

# **Las FFAA como partido político sustituto. El Caso Uruguayo. 1973-1984**

Juan Rial

---

**Juan Rial:** Cientista político uruguayo. Investigador Jefe del Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU).

---

*Las fuerzas armadas uruguayas en el período dictatorial y el rol posible de estas en el proceso de redemocratización constituyen el análisis central de este trabajo. En 1973 un subgrupo, un verdadero "partido militar" se adueñó de las FFAA y eliminó a los militares "profesionalistas". Este sector se propuso conducir un proceso político, negando la política, asumiendo el mando supremo como aconteció en otros regímenes autoritarios del Cono Sur. El régimen militar se caracterizó por la fuerte autonomización de las fuerzas armadas respecto de la sociedad civil y la actuación de éstas como "partido político sustituto", de carácter único, durante todo el período, ante el receso de los partidos políticos. Sin embargo, esta pretensión de las FFAA de considerarse parte constitutiva e indivisible del poder político fue progresivamente rechazada por la sociedad, llegándose posteriormente a un acuerdo entre los partidos políticos y las fuerzas armadas para la salida del régimen autoritario, aunque según el autor, en esta negociación se impusieron garantías importantes que le permiten a las FFAA mantener fuertes niveles de autonomía dentro del aparato estatal.*

El golpe largo de 1968-73 mostró a las fuerzas armadas uruguayas en un creciente proceso de asunción de protagonismo en lo político. Pero sería difícil afirmar pura y exclusivamente que actuaron como guardianes de un sector social o protectores exclusivos del mismo. Aunque pueden rastrearse actitudes muy favorables de empresarios industriales hacia ese involucramiento ante el creciente grado de amenaza percibido para el sistema económico<sup>1</sup> la intervención militar en gran

---

<sup>1</sup> O'Donnell, Guillermo: "Reflectives on the pattern of change in the bureaucratic-authoritarian state" in LARR (XII), 1978; Handelman, Howard: "Labor industrial conflict and the collapse of Uruguayan

medida se hizo para defender al Estado, por cuanto en tanto fuerzas armadas son, precisamente una fuerza estatalista. Ese Estado que había perdido su carácter representante de la sociedad civil, se separaba de ella para reprimirla, ante la imposibilidad de continuar, sin implementar cambios, de realizar "anticipación bonapartista".

A continuación se hizo una "lectura local" de la Doctrina de la Seguridad Nacional<sup>2</sup>. Se buscaba, fundamentalmente proteger la construcción estatal de la cual dependía la subsistencia de la corporación militar. En el libro justificante **El Proceso político**<sup>3</sup> se establece el concepto de seguridad para el desarrollo y su surgimiento:

*"Bastaron no más de siete meses para que el aparato sedicioso, brazo armado de la subversión, fuera destrozado por una acción militar lo necesariamente enérgica y coherente como para restablecer la confianza que el Estado, durante años de desidia y politiquería, había venido perdiendo progresivamente como instrumento de orden, de paz y de progreso".*

En consecuencia, las fuerzas armadas se arrogaron la facultad de proporcionar "seguridad" al desarrollo, y proceden a instaurar en la nueva Ley Orgánica Militar de 1974<sup>4</sup> los conceptos diferenciados de seguridad y defensa nacional. La definición adoptada es amplísima.

El problema era establecer los objetivos para los cuales se proporcionaba seguridad. O sea para que se "patrullaba" constantemente esa sociedad y de acuerdo con ello al mismo tiempo se hacía un doble juego. Se reprimía a enemigos reales o virtuales de la corporación y se intentaba sustituir el modelo anterior, provocando una fuerte "desbatllización". Mientras que en el período en el cual se construyó y afianzó en Uruguay donde el batllismo llegó a permear todo el tejido social y el Estado fue visto como un instrumento de los fines de la sociedad civil, las fuerzas armadas fueron simplemente un instrumento neutralizado de ese Estado, sin rol eficaz a cumplir dentro de ese proyecto de país, dentro de los "objetivos nacionales" que se había marcado la creación de un "país modelo"<sup>5</sup> a comienzos de siglo ahora había una inversión.

### **PROYECTO DE UN "EJERCITO PATERNAL Y POPULAR"**

Ahora era la fuerza armada la que buscaba influir en la sociedad. Una forma sería la de proporcionarle un modelo, un objetivo. Los famosos comunicados 4 y 7 del 9 de febrero encandilaron a muchos que creyeron que las fuerzas armadas optaban por un proyecto "peruanista". Pero lo que se puso en práctica fue una nueva

Democracy" in *Journal of Inter-American Studies and World Affairs* 23, 1981.

2 Comblin, Joseph: **Pouvoir militaire dans l'Amerique Latine**, Pierre Delarger editor, París, 1977.

3 Uruguay. Junta de Comandantes en Jefe: **Las Fuerzas Armadas al Pueblo Oriental. I. La subversión**, 1976; **Las Fuerzas Armadas al Pueblo Oriental. II. El proceso político**, 1978.

4 Uruguay. Fuerzas Armadas: **Ley Orgánica Militar N° 14.157**, MDN, 1974.

5 Vanger, Milton: **El país modelo**, EBO, Montevideo, 1983.

modalidad de acción de modo que el ejército pasó a intentar insertarse en la sociedad, convirtiéndose en un "ejército paternal y popular". Buscó apoyos en capas bajas de la sociedad, reclutó allí nuevos efectivos que llevaron a un fuerte incremento del personal con sumisión a la estructura, jerarquía y disciplina militar. En 1970 cuando se estaba en los preliminares de la lucha contra los guerrilleros, los efectivos militares asignados al Ministerio de Defensa eran 21.269 personas. En 1978 cuando imperaba la dura paz impuesta por la represión los militares alcanzaron a encuadrar 38.545 personas. Si bien muchos de ellos no eran combatientes, era evidente un proceso de cooptación de sectores populares. Esto se ampliaba por la acción que las fuerzas armadas realizaban en la administración y control de las empresas públicas. El "patrullamiento" de la sociedad llevó también a que las FFAA practicarán formas de clientelismo, sea vertical u horizontal (cubriendo a grandes grupos sociales, especialmente de estratos bajos de las periferias de los centros urbanos). Con ello se incorporó a las fuerzas armadas y a su protección un núcleo de la población que hasta entonces estuvo bajo la protección de la clase política.

Lograr este resultado supuso, previamente, librar una guerra interna, que continuó a lo largo del tiempo durante el régimen militar. Los miembros del cuerpo de oficiales que no estaban de acuerdo con la conducción del mando superior fueron sucesivamente apartados y purgados de la institución. En 1973 el Cuerpo de Oficiales coincidía en la necesidad de derrotar a los grupos armados y sólo un pequeño grupo estuvo comprometido con esos movimientos guerrilleros. Pero no todos estaban dispuestos a seguir adelante.

Algunos temieron que el involucramiento en la lucha contra los "tupamaros", llevase decididamente a participar activamente en la vida política dejando de lado el "profesionalismo" preexistente. Considerándola una lucha de carácter policial se llegó a abogar por la creación de un cuerpo especializado, no militar, para la lucha antisubversiva. En los hechos parte del ejército fue re-entrenado y convertido en un cuerpo para el combate contra los irregulares<sup>6</sup>, pero esta función dejó de cumplirse rutinariamente tras un corto período. Luego eran meras operaciones policiales de caza de personas.

Por tanto, el problema consistió en la decisión respecto a qué hacer con el involucramiento político.

Una suerte de rol "moderador"<sup>7</sup> atenuado ya había sido juzgado a lo largo de la crisis del sesenta, cuando ante medidas de seguridad impuestas por el poder ejecutivo las fuerzas armadas (normalmente el personal del ejército) actuaban como rompehuelgas o como custodio de líderes sindicales. Si bien los márgenes de la acción militar crecieron fuertemente, especialmente en 1968, cuando se militarizó a funcionarios públicos, no se intentaba más que introducir el paréntesis cesarista.

6 Burgueno, Regiono y Pomoli, Juan José: **La experiencia uruguaya**, Centro Militar, Montevideo, 1984.

7 Stepan, Alfred: **The military in policas. Changing Patterns in Brasil**, Princeton University Press, Princeton, 1971.

En 1973 un subgrupo, un real "partido militar", se adueñó de las fuerzas armadas y llevó adelante un nuevo proyecto. El dominio de información y conocimiento que tuvo el grupo que combatía a los "tupamaros" comenzó a ponerlo muy cerca de resortes de poder. Otros sectores o camarillas tenían viejas cuentas a cobrar con la clase política e ideológicamente estaban imbuidos de un fuerte antibatllismo y, por sustitución, asimiladores de corrientes que exaltaban valores conservadores, cuando no francamente neonazis. Al actuar en conjunto eliminaron a los militares "profesionalistas" que a lo sumo hubiesen aceptado roles moderadores, como los propuestos en febrero de 1973 por el entonces senador Wilson Ferreira Aldunate.

Terminada la oposición de la armada en febrero de 1973, comenzó una lenta depuración de aquellos que se oponían al grupo dominante en la fuerza. El proceso se institucionalizó con la nueva Ley Orgánica Militar que permitía forzar el retiro de oficiales desafectos por parte de los mandos superiores.

Aunque diversas facciones manejaron el ejército, principal de las armas, con paralelos contactos en la armada y la fuerza aérea, quedó claro que había un desdoblamiento entre actividad política y actividad militar que era difícilmente perceptible y, en los hechos, casi imposible de disociar en los niveles tope.

Dado que el país se encontraba en un grado alto de bloqueo, de empate social entre las diversas fuerzas sociales y políticas que eran incapaces de proponer un nuevo estilo para adaptarse a la cambiante y nueva coyuntura internacional, pronto quedó en evidencia que quizás el único lugar en donde esos bloqueos se podrían reflejar, pero de algún modo resolverse eran las fuerzas armadas. Su fuerte autonomía de la sociedad civil, su alto carácter estatalista, su dependencia fuerte de la supervivencia y afirmación del Estado y el hecho de que toda la sociedad civil uruguaya siempre fue débil y subordinada a un Estado paternalista, facilitaron la tarea. Pero el Estado, encarnado ahora por esa fuerza militar dudó entre aplicar un plan reductor del mismo, tal como era preconizado por los economistas neoliberales que, finalmente, fueron los únicos que proporcionaron un modelo alternativo, y continuar con la tarea del "ogro filantrópico", aunque reorientándolo de modo que ya no fuera el Estado el paternalista, sino las fuerzas armadas y, sustancialmente dentro de ellas el ejército, el que asumía ese rol.

### **"PARTIDO MILITAR SUSTITUTO".AUTONOMIA Y PROFESIONALIZACION**

Conducir un proceso político, negando la política, tratando de administrar desde lo alto, tal como ha acontecido en otros de los regímenes autoritarios del cono sur, fue uno de los objetivos propuestos. Al mismo tiempo era necesario llevar adelante contactos con los sectores empresariales que dentro del sistema capitalista apuntalarían el nuevo estilo en lo económico. La alianza con los neoliberales dio lugar a una política extremadamente heterodoxa.

Por un lado se aceptó liberizar crecientemente sectores de la economía,

especialmente el financiero y desproteger, mediante la eliminación de subsidios y de normas legales arancelarias a parte de la industria, pero, paralelamente, se reforzó al Estado, a tal punto que hoy el proceso de restauración del Partido Colorado batllista debe actuar contra su propia base ideológica, pragmáticamente.

La negación de la política llevo a que los militares en buena medida tratasen de manejarse con criterios tecnocráticos, "profesionalizantes" en cierta medida, pero obligadamente, para el mando militar esto obligó a un desdoblamiento. Los recursos políticos con que contaron los militares provinieron de sectores emergentes en el área financiera (representados por economistas, por lo general, con fuertes contactos con el exterior) y por los profesionales "ocultos" de los partidos políticos en el Estado.

A último término, sin embargo, fue la propia corporación militar la que se reservó el mando supremo. Diversas instancias, crecientemente institucionalizadas, dieron origen al predominio de los militares en la conducción política y a su constitución como "partido militar sustituto".

El principal órgano militar de decisión fueron las Juntas de Oficiales Generales (J.J.OO.GG.), compuestas en cada fuerza por quienes obtuvieron la principal jerarquía. Generales en el ejército, brigadieres en la fuerza aérea y contralmirantes en la armada. Al comienzo del proceso militar eran 12 en el ejército y 3 en cada una de las demás fuerzas. La Ley Orgánica de 1974 subió a 14 el número de generales y a cinco el de los mandos de las otras dos fuerzas. En 1977 se adicionaron dos generales más en el mando de tierra y uno más en cada una de las otras dos organizaciones.

Oficialmente no estuvieron previstas en las leyes orgánicas el funcionamiento de estos mandos: las J.J.OO.GG. Pero, los mecanismos de ascenso establecidos en el régimen determinaron la eliminación de las previsiones anteriores que permitían el ascenso por tercios al generalato (1/3 por concurso, 1/3 por antigüedad y 1/3 por un sistema de selección realizado por el poder ejecutivo). Se estableció por parte de la jerarquía militar un ascenso exclusivo por selección que implicaba una cooptación realizada dentro de la corporación. Los antiguos generales (o equivalentes) al producirse vacantes debían votar qué coroneles (o equivalentes) serían ascendidos en esas vacantes. La autonomización de las fuerzas armadas respecto de la sociedad civil se dobló en autonomía respecto al propio Estado. El presidente y el poder ejecutivo perdieron potestades de control sobre las fuerzas armadas. El Ministerio de Defensa, ejercido siempre por civiles durante el régimen militar, fue apenas una oficina de coordinación administrativa y, además, con responsabilidades logísticas de escasa significación.

Estas juntas de oficiales controlaron de este modo el acceso al mando superior y obviamente operando este mecanismo de cooptación sólo podían aspirar a llegar quienes tenían buena vinculación con los jefes que elegirían en cada mes de enero cómo llenar las vacantes a producirse en ese año.

El mecanismo, también preservaba contra eventuales intentos de caudillismo militar. El liderazgo de jefes carismáticos quedaba prácticamente anulado por el cumplimiento automático de las normas sobre retiros obligatorios.

Las juntas además de dictaminar quienes serían sus integrantes, de disponer el cese forzoso de oficiales disidentes, nominaban a sus "primus inter pares", el comandante general en cada una de las fuerzas y además (esto sí llegó a ser legislado) integraron el llamado Consejo de la Nación a partir de 1976. Este era un organismo designador del Presidente de la República, presidente y miembros del Consejo de Estado (el organismo "sustituto" del parlamento), de la Suprema Corte de Justicia y de la Corte Electoral. Los oficiales de rango de general, en unión con los consejeros de Estado, conformaban ese consejo que sustituía al cuerpo electoral en la elección de las principales magistraturas. Dado que el número de generales, contraalmirantes y brigadieres fue finalmente de 28 personas y los consejeros de Estado 25, de todos modos se aseguraba una mayoría contra una remota posibilidad de rebelión de estos miembros de un parlamento "biónico" compuesto de "yes men".

Además las juntas designaron, poco antes de 1980, a la llamada COMPASPO (Comisión Política de las Fuerzas Armadas), compuesta por cuatro miembros del ejército (los generales Raimundez y Rapela del ejército, con un intermedio del brigadier Pampillón de la fuerza aérea, la presidieron), dos por la armada y dos por la aviación. Esta comisión debía instrumentar la salida de la situación autoritaria. Su fracaso motiva que todos los JJ.OO.GG. trataran el punto en 1984. En resumen, en manos de estas juntas estuvo el manejo de la conducción política al más alto nivel en todos estos años.

La Junta de Comandantes en Jefe, coordinadora de la acción de las fuerzas, se instituyó legalmente como parte de los acuerdos que culminaron con la crisis de febrero de 1973, así como el Estado Mayor Conjunto (ESMACO) organismo de planeamiento común a las tres fuerzas que más que un estado mayor interfuerzas fue algo así como un coordinador interministerial por su fuerte incidencia, por medio de oficiales de enlace en todos los ministerios, empresas públicas y servicios descentralizados. A su vez el COSENA, Consejo de Seguridad Nacional, institucionalizado también en febrero de 1973 y luego legislado en la Ley Orgánica Militar de 1974, atendía, como órgano ejecutivo la labor cotidiana de gobierno. Reuniéndose semanalmente en forma rutinaria, compuesto por los tres comandantes en jefe, el ministro del Interior (que siempre fue un militar en actividad en el régimen militar), el ministro de Defensa (una simple marioneta), el de Relaciones Exteriores, más el jefe del ESMACO decidían junto al Presidente de la República acerca de las principales resoluciones a tomar que afectaban a la "seguridad nacional". Cinco militares en actividad, miembros de las Juntas Oficiales Generales en 8 miembros del gobierno eran los principales tomadores de decisiones, que cuando eran de carácter estratégico sustancial, previamente, las discutían las JJ.OO.GG.

Esta situación imperante en el régimen militar uruguayo está marcando estas características:

a) Fortísima **autonomización de las fuerzas armadas** respecto a la sociedad civil, donde los bloqueos entre sectores sociales dieron más margen de maniobra a los militares y sus asesores civiles que se transformaron, muchas veces, en "decisiones aislados", en cierto modo "independientes" de ciertos grupos de presión empresariales, favoreciendo a nuevos sectores que emergieron en el período.

b) Alta **autonomización dentro del Estado**. Dejaron de ser un "brazo armado" del poder ejecutivo, autonomizándose del mismo para la designación de sus mandos y la autorregulación de la corporación, en su presupuesto, normas de manejo, fijación de objetivos.

c) **Asunción efectiva de las principales responsabilidades de gobierno** en todos los niveles ejecutivo y legislativo, con fuertes controles sobre la actividad judicial, por la vía de la designación de su cúpula jerárquica y de nuevas normas reguladoras de la justicia.

d) **Actuación como "partido político sustituto"**, de carácter único, durante todo el período ante el receso de los partidos políticos, a los que se amenazó con su desaparición, pero finalmente se congeló<sup>8</sup>. Esta acción "partidaria" supone el ejercicio de articulación de intereses, que, en principio intentaron dejar de lado, anulando la política por la administración, pero que, los hechos, impusieron, especialmente y crecientemente a medida que pasaba el tiempo y era necesario buscarle una institucionalización al nuevo régimen que, en principio se buscó fuera en base a una "democradura", de acuerdo con la terminología de Schmitter (1983).

e) **Desdoblamiento e integración entre funciones profesionalizantes y desprofesionalizadas de carácter político**. Dado que un fuerte involucramiento permanente de las fuerzas armadas en tanto corporación amenaza el mantenimiento de la situación de "fuerza militar" se debió por medio de un complicado proceso de mando establecer criterios "de división" manteniendo la integración entre las tareas profesionales y las políticas, usando en realidad al mantenimiento de su cohesión.

f) Para compensar el fuerte aumento de la desprofesionalización por el involucramiento político se buscó compensar con un proceso inverso: se incrementó el número de unidades de combate, se crearon nuevas armas y se mejoró fuertemente el material bélico disponible. Obviamente este supuso un tratamiento desigualitario. Favoreció notoriamente al ejército y muy en segundo orden a la fuerza aérea, mientras que la armada casi no tuvo ocasión de acceder a una **modernización tecnológica**, debido a los problemas derivados de la actuación

---

<sup>8</sup> Rial, Juan: **Partidos Políticos Democracia y Autoritarismo**, EBO, Montevideo, 1984; "Los límites del terror controlado" CIESU DT 97/85, Montevideo, 1985.

de la fuerza en 1973.

El proceso, por consiguiente fue doble: al mismo tiempo que se acentuó la corporatización, actuando en principio como fuerza cohesionada, pese a la lucha de facciones internas, se produjo un intento de mantener la profesionalización a la vez que se desprofesionalizaba a parte del cuerpo de oficiales para cumplir funciones políticas en tanto "partido militar" sustituto.

Separadas de la sociedad por un sistema de reclutamiento que favorece el endoreclutamiento, que atrae a sectores de clases medias bajas, muchos de ellos de origen en pequeños centros urbanos del interior del país en lo que refiere al cuerpo de oficiales y con un personal de tropa alistado proveniente de capas rurales bajas (expeones de estancia) o marginales de las periferias urbanas, su subsistencia depende del acentuamiento de su posición corporativa.

Como tal, ello las empuja a reforzar su posición estatalista y a controlar o al menos a presionar fuertemente al Estado para obtener recursos. La autonomización es por lo tanto doble, tendiente a separarse de la sociedad y aún dentro del Estado a constituir un segmento diferenciado.

Sin embargo, el involucramiento en política que comenzó a darse a partir de 1973 los condujo a penetrar en la sociedad. En lugar de ser penetrados por ella intentaron lo contrario. Conducirla. Antes lo había realizado la "clase política". Ahora se trataba de sustituirla. De ahí los planes para ser una fuerza militar paternal y populista que se combinaba con la represión de sectores selectos.

El gran problema era cómo hacerlo manteniendo a su vez como ejército (como fuerzas armadas si se extiende a las otras dos fuerzas que actuaban subordinadas a este), como corporación. Si se deseaba a la vez mantener una fuerza militar profesional y "hacer política" (aunque fuese intentar negarla, privatizando lo publico) había que llegar a la síntesis del "soldado-político" de lo cual ya había ciertos antecedentes en otros regímenes totalitarios.

Mantener la profesionalización era un imperativo, pero también había que hacerlo en aras de un claro objetivo político. En diciembre de 1979, el director de la Escuela de Armas y Servicios al culminar los cursos dirigió estas palabras en su discurso:

*"...es necesario estudiar, profesionalizarse, capacitarse para el mando y la acción y fundamentalmente pensar y meditar sanamente si el camino que seguimos es el adecuado o si es necesario dar un golpe de timón y cambiar el rumbo.*

*Hoy me permito manifestarles, basado en experiencia de 40 años de servicio, cuando en el pasado, en nuestros principales centros de estudios militares o en las mismas Asambleas del Centro Militar, como del 4 de enero de 1968, se ignoraba o se ocultaba la realidad nacional, cuando se convirtió en delito denunciar la escalada del marxismo y la corrupción existente, cuando se trataba de endulzarnos con la palabra de militar-civilista, expresión que los*



*verdaderos soldados rechazamos de cuajo. Ejército civilista, sólo pueden expresarse, de este modo, aquellos que influidos por mezquinos intereses o por repugnantes ambiciones políticas, conspiran contra la auténtica función del ejército y se confabulan para socavar el enaltecido espíritu que debe regirla misión de sus integrantes.*

*No basta a una nación poner un ejército, es preciso que ese ejército esté animado de una cabal conciencia militar, si se desea que él responda fielmente a sus fines naturales, porque muy mal se avendría a las necesidades de la guerra moderna e ideológica, si no alcanza las exigencias de efectividad y capacidad en el combate".*

Esta doble acción de la fuerza, sin embargo, supone cierto grado de disociación. Los niveles de ejecución deben estar imbuidos de la posición ideológica sustentada por la corporación, pero no pueden decidir, deben aceptar el verticalismo total de la organización. Quienes deciden se encuentran al tope de la escala jerárquica. Y allí debe producirse un doble proceso de profesionalización-desprofesionalización, si adoptamos criterios como el sustentado por Varas<sup>9</sup>. Deben por un lado conducir una fuerza militar importante. El Comandante en Jefe del Ejército, Gral. Queirolo, lo había manifestado claramente: "un ejército reducido de efectivos pero de alta capacitación técnico-profesional"

De ahí la renovación tecnológica e inversiones efectuadas especialmente entre 1979 y 1981. Pero el mismo comandante Queirolo tenía claramente en mente que ello se hacía no con un fin meramente profesionalizante, sino con uno de carácter político. Y esto debía ser claro para el personal subalterno, además del profesional superior, en donde a medida que se subía en la jerarquía debía cumplirse con ese doble rol y tratar de integrarlo.

Los jefes de unidades militares, además de cumplir su papel profesional, debían supervisar una fuerte cantidad de actividades de carácter civil, muchas veces de gobierno o administración y muchos de los oficiales expresamente debían asumir cargos de carácter político. Esto fue claramente visible en los intendentes, los jefes administrativos de los departamentos en que se dividía territorialmente el país, así como en los directores de ministerios y empresas públicas. Excepto el intendente de Montevideo, finalmente todos fueron coroneles, dependientes cada uno de ellos del jefe militar de la división que en su departamento tenía jurisdicción.

La difuminación entre roles administrativos y políticos, desprofesionalizantes y los profesionales se aseguraba por dos vías:

a) Predominio de una de las fuerzas sobre las otras, hegemonía acatada, sin protestas en razón de la diferencia de potencial militar entre ellas. El ejército era el líder del proceso. Dentro de las otras dos armas, aunque por antigüedad debiera corresponder a la armada la segunda precedencia, el enfrentamiento de febrero de 1973 la perjudicó de modo que siempre estuvo casi en condiciones de igualdad con

---

<sup>9</sup> Varas, Augusto: **Autonomización Castrense y Democracia en América Latina**, FLACSO, Santiago, 1984.

la fuerza aérea, cuyos oficiales siempre supieron ponerse a tiempo, tanto a la entrada como a la salida del régimen, con el bando ganador.

b) Mecanismos para evitar la inseguridad propia del manejo de la política, por medio de los cuales se hacía efectiva la cohesión de las fuerzas armadas.

Teniendo en cuenta otros ejemplos, como el argentino, donde las luchas entre facciones y camarillas llegaron en alguna oportunidad al enfrentamiento violento y abierto, como en 1962 entre azules y colorados<sup>10</sup>, las fuerzas armadas en tanto corporación mantuvieron su cohesión mediante el mecanismo del funcionamiento corporativo vertical, bajo el mando de las Juntas de Oficiales. Esto suponía:

1. Manejo de la institución y de las principales decisiones políticas a través de la discusión de pautas muy generales en forma colegiada por parte de todos los generales. Las decisiones se tomaban democráticamente, por voto de mayoría (nombramiento de oficiales para los ascensos al generalato, toma de ciertas decisiones claves, por ejemplo). Aquí imperaba el consenso.

2. Imposición por la vía vertical del mando militar jerárquico de estas decisiones al resto de la corporación que no puede deliberar y menos aún decidir.

3. Imposición de una ideología común para todo el personal, la Doctrina de la Seguridad Nacional, interpretada por las JJ.OO.GG. que asegura que el personal de la corporación no sólo ejecute sino que participe de ella. Para el nuevo personal militar la socialización se hace dentro de estos parámetros. Los disidentes que lleguen a ocupar posiciones relevantes (jerarquía de oficial superior) son pasibles del control de mando superior y de ser alejados por discrepar ideológicamente.

Con ello la función política pudo compatibilizarse con la función militar y el "partido-militar" sustituto en realidad era una organización de cuadros, donde sólo deliberaba su tope, una suerte de "comité central", teniendo como "cuadros intermedios" a la oficialidad superior y como "militantes" a todos los integrantes de la corporación, a los que se agregaban "simpatizantes", aquellos que por vía de parentesco o por compartir la ideología de la corporación, desde fuera de ella apoyaban su acción en lo político, o sea los beneficiarios de la acción paternal y populista de las FFAA. Paralelamente actuaban, entrenándose y perfeccionándose técnicamente como profesionales militares.

Este nuevo rol de profesionales-políticos, de "**soldados - políticos**", quizás fue expresado en mejor forma en 1980 por el coronel J. Laitano:

*"La misión de las FFAA, en su última instancia es política No de partidos, ni de clases, ni de parcialidades; consiste fundamentalmente, en defender los valores esenciales y permanentes, que fundamentan la existencia de la patria.*

---

10 Rouquie, Alain: **Pouvoir militaire et sonate politique en la Republique Argentine**, FNSP, París, 1978.

*Es política, porque los que se preparan para sacrificarse y morir por la patria, deben saber qué cosa es la patria, la esencia y el fin, lo que la fortalece, y lo que la debilita, lo que la confirma en su ser, y lo que la niega. Deben saber, el verdadero sentido y el valor del sistema institucional. En qué medida, conforma o contradice el Ser Nacional. No es una fuerza ciega y muda, instrumento pasivo de la autoridad civil, que se usa excepcionalmente con carácter represivo, y se posterga en la participación nacional.*

*Y deben saber, además, que las FFAA son parte constitutiva e indivisible del poder político: la fuerza que funda y sostiene la **soberanía**, el **orden** y la **paz interna**" (Discurso del 14 de abril de 1980).*

Intentar convertir esto en un postulado aceptado por la sociedad resultó un fracaso. En 1980 los militares fracasaron en imponer una "democradura" por la vía del consenso popular. El código de su discurso público pasó a conmutarse, fue apaciguado. Pero su nueva formulación no eliminó las motivaciones prácticas de este acto ilocutorio, su "base material", la protección de la corporación con la nueva ideología adquirida.

Desde allí en adelante se negoció la salida, pero se partió de un punto sustancial: la corporación armada era un actor político y como tal negociaba y seguramente debería ser tenida en cuenta en el futuro, tras el fin del régimen autoritario.

### **LA REDEMOCRATIZACION Y LAS FFAA ¿CUAL ES EL ROL POSIBLE?**

Las negociaciones que permitieron la salida del régimen autoritario culminaron con un acuerdo entre fuerzas partidarias y las fuerzas armadas, representadas por sus comandantes en jefe.

En lo fundamental este acuerdo impuso garantías importantes para la corporación armada de modo de mantener niveles de autonomía dentro del aparato estatal.

a) Los oficiales superiores de la jerarquía de coronel serían designados por el poder ejecutivo, previa venia del senado, como era usual, pero el poder ejecutivo podría solo proponerlos entre una lista previamente preparada por el mando militar que adjudica dos nombres por cada cargo vacante. El régimen de ascenso sería fijado por una ley orgánica nueva, sancionada finalmente en noviembre de 1984, que es muy posible se haya discutido en forma reservada en el acuerdo de mediados de año.

b) Los oficiales generales seguirían siendo ascendidos por selección, exclusivamente, y por cada cargo vacante el comando militar propondría dos nombres. Una vez propuesto si el senado negaba la venia, el poder ejecutivo podía insistir y sólo por 2/3 de componentes de la cámara podía ser definitivamente rechazado.

c) Los comandantes en jefe serían electos de una terna de generales mas antiguos (entre los dos de la "derecha" en las otras fuerzas) directamente por el Presidente de la República, sin necesidad de venia, manteniendo el criterio de "primus inter pares".

d) Aunque el Consejo de Seguridad Nacional fue reducido a la mera calidad de organismo asesor a convocar por el presidente, los militares insistieron en mantenerlo, como símbolo de su posición ideológica predominante.

e) Se estableció una nueva figura jurídica constitucional, el llamado "estado de insurrección" que permite imponerlo en casos de acciones subversivas, permitiendo la inmediata suspensión de la vigencia de los derechos humanos consagrados por la democracia liberal y la utilización de la justicia militar como forma de disciplinamiento inmediato a aplicar a los incursos en delitos durante la vigencia de ese estado. Sin embargo, se admitió el control de la medida por la Asamblea General Legislativa.

Este acuerdo se hizo en base a una nueva Acta Constitucional que regiría durante un año (1985) al asumir el nuevo gobierno democrático y debía ser confirmada o rechazada por el parlamento en tanto asamblea constituyente, que, a tales efectos, deberá tratar ese temario a partir de julio de 1985 y luego ser sometida a plebiscito al cuerpo de ciudadanos. Saliendo del gobierno, fundamentalmente para proteger a la institución, se complementó por otra serie de medidas. Una nueva Ley Orgánica del Ejército votada en noviembre de 1984 reorganizó el número de efectivos, racionalizando fuertemente la composición del cuerpo de comando de modo de convertirlo nuevamente en una pirámide y aumentando los tiempos de permanencia en los grados subalternos. En el ejército, 1.440 oficiales de la jerarquía de teniente 2º a teniente general compondrán el cuerpo de oficiales en unión de todos los alféreces que vayan egresando cada año de la Escuela Militar.

Lograr este resultado suponía hacer un cambio fuerte en las jerarquías de coronel. Disposiciones transitorias permitieron eliminar a 85 coroneles pasados a retiro con la remuneración más alta posible.

Otras disposiciones protectivas de la corporación se dictaron, tales como pasar a dependencia de la Junta de Comandantes en Jefe el Servicio de Información de Defensa, que hasta entonces lo hacía nominalmente del Ministerio de Defensa. De este modo se "cortocircuitó" esa posibilidad de control civil directo.

Oficialmente la nueva doctrina que se intentaba asumir claramente por parte del nuevo régimen restaurado fue el viejo control civil sobre una fuerza puramente "profesional", brazo armado del poder ejecutivo, de acuerdo con la concepción "noroccidental", propia de países desarrollados acerca de las fuerzas armadas.

Obviamente, para los actores políticos partidarios era la única salida que quedaba y el presidente Sanguinetti lo expresó rotundamente en su discurso inaugural al

afirmar que asumía el "mando de las fuerzas armadas". Pero para el actor político fuerzas armadas había que marcar claramente que difícilmente se resignaría a un rol tan pasivo, en lo profundo, que si se aceptaba esta posición era para pasar a desempeñar una situación de "corporativización condicionada" como afirma Varas<sup>11</sup>, en la cual el control civil sobre las FFAA intenta ser fuerza, pero la corporativización militar también es alta, que intenta pasar a ser "autonomización profesionalizada" como afirma el mismo autor.

Pocos días antes de acceder el Dr. Sanguinetti a la presidencia, el comandante en jefe del ejército, Gral. Hugo Medina, afirmó que las FFAA volverían a actuar si se reiteraban situaciones como las que desembocaron en el cierre del parlamento en 1973. Pese a los desmentidos posteriores sus palabras quedaron y se recuerdan.

Pero hay otros hechos alarmantes. La revista *El Soldado*, del Centro Militar, dedicó su número 100, salido en marzo luego de la asunción del gobierno democrático, a defender fuertemente a la corporación y su acción de gobierno entre 1973 y 1984, justificando la acción durante el gobierno autoritario. Y hasta con la firma de un coronel se incluye un cuento (con moraleja) que en realidad no es más que la expresión de una amenaza. La codificación de la misma bajo forma de un cuento con un referente claro está señalando otra alternativa: es necesario defender y atender los intereses de la corporación si se pretende mantener el actual régimen. Las condiciones que se imponen son importantes: deben atenderse los reclamos. La fuerza ilocutoria es clara y marcada.

Otros acontecimientos recientes, tales como la conmemoración del 14 de abril que asumió significaciones diferentes y apelaciones a referentes distintos para los actores políticos (partidarios por un lado y militares por otros).

De todos modos parece claro que la fase de corporativización condicionada pasa, en principio por:

a) Mantenimiento del cuerpo de oficiales sin demasiados cambios. Los mismos comandantes en jefe que firmaron el acuerdo de salida, el llamado Pacto del Club Naval son hoy los jefes bajo la administración Sanguinetti y se espera solo funcionamiento automático previsto para ascensos y retiros. Es más, se ha dicho claramente que nada se ganaría sustituyéndolos, pues de un modo u otro todos los jefes han estado comprometidos con el proceso, reconociendo el carácter "institucional" del involucramiento político de las FFAA.

b) Aceptación sólo de denuncias claramente probadas contra miembros de las FFAA respecto a abusos de poder o casos de corrupción.

c) Defensa de los sistemas de ascenso, que permiten la autonomización dentro del Estado. Aunque esto provocará una dura discusión en la Asamblea Constituyente de julio se acentuarán las presiones al respecto.

---

11 Varas, Augusto: Op. cit.

d) Defensa del status profesional, especialmente del sistema educativo militar, forma de controlar la socialización del cuerpo de oficiales y de todo el personal de la corporación armada impidiendo proyectos de reforma que tiendan a romper el monopolio y control de esa socialización por las FFAA.

e) Defensa de la situación presupuestal. En 1983, el 49% del presupuesto del gobierno central era absorbido por los organismos de seguridad, significando el 7.69 del PBI y en el total del presupuesto general de gastos el 30%. Uno de los puntos críticos es el sistema de retiros y pensiones, que debe recibir un fuerte subsidio de la Tesorería General de la Nación para poder mantener las prestaciones. Gran parte del presupuesto en seguridad se aplica para pagar salarios y será difícil mantener el nivel de profesionalización adecuado si no se otorga dinero que permita mantener parte del sofisticado equipo adquirido recientemente y para proceder a su renovación por obsolescencia tecnológica dentro de pocos años.

f) Posibilidad de poder alertar o "encender luces rojas" ante ciertos grados no permisibles, de acuerdo con los intereses de la corporación, de agitación social.

Parece evidente, entonces que, pese a que oficialmente se mantiene la doctrina del control civil, de acuerdo a lo previsto en un régimen democrático-liberal, que reserva sólo un rol "profesional" subordinado a las fuerzas armadas, estas seguirán constituyéndose como un actor político relevante. Muchos de los oficiales asumirán simpatías partidarias en orden de asegurarse ascensos, pero, en conjunto la corporación parece afirmada en su autonomía y en su posición ideológica.

Obviamente sería deseable que se volviese a un rol puramente profesional, pero ello no parece posible en el escenario y panorama político que se presenta, por lo tanto, un punto importante es cómo tratar como un actor político "oculto", al que no se le reconoce voz, pero se sabe presente y amenazador para cualquier proceso de consolidación de la democracia.

El entorno regional con procesos de salida de los militares del primer plano favorece esta retirada de escena, pero parece mas de carácter táctico que estratégica, empleando la jerga militar. Por lo tanto se requerirá gran imaginación para poder manejar a una corporación que puede estar jaqueando, condicionando constantemente a los otros actores políticos.

Aunque algunos políticos como el actual vicepresidente Tarigo llegaron a proponer la supresión de las FFAA quizás "dentro de cuarenta años" y que otros líderes sostengan en privado que ya vendría pronto un decreto de disolución, lo cierto es que las FFAA no se suicidarán y que aun desde la izquierda se alzan voces que sostienen la necesidad de disponer de fuerzas armadas. Por lo tanto sí existirán será necesario discutir cómo poder tratar con este actor político que quiere seguir siéndolo, aun que actúe invisiblemente.

### **Referencias**

- O'Donnel, Guillermo, LARR. XII - 1978; Delarger, Pierre -- Reflectives on the pattern of change in the bureaucratic-authoritarian state.
- Handelman, Howard, JOURNAL OF INTER-AMERICAN STUDIES AND WORLD AFFAIRS. 23 - 1981; Labor industrial conflict and the collapse of Uruguayan Democracy.
- Comblin, Joseph, POUVOIR MILITAIRE DANS L'AMERIQUE LATINE. - Paris, Francia. 1977; La subversión.
- Uruguay. Junta de Comandantes en Jefe, LAS FUERZAS ARMADAS AL PUEBLO ORIENTAL. - 1976; El proceso político.
- Uruguay. Junta de Comandantes en Jefe, LAS FUERZAS ARMADAS AL PUEBLO ORIENTAL. - 1978; Uruguay. Fuerzas Armadas.
- Anónimo, LEY ORGANICA MILITAR. 14.157 - MDN. 1974;
- Vanger, Milton, EL PAIS MODELO. - Montevideo, Uruguay, EBO. 1983;
- Burgueno, Regiono; Pomoli, Juan José, LA EXPERIENCIA URUGUAYA. - Montevideo, Uruguay, Centro Militar. 1984;
- Stepan, Alfred, THE MILITARY IN POLICAS. CHANGING PATTERNS IN BRASIL. - Princeton, Princeton University Press. 1971;
- Rial, Juan, PARTIDOS POLITICOS DEMOCRACIA Y AUTORITARISMO. - Montevideo, Uruguay, EBO. 1984;
- Rial, Juan, LOS LIMITES DEL TERROR CONTROLADO. - Montevideo, Uruguay, CIESU DT 97/85. 1985;
- Varas, Augusto, AUTONOMIZACION CASTRENSE Y DEMOCRACIA EN AMERICA LATINA. - Santiago, Chile, FLACSO. 1984;
- Rouquie, Alain, POUVOIR MILITAIRE ET SONATE POLITIQUE EN LA REPUBLIQUE ARGENTINE. - Paris, Francia, FNSP. 1978;