidad, más arriesgada, para los gobiernos posautoritarios hubiera sido redefinir y asignar misiones pertinentes a las fuerzas armadas para ponerlas en sintonía con la democracia; reformándolas y redimensionándolas.

Deben entonces explicitarse las características de las relaciones civil-militares en el Uruguay democrático del siglo XX. Setenta años<sup>59</sup>, durante los que –a diferencia del conjunto de la región- las fuerzas armadas observaron subordinación a los gobiernos democráticos. *Militares civilistas*, fue el *oximorón* que los propios uniformados de la época adoptaron orgullosamente para caracterizar su ajenidad de la política.

Esta prolongada abstención militar incluyó anomalías en las relaciones entre jerarquías militares y gobernantes, cuyos primeros orígenes pueden vincularse con la forma y el momento en los que las fuerzas armadas se institucionalizaron y profesionalizaron, entre fines del siglo XIX y principios del XX.

Carlos Real de Azúa lo sintetizó así:

“(…) es obvio que el ser el ejército tan abrumadoramente colorado y la situación política centrarse en torno al Partido Colorado como «partido dominante» hizo fluido el paso a un ejército técnico, profesional y obediente a la autoridad.” (Real de Azúa, C. 1997: 179)

Los rasgos centrales de las relaciones civil-militares en el Uruguay democrático en el siglo XX fueron: los gobiernos establecían las misiones, asignaban presupuesto y designaban las jerarquías militares. Por su parte, las instituciones castrenses definían las políticas militares y gestionaban los recursos sin mayor intromisión ni control real del gobierno. De tal forma, el diseño y el funcionamiento de las instituciones militares

---

<sup>57</sup> Durante los años del autoritarismo, las fuerzas armadas alcanzaron su récord histórico en volumen de personal, equipo, infraestructura y presupuesto, así como en el nivel de los ingresos del personal militar activo y en retiro. Más abajo se verá el asunto del recorte presupuestal con más detalle.

<sup>58</sup> No debe interpretarse que los recursos se destinen a rubros presupuestales diferentes a los establecidos por el gobierno. La afirmación refiere a que, en ausencia de políticas militares explícitas, ellas son diseñadas por las fuerzas armadas y en consecuencia se utilizan los recursos autorizados.

<sup>59</sup> Dos interrupciones democráticas se registraron entre 1899 y 1972. En 1933, el Presidente electo, Gabriel Terra, apoyado en la Policía y el Cuerpo de Bomberos instauró un régimen autoritario hasta 1938. Las fuerzas armadas, previamente depuradas por Terra, observaron una neutralidad cómplice con el golpe. El segundo, denominado *golpe blando* (1942-1946), tuvo al Gral. y Arq. Alfredo Baldomir, Presidente electo en 1938, a la cabeza.

fueron resortes manejados corporativamente por las altas jerarquías de las fuerzas armadas<sup>60</sup>.

Así, consentida por los gobiernos democráticos, la autonomía relativa de las instituciones militares uruguayas sustentó el *poder político militar* (Abrahamsson 1972: 140) de las fuerzas armadas uruguayas que su condición de virtual *estado dentro del estado* hace patente.

Es interesante poner de manifiesto cómo la tradición uruguaya de manejo de los asuntos militares y de la defensa precede largamente en el tiempo al patrón actual de relaciones civil-militares predominante en la región que David Pion-Berlin (2005) propuso denominar *control político civil*, para diferenciarlo de la definición clásica del concepto de control civil y de sus variantes más extendidas<sup>61</sup>.

En efecto, todas ellas excluyen las *reservas de dominio militar* (Valenzuela 1992: 57-103) y es eso precisamente lo que pone de manifiesto la propuesta de Pion-Berlin: los gobiernos latinoamericanos en las últimas dos décadas han logrado mantener a los militares alejados de los temas de gobierno, pero delegan en ellos el manejo de los asuntos de política militar y de defensa.

Las élites gobernantes latinoamericanas, sostiene Pion-Berlin, no tienen incentivos suficientes para dedicar tiempo y esfuerzo a una temática que no conocen y les ofrece escasos réditos políticos. Así, la situación de *control político civil* maximiza su bienestar y les evita riesgos políticos y hasta potenciales conflictos con las instituciones militares.

De tal forma, según Pion-Berlin, en las condiciones de actuales en América Latina, el control político civil constituye el mejor arreglo posible de las relaciones civil-militares; un equilibrio anómalo democráticamente pero que tiende a permanecer.

Es interesante subrayar, además, que la crítica central que Thomas Bruneau (2005) realizó a Pion-Berlin también puede vincularse al caso uruguayo. Veamos: Bruneau argumentó que la autonomía militar, implícita en el control político civil, no sólo supone la existencia de un área de políticas públicas fuera del control gubernamental; situación normativamente indeseable y que fragiliza la democracia.

---

<sup>60</sup> El autor ha publicado diversos artículos sobre esta cuestión con base en sus trabajos de investigación iniciados con su tesis de maestría (2000) y desarrollados gracias al financiamiento de la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República entre 2004 y 2006 y luego del Fondo Clemente Estable de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación en el período 2008-2009. En el primer caso contando con el invalorable trabajo de Diego Gonnet y Rolando Arbesún y en el segundo con el de Fiorella Rabuffetti y Dominique Rumeau.

<sup>61</sup> Samuel Huntington, en su "The Soldier & the State" (1957) definió el concepto de control civil. Posteriormente, el mismo fue reconceptualizado por numerosos autores.

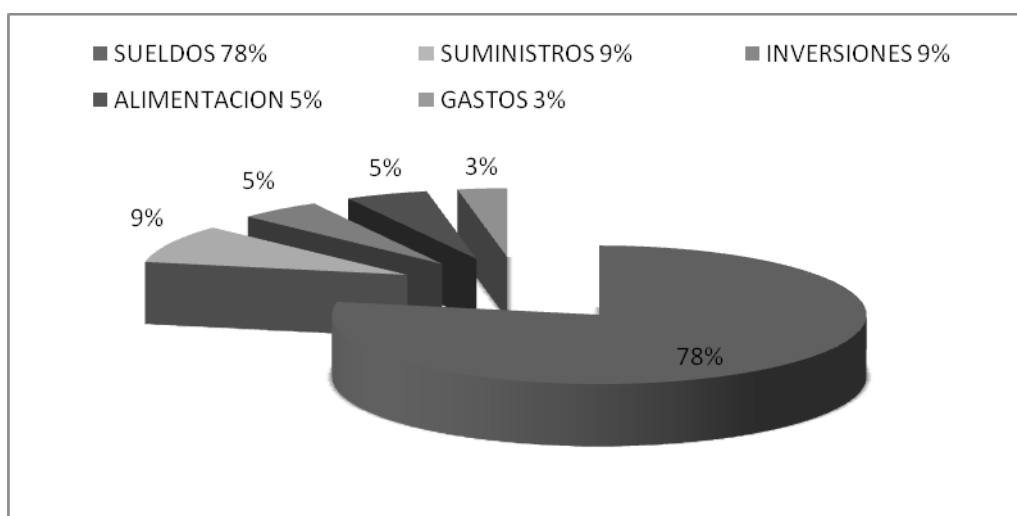
También genera condiciones para el uso ineficiente e ineficaz de los recursos públicos. Aquí vuelve a configurarse el caso uruguayo.

En efecto, el Ministerio de Defensa, cuyo presupuesto se destina en un 60% a las fuerzas armadas (Gráfico 1), no sólo consume un volumen significativo de recursos públicos<sup>62</sup>. Además, como se ve en el Gráfico 2, se destina en un 80% a salarios. Obviamente, tal estructura del gasto da cuenta de unas fuerzas militares con bajas capacidades operativas y problemas de equipamiento; esto es ineficaces.

Por otra parte, es posible inducir que –como ocurre en cualquier institución pública con bajos niveles de control externo– la gestión de los recursos tiende a ser ineficiente.

Presentadas así las características más significativas de las relaciones civil-militares en Uruguay, es posible completar el análisis de la política de contribución con las operaciones de paz durante las últimas dos décadas.

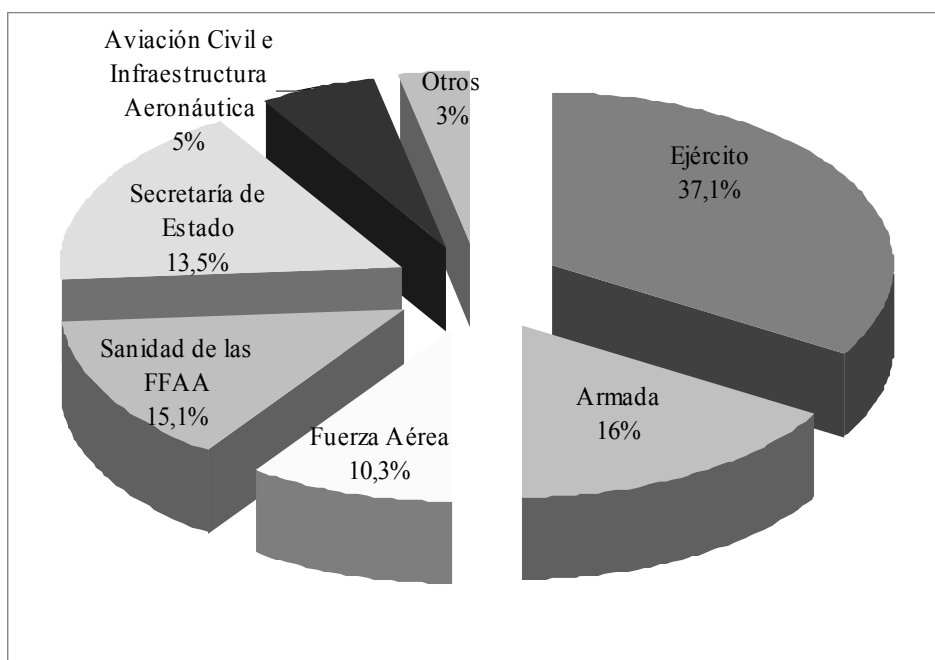
**Gráfico 1. Distribución del gasto del Ministerio de Defensa Nacional (2013)**



*Fuente: Armada Nacional, Conferencia del C/N Fernando Pérez Arana, Jefe de Política Naval y Planes del Estado Mayor General de la Armada Nacional, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (05/06/2013).*

**Gráfico 2. Ministerio de Defensa Nacional: distribución del gasto según dependencias (2013)**

<sup>62</sup> Casi 750 millones de dólares, que significan alrededor del 4% del presupuesto público y el 2,2% del PBI de Uruguay (Gonnet Ibarra 2012).



Fuente: Construido por el autor en base a la información del Acta N°121 de la Comisión de Presupuestos Integrada con Hacienda, Cámara de Diputados. Informe del Ministerio de Defensa Nacional del 10/07/2014 (<http://www.parlamento.gub.uy/gxemule/actcom2.asp?Cuerpo=D&Comision=1079&Anio=2014>). Acceso 27/07/2014).

La categoría "Otros" incluye: Dirección Nacional de Meteorología; Dirección General de los Servicios de las FFAA; Dirección Nacional de Inteligencia de Estado y Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas.

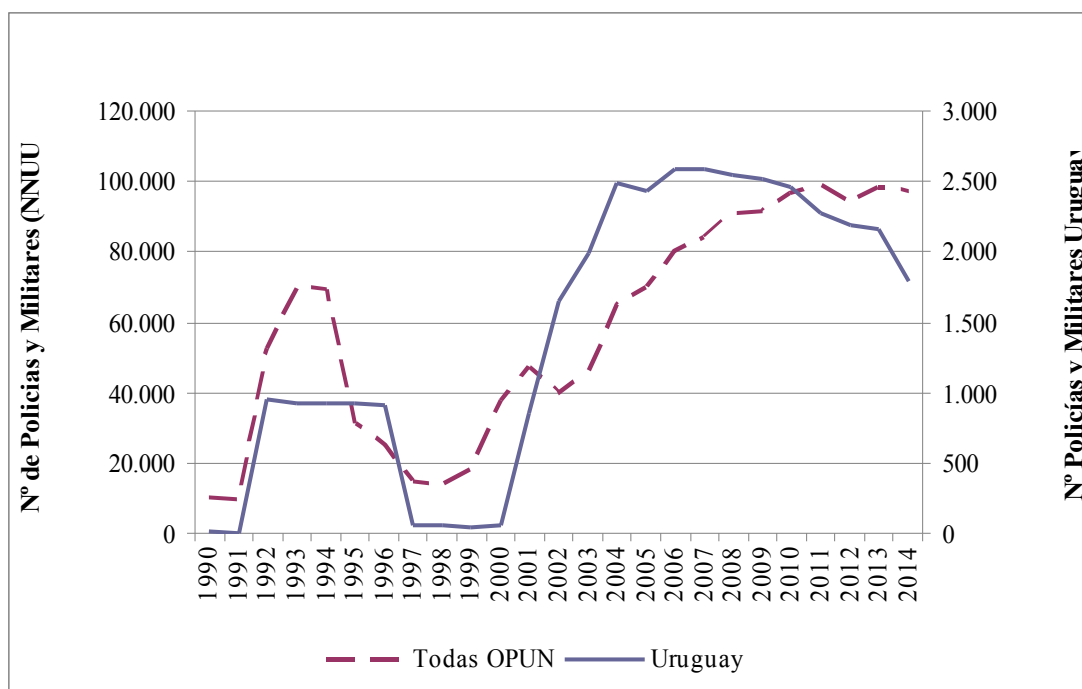
## 5. La contribución de Uruguay con las Operaciones de Paz de NNUU y la restauración democrática

Debe precisarse que la condición necesaria –si bien no suficiente– para explicar esta política uruguaya fue el desarrollo general de las OPUN luego del fin de la Guerra Fría. También es necesario señalar que la evolución de la contribución uruguaya acompaña el desarrollo general de las OPUN (Gráfico 3).

Desde que Uruguay destacó su primer observador militar en UNMOGIP<sup>63</sup>, Cachemira (1952), hasta convertirse en un gran contribuyente de personal para operaciones de paz, esta política fue percibida por la sociedad uruguaya y tramitada por el gobierno como una cuestión de la esfera del Ministerio de Defensa y particularmente de las fuerzas armadas. Ello fue perfectamente coherente con las características de las relaciones civil-militares y las tradiciones uruguayas de manejo político de los asuntos militares y de la defensa.

**Gráfico 3. Evolución del número de Personal Uniformado en OPUN (1990-2013)**

<sup>63</sup> Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en la India y el Pakistán.



Fuente: construido por el autor en base a información del DPKO, NNUU.

Sin embargo, han surgido novedades. En efecto, al promediar el año 2013 la opinión pública informada y las autoridades políticas uruguayas ya han incorporado la idea de que la contribución con personal militar para OPUN es parte integral de la política exterior del país. El Ministerio de Relaciones Exteriores ha asumido su compromiso institucional con el tema y comienza a desarrollarse un trabajo interagencial con el Ministerio de Defensa, donde además el número de responsables políticos en cargos de dirección se ha incrementado<sup>64</sup>.

La primera señal de cambio fue la propuesta de postular al Uruguay a un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de NNUU durante el período 2016-17<sup>65</sup>, para lo cual la participación en operaciones de paz pasó a ser un argumento fuerte<sup>66</sup>. Paralelamente, la actividad en asuntos de seguridad internacional de su representación ante NNUU en Nueva York se amplió e intensificó.

La incorporación formal de la contribución con OPUN a la política exterior llegó en febrero de 2010, con la promulgación de la Ley Marco de Defensa Nacional<sup>67</sup>. Al

<sup>64</sup> Podría agregarse que no se ha avanzado demasiado en la generación de un cuerpo burocrático permanente especializado en el Ministerio de Defensa.

<sup>65</sup> Informe y Memoria Anual 2008 del Ministerio de Relaciones Exteriores. Allí se da cuenta de la creación de la *Unidad Interministerial "Uruguay-Consejo de Seguridad 2016"* para implementar la estrategia dirigida a lograr ese objetivo.

<sup>66</sup> <http://www.un.int/uruguay/submenu-onu/discursos/2013-01-01%20CandidaturaConsejoSeguridad.pdf> (acceso el 15 de mayo de 2013).

<sup>67</sup> Ley N° 18.650. Ver art. 22 en: [http://archivo.presidencia.gub.uy/\\_web/leyes/2010/02/02\\_2010.htm](http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/leyes/2010/02/02_2010.htm)



aprobarse la ley de presupuesto quinquenal a fines de ese año, los pagos de NNUU por concepto de retribuciones a la contribución uruguaya a OPUN comenzaron a ser considerados como *fondos presupuestales*<sup>68</sup>, creándose una nueva unidad en el Ministerio de Defensa Nacional para administrarlos. Sin embargo, confirmando la importancia de estos fondos para las fuerzas armadas, se estableció excepcionalmente que su *destino final* será aquella fuerza armada *que los generó*<sup>69</sup>.

También la reacción del gobierno uruguayo frente a la resolución 2098 del Consejo de Seguridad de NNUU<sup>70</sup>, confirmó los cambios políticos operados. En efecto, el Ministro de Relaciones Exteriores fue quien asumió la responsabilidad respecto a la posibilidad de que el contingente militar uruguayo en la República Democrática del Congo quedara involucrado en acciones bélicas para las cuales no contaba con autorización parlamentaria ni equipamiento adecuado. El Ministro de Defensa Nacional, por su parte, se limitó a recordar que las decisiones sobre dicho contingente militar y sus misiones en MONUSCO son resorte y expresión de la política exterior del país<sup>71</sup>. Implícitamente, ello confirmó el papel del Ministerio de Defensa –y de las fuerzas armadas– como organismos ejecutores de una línea de política exterior del país.

Luego de recorrer panorámicamente la evolución del *status político-institucional* de la política de contribución con personal militar para OPUN, es necesario revisar con más detalle su impacto en la *normalización* de las relaciones civil-militares posdictadura.

Para ubicar el papel de esta política dentro de la constelación de variables domésticas que explican el carácter relativamente fluido del proceso de transición democrática en Uruguay, debe precisarse que dos variables externas generaron un marco de condiciones favorable para dicho tránsito: el clima general de época y un contexto regional en el que la democracia<sup>72</sup> se instaló como *the only game in town*.

En las condiciones prevalecientes en los tempranos años noventa, el surgimiento de las grandes operaciones de paz autorizadas por el Consejo de Seguridad de NNUU fue rápidamente percibido por las fuerzas armadas como una oportunidad.

---

<sup>68</sup> Hasta entonces, para las finanzas públicas, los *fondos ONU* no habían existido.

<sup>69</sup> Art. 175 de la Ley N° 18719 de Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos e Inversiones 2010-2014. [http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/leyes/2010/12/cons\\_min\\_236\\_1.pdf](http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/leyes/2010/12/cons_min_236_1.pdf) (acceso 8 de setiembre de 2013).

<sup>70</sup> Esa resolución autorizó la creación de una inédita brigada de intervención en MONUSCO.

<sup>71</sup> Ver Informe Uruguay N°7/2013 del Observatorio Sudamericano de Defensa y Fuerzas Armadas en <http://es.scribd.com/doc/137238692/Informe-Uruguay-07-2013> (acceso 07/05/2013)

<sup>72</sup> Se asume un concepto *procedimental* y minimalista de democracia: elecciones libres y competitivas

La nueva misión fue naturalmente considerada por el sistema político y la sociedad uruguayos como de incumbencia principalmente militar. En consonancia con las prácticas políticas habituales, el Poder Ejecutivo y el Parlamento cumplieron con los requisitos constitucionales cada vez que fue necesario. Pero, la política de contribución con personal militar para operaciones de paz de NNUU se instaló y desarrolló bajo control y a iniciativa militar.

El mejor indicador del fenómeno es la forma en que se gestionaron las retribuciones que el país recibió de NNUU. Estos pagos fueron depositados en cuentas bancarias manejadas por los comandos generales de las fuerzas armadas y gestionadas sin control de autoridades y organismos de gobierno. La primera auditoría sobre el manejo de estos fondos ocurrió recién en 2006, a pedido del Ministerio de Defensa (González Guyer et al. 2007 y 2008).

Recién en 2011<sup>73</sup>, el estallido de un escándalo por manejos fraudulentos de dichos fondos en la Armada Nacional creó las condiciones para que la gestión de los pagos de NNUU pasara a manos del Ministerio de Defensa (González Guyer 2011: 171).

Otro dato que corrobora el papel de las fuerzas armadas en la política uruguaya respecto a OPUN, es la evolución del número de observadores y expertos militares desplegados en OPUN a partir de 1991; un verdadero indicador *proxy* del interés y entusiasmo de la oficialidad uruguaya con esta nueva misión<sup>74</sup>. Tanto así que su evolución preanuncia el comportamiento futuro del Uruguay como contribuyente de personal militar de NNUU (ver Cuadro 2).

A los efectos analíticos, el impacto de la contribución con las OPUN sobre las fuerzas armadas –y por esa vía sobre ciertas características de la transición uruguaya– puede desglosarse en dos dimensiones: una financiera y la otra político-institucional.

Desde el punto de vista financiero, la participación en OPUN tuvo un efecto amortiguador considerable para el proceso de recorte de presupuesto militar implementado desde la restauración democrática. Desde el punto de vista político-institucional, esta nueva misión surgió como una *oportunidad de oro* para las fuerzas

---

<sup>73</sup> El artículo 175 de la Ley N° 18.719 de enero 2011 creó la Unidad de Gestión Económico-Financiera, dependiente del Director General de Recursos Financieros del Ministerio de Defensa específicamente dedicada a gestionar los *fondos ONU* provenientes de OPUN.

<sup>74</sup> Participar como observador o experto militar en OPUN supone un nivel de interés e iniciativa mayores por parte del oficial.

armadas urgidas por la redefinición de sus misiones ante la radical modificación del escenario estratégico internacional provocado por la desaparición de la URSS y por el retorno a los cuarteles en condiciones de aislamiento socio-político doméstico. Veamos. Comenzando por la dimensión financiera. La evidencia reunida permite argumentar que los pagos recibidos por Uruguay en retribución a sus contribuciones con OPUN y la forma en que estos fondos fueron gestionados, actuaron como amortiguador de los impactos del recorte presupuestal sobre las fuerzas armadas.

En efecto, con la restauración democrática y durante las cinco administraciones de gobierno posteriores a la dictadura<sup>75</sup> se registró un proceso gradual, pero sostenido, de reducción de la asignación presupuestal para defensa nacional; tanto en valores reales como en porcentaje del gasto público total en relación al PBI (Ver Gráfico 4).

Dicho ajuste<sup>76</sup> fue erosionando paulatinamente el considerable poder político y militar que las fuerzas armadas uruguayas conservaron al retornar a sus cuarteles<sup>77</sup>. Debe precisarse, sin embargo, que no se ha encontrado evidencia para afirmar que haya existido una voluntad premeditada de los gobiernos en tal sentido<sup>78</sup>.

**Gráfico 4. Evolución del Presupuesto del Ministerio de Defensa en relación al PBI y el Gasto Público.(1961-2007)**

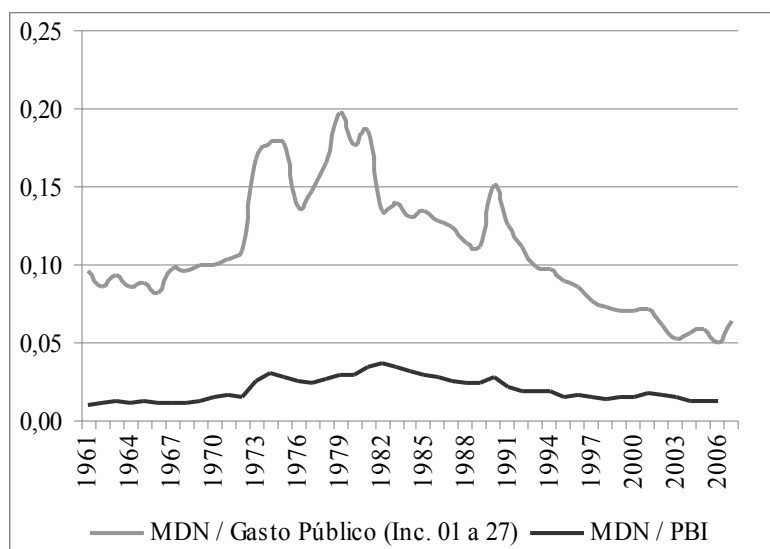
---

<sup>75</sup> Los cinco primeros gobiernos pueden caracterizarse como de centro-derecha y correspondieron a los partidos Blanco y Colorado. Notablemente, el presupuesto de defensa se estabilizó y creció algo desde 2005 con los gobiernos de la coalición de izquierda (Frente Amplio).

<sup>76</sup> En condiciones de alta inflación, la virtual congelación del monto nominal del gasto en defensa, licuó su valor real y fue reduciendo su peso relativo respecto al presupuesto y al PBI.

<sup>77</sup> El fin del régimen autoritario, acordado en el denominado Pacto del Club Naval (agosto de 1984), se ajusta, en la clásica tipología de O'Donnell, al de una salida *pactada* entre militares y partidos.

<sup>78</sup> Por el contrario, la potencial amenaza antidemocrática que representaban las fuerzas armadas fue un elemento que hicieron pesar los gobiernos ante los reclamos del movimiento sindical y el ascenso del Frente Amplio como fuerza política de oposición. Deben recordarse que, tempranamente, luego de concretado el retorno de los militares a sus cuarteles, la amplia alianza de partidos democráticos y fuerzas sociales antidictadura se quebró.



Fuente: construido por el autor a partir de información de la Contaduría General de la Nación, recopilada por el Mag. Diego Gonnnet para González Guyer et al. (2008).

Más bien, la motivación de dicha política aparece asociada principalmente a la exigencia de las instituciones financieras internacionales<sup>79</sup> de disminuir el déficit fiscal en un contexto de fuertes presiones de sectores medios y trabajadores por la recuperación de sus niveles de ingreso y otros derechos perdidos durante los años del autoritarismo.

En primer término es necesario describir cómo se tradujo el ajuste presupuestal en las instituciones castrenses precisando además que, paralelamente, los sucesivos gobiernos adoptaron medidas para reducir el sobredimensionado aparato militar heredado del período autoritario<sup>80</sup>.

El recorte del gasto impactó sobre todos los rubros del presupuesto militar. Erosionó el valor real del salario de la oficialidad y particularmente de los soldados y suboficiales<sup>81</sup>. Lo mismo sucedió con el gasto de funcionamiento de las fuerzas armadas, tan generoso durante el autoritarismo. Pero, el rubro más afectado fue la inversión. El resultado de este proceso aun persiste y se tradujo en equipamiento obsoleto, problemas operativos y baja remuneración del personal (ver Gráficos 1 y 2).

En el marco de la creciente restricción presupuestal evocada, los pagos de NNUU se convirtieron en *fuerza de financiamiento ad hoc* que permitieron: mejorar los

<sup>79</sup> La catastrófica realidad económico-financiera del Uruguay al fin de la dictadura condujo a la firma de compromisos muy duros con el FMI principalmente.

<sup>80</sup> En Uruguay, por mandato constitucional, el número de efectivos militares es una potestad legislativa y se establece vía leyes presupuestales.

<sup>81</sup> Congelado virtualmente su monto nominal fueron devaluados por la inflación. De todas formas, la oficialidad militar conserva aun significativos privilegios. Principalmente el sistema autónomo de retiros y pensiones financiado por el erario público y un sistema de salud administrado corporativamente.

ingresos del personal, renovar equipamiento, solventar ciertos gastos de funcionamiento y hasta financiar alguna infraestructura<sup>82</sup>.

No existe información completa disponible sobre montos vertidos por NNUU ni un detalle que permita establecer con precisión su destino. Sin embargo, alguna información fragmentaria, resultado de las auditorías realizadas, permiten una aproximación a su volumen e importancia relativa (Cuadro 4).

Los *fondos ONU* ingresados en 2007 fueron equivalentes casi al 20% del presupuesto total ejecutado ese año por el Ministerio de Defensa Nacional. Para calibrar su significación debe considerarse que en el período 2002-2006 las fuerzas armadas consumieron en promedio un 72,7% del presupuesto del Ministerio (González Guyer *et al.* 2008: 54). Otra fuente<sup>83</sup>, que afirma haber sido conservador en sus estimaciones, ubica los pagos de NNUU en algo más de 60 millones de dólares anuales: 50% por concepto de retribuciones personales y 50% por mantenimiento y reposición de equipos y *self sustainment*<sup>84</sup>. Agrega que dichas retribuciones de NNUU representaron el equivalente a 21,8% del presupuesto ejecutado por las fuerzas armadas en 2004 (137,8 millones de dólares).

**Cuadro 4. Retribuciones de NNUU a Uruguay por OPUN. Años seleccionados (en USD corrientes)**

Año	Concepto		Total	Presupuesto Total MDN	Pagos de NNUU en relación al Presupuesto total MDN (en %)
	Viáticos	Equipos			
2003	24.141.050,07	4.410.346,90	28.551.396,97	176.000.000 <sup>1</sup>	16,2
2004	18.219.944,14	17.815.115,00	36.035.059,14	199.180.000 <sup>1</sup>	18,1
2007	34.883.871,83	22.019.587,48	56.903.459,31	290.335.815 <sup>2</sup>	19,6
2013 <sup>3</sup>	s/d	s/d	60.000.000,00	500.000.000	12,0

Fuente: elaborado por el autor en base a González Guyer *et al.* (2008:84) y otras fuentes.

<sup>1</sup> Tomado de Peláez (2008: 146 y 125).

<sup>2</sup> Tomado de Resdal (2010: 284).

<sup>3</sup> Cifras aproximadas. Informe del Ministerio de Defensa Nacional en la Comisión de Presupuestos Integrada con Hacienda, Cámara de Representantes, del 10/07/2014, Acta N°121. Ver:

<http://www.parlamento.gub.uy/gxemule/actcom2.asp?Cuerpo=D&Comision=1079&Anio=2014> (acceso 27 de julio 2014)

<sup>82</sup> Es el caso de la cárcel para militares procesados a partir de 2006 por delitos de *lesa humanidad*.

<sup>83</sup> Peláez (2008: 179). Conviene señalar que cuando realizó su investigación, Peláez era coronel en activo del Ejército uruguayo por lo que tuvo acceso a información no siempre disponible.

<sup>84</sup> Modalidad de despliegue de contingentes en la que el país se responsabiliza de dotar a sus unidades de ciertas capacidades operativas que se establecen en el llamado *memorandum de entendimiento*. Ver: <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/financing.shtml> (acceso 19 de julio de 2013).

En relación a las retribuciones de NNUU como *recurso ad hoc* para mejorar los ingresos del personal militar debe señalarse que las fuerzas armadas elaboraron un sistema de distribución de los pagos de NNUU<sup>85</sup> según las jerarquías del personal<sup>86</sup>.

Además, la legislación vigente, establece que los militares uruguayos desplegados fuera de fronteras reciben una compensación extraordinaria equivalente al 50% de su salario. Además, el tiempo de permanencia fuera del país se computa doble a los efectos de su retiro.

Por otra parte, los despliegues en OPUN, de hecho ahorran a las fuerzas armadas inversiones muy significativas en tareas de entrenamiento y alistamiento de su personal.

Lo dicho permite concluir que la contribución con OPUN y el manejo de los *fondos ONU* por parte de las fuerzas armadas objetivamente facilitaron a los gobiernos electos el proceso de ajuste del presupuesto de defensa. Atenuaron las resistencias de la corporación militar mientras su potencial de intervención/irrupción política aun era considerable. Así se demostró en 1986, ante la tentativa de iniciar procesos judiciales en relación a violaciones de derechos humanos ocurridas durante el periodo autoritario. En dicho caso, las jerarquías militares movilizaron eficazmente sus recursos<sup>87</sup> para asegurar que la transición transcurriera sin *revisionismos*<sup>88</sup>. Ello demuestra que las fuerzas armadas poseían suficientes recursos de poder y voluntad de movilizarlos para desafiar a las instituciones democráticas si lo consideraban necesario.

Finalmente, una mención a la significación político-institucional de las OPUN para las fuerzas armadas. Una motivación de peso decisivo durante los primeros años de contribución con contingentes militares<sup>89</sup>. Ya se adelantó que el fin de la Guerra Fría y la desaparición del enemigo comunista habían dejado *huérfanas doctrinariamente* a las fuerzas armadas uruguayas que, además, emergieron del período autoritario deslegitimadas y aisladas socialmente.

En dicho marco, las OPUN aparecieron como misiones legítimas, pertinentes profesionalmente y prestigiosas doméstica e internacionalmente. En efecto, la

---

<sup>85</sup> Por resolución de la Asamblea General el Estado contribuyente recibe 1.028 dólares por mes por cada efectivo desplegado.

<sup>86</sup> Así, un soldado recibe unos 850 dólares y un coronel alrededor de 3.000 dólares mensuales.

<sup>87</sup> Ver el concepto de poder político militar (Abrahamsson 1972: 140-150) que se discutió en la sección §1.

<sup>88</sup> En 1986 el Parlamento aprobó la Ley N° 15.848 de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado bajo presión de la amenaza de desacato a la Justicia, anunciada por el Comandante en Jefe del Ejército. Durante un largo período (1986-2005) y gracias a esa ley, funcionarios militares y policiales acusados de violaciones de derechos humanos durante la dictadura gozaron de impunidad.

<sup>89</sup> Recordar que debió pasar casi una década hasta que las fuerzas armadas lograron insertarse con éxito en la modalidad de *self-sustainment* y que los pagos de NNUU comenzaron a generar ingresos extraordinarios para mejoramiento y/o compra de material e incluso otros fines.

participación en OPUN además de asociarse a la tradicional política exterior uruguaya de promoción del multilateralismo, la paz internacional y la solución pacífica de los conflictos, mostraba a las fuerzas armadas acudiendo a cooperar con pueblos en difíciles situaciones posconflicto. Además, estas misiones permiten movilizar significativos volúmenes de efectivos en escenarios reales, interoperando con otras fuerzas armadas en ambientes exigentes pero con limitados riesgos de sufrir bajas.

Para concluir; la contribución de tropas uruguayas para OPUN parece haber alcanzado un *techo* y tender a moderarse (Gráfico 3 y Cuadro 2). Razones de tipo doméstico y ciertas nuevas condicionantes internacionales explican dicho cambio.

En relación a las variables domésticas; el reclutamiento de personal militar para OPUN ha comenzado a registrar ciertas dificultades<sup>90</sup>. En efecto, su atractivo económico ha caído como consecuencia de algún incremento del salario militar<sup>91</sup> y de la depreciación del dólar. Además, un alto porcentaje de oficiales y soldados ya han pasado por varias experiencias en OPUN y muestran cierta *fatiga*. El número de expertos y observadores militares uruguayos en OPUN –un indicador del interés de los oficiales en OPUN– ha tendido a caer para ubicarse en sólo 18 (mayo de 2014), un nivel muy alejado del promedio de unos 60 oficiales durante el período 2000-2008 (ver Cuadro 2).

Finalmente, a pesar que los reembolsos de NNUU –unos 50 millones de dólares anuales– continúan siendo un ingreso importante para las fuerzas uruguayas, su significación relativa ha caído en relación al presupuesto general del Ministerio de Defensa (ver Cuadro 4). Debe precisarse que tanto el gasto público como la asignación presupuestal para defensa, medidos en pesos corrientes, se duplicaron entre 2007 y 2013. Entre tanto, el PBI, medido en pesos constantes, se incrementó en un 60% entre 2005 y 2014<sup>92</sup> ver Gráfico 5).

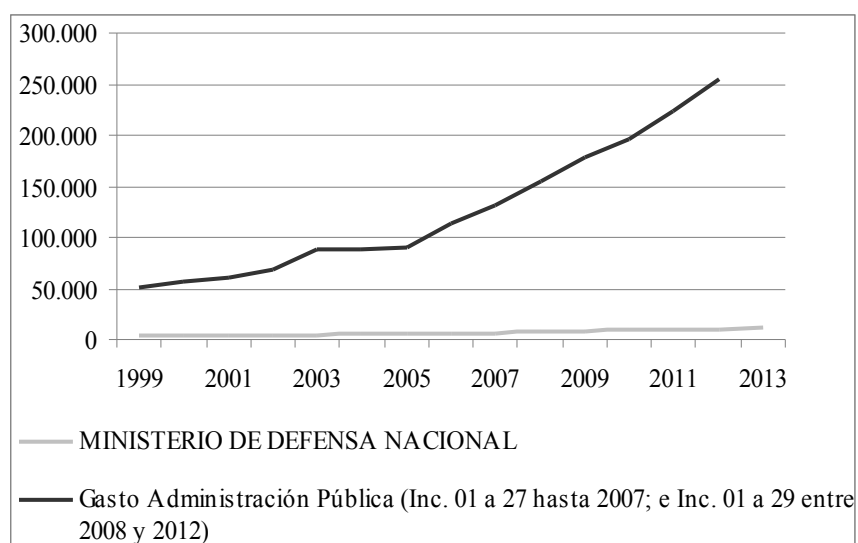
---

<sup>90</sup> Hasta el momento el reclutamiento ha sido voluntario.

<sup>91</sup> En 2011 comenzó a efectivizarse la norma presupuestal aprobada en noviembre de 2010 que permitió volcar los ahorros por supresión de vacantes en el Ministerio de Defensa Nacional a mejoras de sueldos al personal subalterno y en 2012 también para la oficialidad. Así, el ingreso real de los soldados creció 35% entre 2010 y 2014 (Acta N° 121 de la Comisión de Presupuestos Integrada con Hacienda, Cámara de Representantes, 10/07/2014).

<sup>92</sup> <http://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Paginas/Presentacion%20Cuentas%20Nacionales.aspx#> (acceso 27 de noviembre de 2014).

**Gráfico 5. Evolución del gasto ejecutado del Ministerio de Defensa Nacional y del Presupuesto de la Administración Central (1999-2012) (en millones de pesos uruguayos corrientes)**



*Fuente: elaborado por el autor a partir de información de la Contaduría General de la Nación, recopilada por el Mag. Diego Gonnet.*

En el plano internacional, se verifica una mayor prudencia del Consejo de Seguridad de NNUU en relación a OPUN, reflejo de las dificultades para sostener el esfuerzo financiero que ellas representan y consecuencia del significativo atraso en sus pagos a los países contribuyentes.

De todas formas, la continuidad de la contribución uruguaya parece asegurada hasta 2016, cuando Uruguay logre un asiento en el Consejo de Seguridad. Por otra parte, para las fuerzas armadas uruguayas los ingresos extrapresupuestales provenientes de esas misiones continúan siendo una fuente insustituible de fondos, al menos para mantenimiento y renovación de equipamiento.

No puede concluirse sin señalar que la contribución con OPUN, una política resistida por la coalición de izquierda (Frente Amplio) hasta conquistar el gobierno<sup>93</sup>, hoy aparece incorporada como una dimensión consensual de la política exterior uruguaya aunque los cuestionamientos más fuertes provienen de sectores de la propia fuerza política gubernamental.

## 6. Algunas conclusiones e hipótesis a explorar

<sup>93</sup> En diciembre de 2004, dos meses después de su triunfo en las elecciones generales, el Frente Amplio modificó su voto contrario al envío de tropas militares a MINUSTAH. Por más detalles, ver González Guyer (2013b: 122).



La política de Uruguay como contribuyente de personal militar para las OPUN ha establecido un sorprendente récord por su volumen, contribuyendo a dar visibilidad internacional al país e incluso impulsando a su gobierno a postular por un asiento en el Consejo de Seguridad de NNUU para el período 2016-2017.

La literatura académica especializada menciona generalmente al *caso Uruguay* como un contribuyente notable de las OPUN e incluso señala sus motivaciones. Sin embargo, la evidencia empírica que la respalda parece escasa. El artículo intentó aportar un fundamento empírico más detallado a la tesis de que la política uruguaya de contribución a OPUN ha tenido motivaciones principalmente económicas<sup>94</sup>, señalando también la significación de las motivaciones político-institucionales.

Sin embargo, su aporte más original es mostrar cómo la política de contribución con OPUN facilitó el proceso de recomposición de las relaciones de poder entre militares y gobiernos electos durante la transición democrática uruguaya, aunque por razones diferentes a las esgrimidas por otros autores<sup>95</sup>.

Se comenzó por ubicar la participación de Uruguay en OPUN en el contexto más general del desarrollo de las operaciones de paz, un rasgo saliente de la nueva realidad internacional pos Guerra Fría, proponiendo dos tipologías; una general que además sugiere incorporar una nueva *generación* a las cinco ya propuestas para caracterizar la evolución de las OPUN. La otra, ordena las fases de la contribución uruguaya.

Se concluye que dicha contribución no ha sufrido transformaciones cualitativas significativas desde que el primer contingente militar fuera enviado a Camboya. El *padrón general* de la contribución uruguaya con OPUN ha sido el aporte de personal militar. Uruguay no modificó las características de su contribución pese a la complejización de los mandatos aprobados y a la incorporación creciente de actividades y tareas civiles.

En cambio, la contribución uruguaya sí acompañó la evolución cuantitativa de las OPUN y su rasgo más notable ha sido la persistencia. Concentrada en dos grandes operaciones –MONUC/MONUSCO y MINUSTAH–, ella muestra significativa independencia de los intereses de política exterior del país, aunque en el caso de MINUSTAH la participación uruguaya estuvo asociada al proceso regional de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR).

---

<sup>94</sup> Como se señaló antes ello ha sido correctamente diagnosticado por autores como Sotomayor o Diamint.

<sup>95</sup> Charles Moskos, Deborah Norden, Michel Desch, entre otros, han postulado que la participación en OPUN mejora la disposición de los militares de países en transición a la democracia a subordinarse a las autoridades electas.

Finalmente, la evidencia presentada muestra que la política uruguaya de contribución a OPUN ha encontrado un *techo*, vinculado –una vez más– a novedades en los procesos políticos domésticos. Paradójicamente, son las características de esos mismos cambios las que explican la perspectiva de continuidad en la contribución uruguaya a OPUN para los próximos años.

Un fenómeno interesante a observar será la actitud del gobierno uruguayo ante la previsible autorización del Consejo de Seguridad para una nueva operación de paz en la zona del Golfo de Guinea y en particular Guinea Bissau. En efecto, la cierta fatiga del personal militar uruguayo respecto a OPUN y la mejoría del presupuesto asignado a la defensa<sup>96</sup> han atenuado el interés de las fuerzas armadas en OPUN. Si Uruguay decide involucrarse en dicha nueva operación y lo hace con un volumen significativo de personal, ello será por una decisión del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Presidente de la República. Además, en una región<sup>97</sup> donde, en perspectiva, Uruguay podría desarrollar intereses. Todo ello representaría verdadera novedad.

## **Bibliografía**

Abrahamsson, Bengt (1972). *Military Professionalization and Political Power*, Beverly Hills, California: Sage Publ.

Bellamy, Alex J. y Williams, Paul D. (2012). “Broadening the Base of United Nations Troop-and Police-Contributing Countries”, *Providing for Peacekeeping*, Number 1, International Peace Institute, New York.

Blalock, Hubert (1967). *Toward a Theory of Minority Group Relations*, New York: John Wiley & Sons.

Bruneau, Thomas (2005). “Civil-Military Relations in Latin America: the Hedgehog and the Fox Revisted”, *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 19, Número 1, pp. 111-131.

---

<sup>96</sup> Desde 2009 el presupuesto del Ministerio de Defensa ha aumentado sostenidamente y los reembolsos de NNUU han perdido cierto peso relativo (ver Cuadros 4 y 5)

<sup>97</sup> Uruguay posee intereses en el Atlántico Sur y fuertes lazos con Brasil –que otorga interés estratégico al área del Atlántico y a sus relaciones con África–. Uruguay ha comenzado a incrementar sus relaciones con los países africanos y mostrado interés en la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZOPACAS) cuya última reunión ministerial se celebró en Montevideo (enero 2013).

Desch, Michael (1999). *Civilian Control of the Military; the Changing Security Environment*, Baltimore: John Hopkins University Press.

Esteyro, Juan L. (2004). *La Difícil Profesión de la Paz*, Departamento de Publicaciones del Comando General del Ejército, Uruguay.

Hermann, Margaret y Hermann, Charles (1989). “Who Makes Foreign Policy Decisions and How: an Empirical Enquiry”, *International Studies Quarterly*, Number 4, Volume 33.

Gonnet Ibarra, Diego (2012). ¿Cuánto gasta Uruguay en defensa?, *Programa de Cooperación en Seguridad Regional*, Friedrich Ebert Stiftung, Capítulo Uruguay (inédito).

González Guyer, Julián (2013a). “Relaciones civiles-militares en Uruguay en su contexto. La perdurabilidad del control político civil en América Latina”, en Pion-Berlin, D. y Ugarte, José M., *Organización de la Defensa y Control Civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*, Buenos Aires: Jorge Baudino Ed., pp. 99-144.

\_\_\_\_\_ (2013b). “Punching Above its Weight: Uruguay and UN Peace Operations”, en Kenkel, K.M. (ed.), *South America and peace operations. Coming of Age*, New York: Routledge Publ., pp.132-150.

\_\_\_\_\_ (2011). “Luis Rosadilla; el Ministro más popular y un paradójico balance de gestión”, en Caetano, G., Mancebo, M.E. y Moraes, J.A. (coord.), *Políticas en Tiempos de Mujica*, Montevideo: Instituto de Ciencia Política/Ed. Estuario, pp. 163-179.

González Guyer, Julián; Alonso, Reinaldo; Gonnet, Diego y Vera, Bruno (2008). *Calidad, eficiencia y transparencia del presupuesto de defensa: el caso Uruguay*, Resdal, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.resdal.org/presupuestos/caso-uruguay.pdf> (acceso 29 de setiembre de 2012).

González Guyer, Julián; Gonnet, Diego y Arbesún, Rolando (2007). *Defensa Nacional y Fuerzas Armadas: Democracia e Integración Regional*, (Capítulo VI). Disponible en: <http://www.fcs.edu.uy/pagina.php?PagId=354&CatId=23&SubCatId=189> (acceso 1 de setiembre de 2012).

Huntington, Samuel (1957). *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military*, Harvard: Harvard University Press. Vintage Books, Alfred A. Knopf Inc. & Random House Inc..

Kaldor, Mary (1999). *New & Old Wars*, California: Stanford University Press.

Kenkel, Kai Michel (2013). Five generations of peace operations: from the “thin blue line” to “painting a country in blue”, *Revista Brasileira de Política Internacional* Volume 56, Number 1, pp. 122-143.

Methol Ferré, Alberto (1959). *La Crisis del Uruguay y el Imperio Británico*, Buenos Aires: Ed. Peña Lillo (disponible en <http://www.metholferre.com/obras/libros/capitulos.php?id=1>, acceso 11 de mayo de 2013).

\_\_\_\_\_ (2010 [1967]). *El Uruguay como problema*, Buenos Aires: Publicaciones del Sur (disponible en: [http://www.metholferre.com/obras/libros.php#obr\\_1](http://www.metholferre.com/obras/libros.php#obr_1), 11 de mayo de 2013).

\_\_\_\_\_ (2004). “Mercosur: una nueva lógica histórica”, (disponible en: <http://www.metholferre.com/obras/articulos/capitulos/detalle.php?id=197>, acceso 10 de octubre de 2013).

Moskos, Charles (2000). “Towards a Postmodern Military: the US as a Paradigm”, en Moskos, Charles C., Williams, John A. & Segal, David R. (eds.), *The Postmodern Military: Armed Forces after the Cold War*, New York: Oxford University Press.

Münkler, Herfried (2005). *The New Wars*, Malden, MA: Polity Press.

Norden, Deborah (1995). "Keeping the Peace, Outside and In; Argentina's UN Missions", *International Peacekeeping*, Volume 2, Number 3, pp. 330-349.

Peláez, Amilcar (2008). *Administración Pública de los Recursos de la Defensa en Uruguay*, Tesis Doctoral, Universidad de Deusto (inédito).

Pion-Berlin, David (2005). "El Manejo Político de las Fuerzas Armadas en Latinoamérica", *Military Review* (ed. español), marzo-abril, pp. 52-67.

Real de Azúa, Carlos (1997 [1969]). "Ejército y Política en Uruguay", en Caetano, G. and Rilla J. (comp), "*Real de Azúa. Escritos Políticos*", Montevideo: Ed. Cal y Canto.

\_\_\_\_\_ (1984). *Uruguay: ¿una sociedad amortiguadora?*, Montevideo: CIESU/EBO.

Resdal – Red de Seguridad y Defensa de América Latina (2010). *Atlas Comparativo de Defensa en América Latina y el Caribe 2010*, Buenos Aires: Resdal.

Russell, Roberto (1990). "Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina. Aspectos Comparativos y Consideraciones Teóricas", en Russell, R. (ed.), *Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina*, Buenos Aires: Ed. GEL.

Tilly, Charles (1990). *Coercion, Capital and European States AD 990-1900*, Oxford: Basil Blackwell.

Valenzuela, J. Samuel (1992). "Democratic Consolidation and Post-transitional Settings: Notion, Process and Facilitating Conditions", en Mainwaring, S., O'Donnell, G. & Valenzuela, J.S (eds.), *Issues in Democratic Consolidation. The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Indiana: University of Notre Dame Press.

Sotomayor, Arturo (2013). “Uruguay” en A.J. Bellamy & P.D. Williams (eds.), *Providing Peacekeepers: The Politics, Challenges and Future of UN Peacekeeping Operations*, Oxford: Oxford University Press.

\_\_\_\_\_ (2007). “La participación en operaciones de paz de la ONU y el control civil de las fuerzas armadas: los casos de Argentina y Uruguay”, *Foro Internacional, Colegio de México*, Volumen 47, Número 1 (187), pp. 117-139.

Weber, Max (2002). *Economía y Sociedad*, México DF: FCE.