

Misiones de paz de las Fuerzas Armadas uruguayas, su importancia en un país en transición política

Licenciado Félix Besio

Escuela de Comando y Estado Mayor Aéreo de Uruguay

Introducción.¹

Las Misiones de Paz son un tema de gran importancia para el Uruguay y sus FFAA, en varios sentidos.

Por un lado, adquiere importancia desde las relaciones internacionales, en función de un Uruguay que tradicionalmente ha apoyado el derecho internacional y sus compromisos en ese ámbito. Asimismo, es también importante desde un punto de vista económico, ya que los ingresos brutos relacionados con el cumplimiento de Misiones de Paz, que es de aproximadamente un medio punto porcentual del PBI, son muy relevantes para una economía pequeña como la uruguaya.

Por otro lado y desde un punto de vista institucional, por razones presupuestarias el cumplimiento de Misiones de Paz constituye, actualmente, tal vez la única posibilidad para las FFAA de mantener un nivel aceptable de instrucción y entrenamiento en lo que a profesionalismo se refiere. Esta situación de carencia también impacta en lo relacionado con retribuciones personales, por lo que el cumplimiento de Misiones de Paz le posibilita al personal un mejor posicionamiento para afrontar necesidades personales insatisfechas.

Pero, más allá de lo económico y lo institucional, este tema es especialmente importante para Uruguay, desde el punto de vista político.

Por primera vez en la historia del Uruguay, en marzo de 2005 ha asumido la conducción del gobierno una fuerza política de izquierda, la cual siempre ha abogado en la necesidad de una definición concreta de la Política de Defensa Nacional, legitimada por las fuerzas políticas y sociales del país. Es que, en ese sentido, Uruguay carece de una definición conceptual mínima que defina los límites y responsabilidades de la conducción política de la Defensa Nacional y que enmarque el quehacer y las misiones de las propias instituciones militares. Hoy la institucionalidad relacionada con la Política de Defensa Nacional de Uruguay, tiene muchas lagunas en sus marcos normativos, las que se arrastran desde hace 20 años. En tal sentido, en los años que van desde 1985 a 2004 los partidos políticos que se alternaron en el gobierno procuraron potenciar las Misiones de Paz tanto

¹ El presente trabajo está basado en el que fue elaborado oportunamente para el panel 369 del XXVI Congreso Internacional de LASA 2006, San Juan, Puerto Rico.

Misiones de paz de las Fuerzas Armadas uruguayas

como único elemento a visualizarse como conducción política de la Defensa, así como también como descompresión de la situación económica a la interna de las FFAA.

Actualmente, con el advenimiento de la izquierda al gobierno nacional, se percibe un cambio profundo en lo referido a la Defensa Nacional, aunque tal vez un tanto traumático para la propia izquierda. Así, el actual gobierno nacional considera que las Misiones de Paz se deben enmarcar en una Política de Defensa debatida por toda la sociedad y en articulación con la Política Exterior del país, supeditándose al respeto del principio de autodeterminación y no intervención en asuntos internos de los Estados, así como también a las posibilidades reales del país y al cumplimiento de las misiones fundamentales de las FFAA. En relación con todos estos temas y durante este año 2006, el gobierno está llevando adelante un amplio y necesario debate nacional.

En este marco, la misión en Haití (Minustah) – primer gran desafío de la nueva administración al respecto –, es de ser considerada como catalizador de una situación interna peculiar en el escenario nacional y en lo relacionado con la Política de Defensa Nacional y su eventual legitimación por parte de la ciudadanía.

Haití, una Misión de Paz que tiene más que un par de años, produjo profundas discusiones políticas en el seno de nuestras instituciones, tanto a nivel del Poder Ejecutivo, como del Legislativo. Así, Minustah ha tenido argumentaciones a favor y en contra, por parte de legisladores del propio partido de gobierno e, incluso, ha llevado a la renuncia de un Diputado Nacional integrante de la coalición de gobierno, el que consideró que no puede votar contra sus convicciones.

Si bien el partido de gobierno ha definido en su programa partidario las ideas centrales en relación con Defensa Nacional, Misiones de Paz y la articulación entre ellas y la Política Exterior, institucionalmente esto aún está en vías de sustanciación legislativa.

Uruguay en el cumplimiento de Misiones de Paz.

Para comenzar con este trabajo, estamos partiendo de la idea de que el Uruguay se encuentra en transición política, en dos sentidos. Por un lado, en el entendido de que en el país ha habido un cambio político sustancial. La izquierda, por primera vez en la historia, ha alcanzado el gobierno nacional en las últimas elecciones, realizadas el 31 de Octubre de 2004. Por tanto, desde el 1º de marzo del año 2005 el Frente Amplio asume, no solo la conducción política del país, sino que la asume con mayoría parlamentaria, lo que le posibilitaría la articulación de políticas e implementación de una visión de país.

Pero en otro sentido y más centradamente en el tema que nos ocupa, también consideramos que se está frente otro tipo de transición política. El novel gobierno se ha propuesto, ya desde su programa de gobierno dado a conocer previamente a las elecciones nacionales, hacer definiciones políticas sustanciales, estructurales y fundamentales, en lo relativo al tema de la Defensa Nacional. Y es aquí donde entramos en el asunto de este análisis, las Misiones de Paz que cumplen nuestras Fuerzas Armadas, en general y en el caso haitiano en particular.

Misiones de paz de las Fuerzas Armadas uruguayas

Uruguay y las misiones de paz – Comentarios históricos generales.

Uruguay tiene una muy larga trayectoria en relación con el cumplimiento de misiones de paz, en diferentes partes del mundo. Las primeras actuaciones en misiones de la naturaleza se remontan a los años 1928 – 1935, en el Chaco Boreal, en el marco del conflicto entre Bolivia y Paraguay. El 12 de junio de 1935, junto con la paz entre los beligerantes, se estableció una Comisión Militar Neutral que supervisaría una tregua y la desmovilización parcial de los ejércitos de ambos países.

A partir de ese evento, se han generado incontables actuaciones de efectivos militares uruguayos en misiones de paz. En tal sentido, podemos mencionar Cachemira, frente al conflicto entre India – Pakistán, desde 1952; desde 1982 la misión en el Sinaí, que se mantiene hasta hoy; 1988 la misión frente al conflicto entre Honduras y Nicaragua; entre 1988 y 1991, en el conflicto entre Irán e Irak; desde 1992 a 1994, el conflicto en Mozambique; en 1994, el conflicto en Guatemala en procura del desarme general y desactivación de campos minados; entre 1992 y 1993, el conflicto en Camboya; desde 1994 hasta hoy en el Sahara occidental; entre 1994 y 1996 en Ruanda; desde 1993 hasta hoy, en Georgia; en 1991 en Angola, en 1993 en Liberia; desde 1997 hasta hoy en Chipre; desde 2001 hasta hoy en el Congo; en 2002 en Timor Oriental; Tajikistán, Sierra Leona, Irak – Kuwait, Etiopía – Eritrea, etc.²

Debemos mencionar entonces que – hasta hoy – más de 17.000 efectivos de las Fuerzas Armadas (FFAA) uruguayas han cumplido misiones de paz en diferentes lugares del mundo, a lo largo de la historia nacional.

Asimismo, también debemos recalcar el perpetuo interés del Uruguay en este tipo de misiones de proyección internacional, lo que se constituye una idea de larga duración que ha involucrado tanto a las FFAA como también a la Política Exterior del país.

Situación actual de Uruguay en el cumplimiento de Misiones de Paz.

En los momentos en que se escribe este análisis, el Uruguay tiene destacados alrededor de 2700 efectivos de sus FFAA, en misiones de paz de diferente índole de mandatos, tanto en el ámbito de la ONU, como en el cumplimiento de otros tipos de acuerdos internacionales.

Hoy por hoy, aproximadamente un 10% de los efectivos de las FFAA está destacado en el cumplimiento de Misiones de Paz. Por otra parte, también se están preparando efectivos para relevar a los ya desplegados, por lo que podemos decir que el porcentaje de integrantes de las FFAA que se encuentran afectados, de una forma u otra, al cumplimiento de este tipo de misiones, es bastante mayor a ese 10%.

Esta situación relacionada con la cantidad de efectivos de las FFAA que están afectados a las Misiones de Paz y a la cantidad de misiones en sí mismas, ha

² A los efectos de profundizar al respecto, se sugiere consultar http://www.ejercito.mil.uy/dimope/es_ES/index.htm.

Misiones de paz de las Fuerzas Armadas uruguayas

provocado que exista una cantidad de personal que ha cumplido varias misiones, a lo largo de su carrera. De hecho, se pueden encontrar efectivos con hasta seis misiones en su haber.

En tal sentido y desde un punto de vista institucional, la idea general es que un efectivo militar debe permanecer en el país el doble del tiempo que estuvo destacado en el exterior en el cumplimiento de una Misión de Paz. Pero a veces ese requisito no se puede cumplir cabalmente debido a que lo que también hay que cumplir es con los compromisos internacionales, proveyendo los relevos de las diferentes misiones con personal idóneo, capacitado y preparado para tales coyunturas. Por lo tanto y bajo ciertas circunstancias, se elige personal que recientemente ha regresado de una misión para volver a enviarlo a otra, aunque aún no haya cumplido con las condiciones de permanencia en el país mencionadas más arriba. Ésta situación se configura debido a la delicadeza de tales misiones y a que, generalmente, las mismas necesitan un específico nivel de experiencia. Así, además de la situación que se le genera al militar desde un punto de vista personal y familiar, desde el punto de vista institucional de las FFAA se procura enviar un militar calificado, en aras de un mejor cumplimiento de la misión y su correspondiente mandato.

También debemos mencionar el nivel de profesionalización que se genera en las FFAA con el cumplimiento de Misiones de Paz.

Es que en las últimas décadas, los niveles de instrucción y entrenamiento de las FFAA uruguayas, se han visto fuertemente afectados a la baja, tanto en su nivel cuantitativo como cualitativo. Partiendo del fin de la dictadura, con un presupuesto exacerbadamente importante si lo comparamos con los otros ministerios de la administración central, al día de hoy se evidencia una caída en las posibilidades económicas de las FFAA, tanto en funcionamiento como en inversiones.

En razón de los reiterados recortes presupuestarios en función de políticas tendientes a afrontar y priorizar otras necesidades del país y las diferentes crisis financieras y económicas de las últimas décadas, en los últimos 20 años el presupuesto militar ha caído inexorablemente. En ese sentido, en relación con el PBI, el presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional ha bajado a una tercera parte, mientras que en relación con los gastos de la Administración Central del Gobierno, ha bajado a poco menos de la mitad del que tenía en 1985.³

En ese escenario, sin dudas que las misiones de paz constituyen en sí mismas una fuente de experiencias y de posibilidades que no se darían en una situación en que éstas no existiesen y con unas FFAA actuando estrictamente dentro de fronteras nacionales. Así, en ese escenario de constricción del gasto, el cumplimiento de Misiones de Paz ha configurado una situación beneficiosa para las instituciones militares.

En el mismo sentido, debemos mencionar la amortización del equipamiento utilizado en relación con su mejoramiento y, en ciertos casos, puesta al día del material de nuestras FFAA. La utilización de un tipo de equipamiento de última

³ En relación con esta información, se sugiere consultar <http://www.mdn.gub.uy/paginas/cap6.pdf>

Misiones de paz de las Fuerzas Armadas uruguayas

generación y los pagos por desgaste del material, se constituyen en elementos positivos que hacen al necesario mejoramiento en los niveles de profesionalización de los efectivos de las FFAA uruguayas.

En relación con el impacto y afectación económica nacional en general, también se puede mencionar que ingresan al país unos U\$S 80 millones anuales⁴ por todo concepto relacionado con el cumplimiento de las misiones de paz. Notemos que estamos hablando de aproximadamente de un medio punto porcentual del PBI del país.⁵ Aquí se incluye, tanto el ingreso por retribuciones personales que se hace a los efectivos por el cumplimiento de las misiones correspondientes, así como también lo que se refiere al equipamiento y su recuperación del uso de material propio, que mencionáramos más arriba.

Pero, más allá de lo profesional, desde el punto de vista del personal que cumple este tipo de misiones, y específicamente referido y vinculado con las retribuciones personales, el impacto también es sumamente relevante y digno de ser mencionado.

En un escenario como el actual, donde la coyuntura económica provoca que reine la escasez en lo material y magras retribuciones en lo personal, para el personal militar de las FFAA uruguayas las misiones de paz se constituyen, en sí mismas, como una fuente de ingresos personales extra presupuestales que les posibilita concretar un mejoramiento en la calidad de vida, satisfaciendo necesidades básicas largamente dilatadas e insatisfechas, las que no pueden ser satisfechas por otra vía en la actual coyuntura. Es aquí donde el personal militar visualiza la posibilidad de concretar soluciones económicas en pos del bienestar personal y familiar.

En lo que respecta al tema de la misión en Haití, podemos decir que la misma comienza en julio de 2004. En ese momento, en el cumplimiento de un mandato de Naciones Unidas, Uruguay envía una avanzada para luego llegar el primer contingente en agosto del mismo año. Es de resaltar que ese contingente, además de la implementación del mandato o paralelamente al mismo, también tuvo que enfrentar allí dos huracanes, con el consecuente despliegue y apoyo en tareas humanitarias en función de las necesidades de la población haitiana.

En resumen, el cumplimiento de misiones de paz para los militares uruguayos, tanto en lo profesional como en lo personal, tiene una relevancia de primer orden. Pero, paradójicamente, esa relevancia es tan importante, como

⁴ En el marco de la conferencia sub – regional “Seguridad Transnacional y Gobernabilidad”, organizada por el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa y por el Centro de Altos Estudios Nacionales el 15 de noviembre de 2005, el Director del Centro de Altos Estudios Nacionales, en su conferencia sobre el cumplimiento de Misiones de Paz por parte de las FFAA uruguayas, expresó que los ingresos nacionales por tal concepto alcanzan U\$S 80 millones.

⁵ Respecto a la evolución del PBI de Uruguay, la información está disponible en <http://www.bcu.gub.uy/a28926.html>. En términos estrictos, hemos tomado la proyección del PBI del año 2006 como de U\$S 16.600 millones, extraída del suplemento de Economía & Mercado del Diario El País de Montevideo, de fecha 19 de Diciembre de 2005, el que se puede consultar en www.elpais.com.uy

Misiones de paz de las Fuerzas Armadas uruguayas

importante también es la carencia de marcos conceptuales, legales y normativos, que hacen a la Defensa Nacional y su conducción política en general.

Misiones de Paz y Política de Defensa.

Las Misiones de Paz, en la institucionalidad nacional uruguaya y en las FFAA, no deben ser un fin en sí mismo. El cumplimiento de los acuerdos internacionales ha sido una constante en la política exterior de Uruguay, por lo que no es de extrañar el relevante papel que juega el país en el ámbito internacional, en relación con el cumplimiento de Misiones de Paz. No obstante, el cumplimiento de estas misiones tiene, para Uruguay, una particularidad muy relevante que no podemos dejar de mencionar. Es que hasta el momento, Uruguay carece de una definición conceptual que defina los límites y responsabilidades funcionales de la conducción política de la Defensa Nacional y que, por ende, enmarque el quehacer de las propias instituciones militares.

Así, si bien “Las Fuerzas Armadas son el núcleo básico de la población organizado para planificar y ejecutar los actos militares que impone la Defensa Nacional.”⁶, legalmente aún no está especificado que se entiende por “Defensa Nacional” ya que las definiciones provenientes del período dictatorial fueron derogadas por el primer gobierno democrático que asumió en 1985, pero esa derogación no generó una definición sustitutiva. Junto con la derogación de Defensa Nacional como concepto político – el que no ha sido sustituido por ningún otro concepto –, también se derogaron otra serie de conceptos que afectan al relacionamiento institucional del Ministerio de Defensa Nacional con otras instituciones e, incluso, a la interna misma del propio ministerio. Se efectivizaron así tales modificaciones, pero sin redefiniciones y sin establecerse claramente el marco institucional del cual se puedan desprender, incluso, las misiones de las propias Fuerzas Armadas y sus límites institucionales. Y esta situación se ha mantenido por casi los últimos 20 años de vida democrática, es decir, desde el retorno a la democracia.⁷

Los gobiernos que se han sucedido, entre 1985 y 2004, desde el retorno a la democracia hasta la asunción del actual gobierno, no profundizaron sobre la política de Defensa Nacional. En tanto tal y hasta la asunción del actual gobierno de izquierda, sea por acción u omisión, no hubo ningún tipo de discusión en procura del consecuente y necesario respaldo parlamentario y de la sociedad toda, que determine los límites del ámbito institucional en el cual se debe mover la discrecionalidad de las burocracias vinculadas con la Defensa Nacional.

En ese escenario institucional es que se inserta el tema del cumplimiento de las Misiones de Paz. De hecho, podemos decir que la potenciación de estas misiones ha sido una política utilizada como posibilidad de mejora en la profesionalidad de los integrantes de las FFAA, y también de mejora en las condiciones de vida y de trabajo del personal militar. En ese sentido, el

⁶ Artículo 1º del Decreto Ley 14.157 – Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas.

⁷ Para profundizar sobre este tema, se sugiere la lectura de: Besio, Félix, “Política y Defensa en Uruguay: Articulaciones Disfuncionales de Larga Data”, en el libro *Parlamento y Defensa en América Latina*, Gilda Follietti y Luis Tibiletti (Editores), Ser en el 2000, Buenos Aires, 2004, también disponible en <http://www.resdal.org.ar/parlamento-y-defensa/libro-parlamento.html>.

Misiones de paz de las Fuerzas Armadas uruguayas

entrenamiento logrado en este tipo de misiones se fue constituyendo especialmente en el gran tema – si no el único – que involucraba a las FFAA y su funcionamiento. Es que en ese escenario de cumplimiento de Misiones de Paz, las correspondientes compensaciones y retribuciones personales extra presupuestales que recibían tanto las instituciones como aquellos militares que integraban los diferentes contingentes, posibilitaba descomprimir la situación de carencias y necesidades insatisfechas y, por ende, también de eventuales reclamos.

Por su parte, la izquierda, que era la oposición entre 1985 y 2004, entendía que las Misiones de Paz se debían enmarcar en una Política de Defensa discutida y con amplios apoyos parlamentarios y de la sociedad, y en franca articulación con la Política Exterior del país. Especialmente y durante esos años, la izquierda promovía la idea de que las Misiones de Paz no debían terminar constituyéndose en una cierta diplomacia aparte de la generada en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores.

El acceso al gobierno nacional por parte de la izquierda, estaría configurando un escenario diferente, a la vez que igual, en una modalidad de continuidad y cambio a un mismo tiempo.

*El cambio. ¿Cuál es la diferencia?*⁸

El Frente Amplio – partido en el gobierno desde el 1º de Marzo de 2005 – maneja la idea de que la Defensa Nacional debe ser una política pública que involucra a toda la Nación, la que debe debatirse en un marco de amplitud y transparencia. Asimismo, se considera que es una responsabilidad política de gobierno, lo que requiere construir consensos ciudadanos, destacándose el rol del Parlamento Nacional en este sentido.

En relación con la eventual Política de Defensa Nacional y la Política Exterior, lo cual nos atañe en este trabajo muy especialmente por estar fuertemente vinculado con las Misiones de Paz, las ideas programáticas del gobierno determinan que el Uruguay no tiene enemistad con ningún otro Estado, enfatizándose la cooperación, respeto y pretendiendo potenciar la integración, especialmente a nivel del Mercosur. Entonces, en lo que tiene que ver con Defensa Nacional y Política Exterior, las interrelaciona fuertemente, procurando una clara sintonía y correspondencia.

Todos estos elementos configuran un escenario diferente a los escenarios políticos anteriores referidos a la Defensa Nacional. Es que en el pasado y especialmente en los últimos años, los partidos tradicionales que se fueron sucediendo en el gobierno nacional, normalmente no incluían propuestas profundas en sus programas partidarios en relación con los temas vinculados con la Defensa Nacional.⁹ Así, no se propiciaba la discusión de esos temas institucionales

⁸ A los efectos de conocer sobre el programa partidario del Frente Amplio en relación con Defensa Nacional, el día 6/10/2004 el diario La República publicó sus documentos más importantes.

⁹ El tema de la Defensa Nacional constituye, en el programa de gobierno del Partido Colorado presentado para las elecciones nacionales de 2004, 3 páginas en un total de 89 de todo el programa. Para el caso del Partido Nacional, 2 páginas en un total de 82 de todo el programa partidario. En el caso del Frente Amplio, se trata de un documento independiente del programa general partidario y que consta de 13 páginas.

Misiones de paz de las Fuerzas Armadas uruguayas

fundamentales, lo que dejaba todo en una laguna de indefiniciones políticas, excepción hecha del tema de las Misiones de Paz, constituyéndose en el tema que – cual iceberg – flotaba en esa laguna.

En la actual administración y en el sentido específico de la utilización del personal militar en cumplimiento de Misiones de Paz, la política de gobierno plasmada en su programa partidario entiende que esas misiones deben articularse bajo la idea del cumplimiento de los principios del respeto a la “autodeterminación y no intervención en asuntos internos de los Estados.” Asimismo, se supedita el cumplimiento de las Misiones de Paz a las posibilidades reales del país y al cumplimiento de las misiones fundamentales de las FFAA.

La continuidad. ¿Cuál es la línea de larga duración que atraviesa los diferentes escenarios políticos?

El proceso dictatorial hizo sus definiciones de conducción política de las FFAA, en concordancia con la imperante Doctrina de la Seguridad Nacional, todo lo cual conformaba – más allá de lo valorativo – un sistema armónico y coherente de organismos, instituciones y marcos legales. En ese sentido, en esos años se establecieron las instituciones y marcos normativos relacionados con las FFAA y su articulación con toda la vida nacional. Así y en términos muy generales, se concebía que el desarrollo nacional vendría en correlación a – y como consecuencia de – un alto nivel de seguridad nacional, brindada ésta por el Estado y, especialmente, por las instituciones militares y policiales.

Pero a la salida de la dictadura la institucionalidad relacionada con la Defensa Nacional fue modificada profundamente. Tal modificación se relacionó especialmente con la eliminación de marcos institucionales vinculados con la Doctrina de la Seguridad Nacional. En ese sentido y de acuerdo a la ley 15.808, fueron derogadas todas las disposiciones legales y sus consecuentes instituciones, relacionadas con la implementación de la Doctrina de la Seguridad Nacional en Uruguay.¹⁰ Pero esa derogación no trajo consecuentemente ningún beneficio práctico ni funcional en la institucionalidad de la Defensa Nacional, más allá de la erradicación de ese marco doctrinario mencionado. Es que, en términos generales, desde la política no fue definido un nuevo marco conceptual e institucional en el cual articular una nueva conducción política de la Defensa Nacional.

Darí la sensación que, desde un punto de vista práctico y de análisis de resultados, no existía el interés de los partidos que se fueron alternando en el gobierno entre los años 1985 y 2004, de asumir una efectiva conducción política de la Defensa Nacional, prefiriéndose una suerte de *statu quo* institucional. Aquí recordamos el título de una investigación periodística publicada hace ya cinco años, en relación al tema militar: “De eso no se habla”.¹¹

¹⁰ <http://www.parlamento.gub.uy/Leyes/Ley15808.htm>

¹¹ Suplemento “Qué pasa” del diario El País de fecha 2 de Diciembre de 2000. Allí se presenta un vasto artículo en relación con el tema militar. En el mismo, que se titula “De eso no se habla”, se manejan conceptos tales como “las FFAA como programa de empleo”; “relación del gasto en términos de puntos del PBI comparado con otros ministerios”; “debate postergado”; etc.

Misiones de paz de las Fuerzas Armadas uruguayas

El actual gobierno, al asumir como tal y de acuerdo a su programa partidario, se encuentra frente al desafío de realizar las definiciones conceptuales e institucionales que le permitan asumir una real conducción política de la Defensa Nacional y en eso se está trabajando en el marco del Debate Nacional sobre Defensa, que se está llevando adelante. En tal sentido, obviamente aquí también nos estamos refiriendo al cumplimiento de Misiones de Paz, en tanto articulación de la Política de Defensa con la Política Exterior de la República.

No obstante los avances mencionados y llevados adelante en el marco del Debate Nacional sobre Defensa, hoy por hoy las consecuencias de temas no resueltos del pasado reciente y otros asuntos de la coyuntura, siguen mostrando una modalidad de “lo coyuntural matando lo estructural”.

Esta sería, entonces, la idea de continuidad que estamos presentando aquí. Es que frente a una institucionalidad de Defensa Nacional aún no definida políticamente, cualquier política que involucre misiones y tareas para las FFAA – incluyendo misiones de paz –, se torna dificultoso en su tratamiento político, especialmente – aunque no excluyentemente – a nivel parlamentario.

La Misión de Paz en Haití divide al nuevo Gobierno Nacional de izquierda.

El Uruguay cumple la Minustah en el marco de Naciones Unidas, desde mediados de 2004. Eso implica que, desde el punto de vista del ciclo político uruguayo y, en lo referido a la articulación política entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo sobre las autorizaciones de participación y envío de contingentes militares, el desarrollo de esta misión ha comenzado durante el anterior gobierno del partido colorado, encabezado por el del Dr. Jorge Batlle, y ha continuado en el actual gobierno de izquierda.

El debate que generó esta misión durante el año 2004, con el Frente Amplio en la oposición, fue muy arduo. Mientras que la mayoría de los parlamentarios de los partidos tradicionales apoyaban la incorporación de Uruguay a la Misión en Haití, la generalidad de la izquierda no apoyaba tal medida por entenderse, en cierta manera, que podría seguirse la vía de una salida negociada, límite éste que estaba siendo llevado a través de Caricom.

No obstante la oposición de la izquierda – que era minoría en el Parlamento en 2004 –, en función de las mayorías parlamentarias que existían en el gobierno pasado, el Uruguay envió sus tropas para incorporarse a Minustah.

Luego, en diciembre de 2004, aún bajo gobierno del Dr. Batlle aunque ya en conocimiento de los resultados electorales del 31 de Octubre que otorgaron a la izquierda el ejercicio del gobierno a partir del 1º de Marzo de 2005, la discusión sobre Haití se reeditó. Es que era necesario resolver, parlamentariamente, un nuevo envío de contingente a ese país caribeño. Dicho envío finalmente se aprueba, ahora con la concurrencia de la izquierda en el entendido de que, por un lado, ya no se veía posibilidad de salida negociada a través de Caricom, y por otro lado, se trataba de la ampliación de una misión ya desplegada. La posición de la izquierda ha sido de oposición a la misión en sí misma, pero de apoyo a los efectivos ya desplegados cuando ha habido que enviar refuerzos y relevos.

Misiones de paz de las Fuerzas Armadas uruguayas

Ya a fines del año 2005 es necesario el envío de un nuevo contingente para reforzar al personal que hoy cumple la misión en Haití. Y los debates al respecto continúan a lo largo y ancho del partido de gobierno. De hecho, el propio proyecto de ley, necesario para autorizar la salida de tropas fuera de fronteras, en un principio no logró el apoyo ni la firma de la totalidad del gabinete ministerial, faltando el apoyo de un ministro. Es que, en ese sentido, la redacción dada por el proyecto de fecha 9/11/2005, no satisfizo a ciertos sectores integrantes del propio gobierno nacional.¹²

A partir de ese momento los debates se sucedieron y, a nivel del Poder Ejecutivo, habrían finalizado cuando, con fecha 21/11/2005, se hace una nueva redacción al proyecto original, la que no altera en esencia la resolución misma – que se puede leer en su parte dispositiva –, pero que en cuya exposición de motivos se establece una posición política clara del gobierno nacional, referida a la situación conflictiva en Haití y a la misión en sí misma.¹³

En ese nuevo proyecto de ley se hace hincapié en las reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, en tanto países latinoamericanos miembros de Minustah, haciéndose notar sus avances en tal sentido.

Apoyado en ello, y como parte de la motivación que origina la ampliación del contingente uruguayo, se menciona el compromiso con el proceso democrático en Haití, su estabilidad y la consecución de elecciones democráticas. Asimismo, se resaltan los desafíos relacionados con la seguridad, la generación de políticas de desarrollo económico de mediano y largo plazo, las elecciones en sí mismas y su consecuente gobierno legítimo y estable, la promoción del diálogo sin exclusiones en Haití y el cumplimiento de los compromisos asumidos con Haití, por parte de la comunidad internacional.

También se menciona allí que una vez instalado el nuevo gobierno electo, Minustah debería transformarse paulatinamente para potenciar los sistemas policiales, de desarrollo económico, social, legal y penitenciario, correspondiéndole a ese nuevo gobierno haitiano democrático, definir el hecho de continuarse o no con Minustah y de que manera hacerlo.

Finalmente, esa exposición de motivos – en tanto posición política del actual gobierno uruguayo en relación con la situación de Haití y las Misiones de Paz que allí se llevan a cabo – conceptualiza especialmente que la solución de Haití no pasa por una solución militar, si bien la seguridad y lo militar son elementos muy importantes a ser tenido en cuenta.

Y es así que, con esas consideraciones mencionadas, ingresa el nuevo proyecto de ley ampliatorio del contingente uruguayo de la misión de paz en Haití. Pero si bien el debate en el seno del Poder Ejecutivo había terminado, el tema no sólo no terminó para el Poder Legislativo, sino que recién comenzaba.

¹² Al respecto, el proyecto de ley referido, puede leerse en http://www.presidencia.gub.uy/web/proyectos/2005/11/CM%20130_09%2011%202005_00001.PDF.

¹³ Al respecto, la nueva redacción del proyecto de ley referido puede leerse en http://www.presidencia.gub.uy/web/proyectos/2005/11/CM%20134_21%2011%202005_00001.PDF.

Misiones de paz de las Fuerzas Armadas uruguayas

A nivel del Parlamento Nacional, el debate que se generó no fue tanto en lo relacionado con sectores de los partidos políticos pertenecientes a la oposición al gobierno sino que, especialmente, en lo relacionado a las diferencias que se mantienen entre los distintos sectores del propio partido de gobierno, respecto a este tema.

El debate en el Senado fue muy complejo y, finalmente, se aprueba incluyéndose el voto de un integrante de la bancada de gobierno quién, vota a favor del envío del contingente por disciplina partidaria, aunque su argumentación fue en contra de la iniciativa.

En lo que respecta a la Cámara de Diputados, el asunto tuvo ribetes muy poco comunes en nuestra historia institucional. Hubo un amplio debate y consultas entre las diferentes fuerzas parlamentarias, tanto dentro como fuera del propio ámbito del Poder Legislativo.

Finalmente la disciplina partidaria triunfa y el envío de tropas es aprobado por la Cámara de Diputados. No obstante ello, un diputado integrante del partido de gobierno, en el entendido de que no podía ir contra sus propios principios, manifiesta que se ve enfrentado a un dilema. Se refiere al hecho de tener que acatar la disciplina partidaria y votar a favor del proyecto – por un lado – y a la situación de estar en desacuerdo con el envío de más tropas a Haití – por otro lado –. Como resultado, este legislador termina renunciando a su banca de Diputado del Parlamento Nacional.¹⁴

El futuro de las Misiones de Paz para el Uruguay.

Para aquellos que estudiamos los temas militares y de Defensa Nacional en el Uruguay, en relación con el tema de las Misiones de Paz podemos ver dos líneas de larga duración, líneas constantes en el devenir de las instituciones políticas del país.

Por un lado tenemos las indefiniciones conceptuales que hace a la conducción política de la Defensa Nacional. Mientras que por otro lado, remarcamos la tradicional política del Uruguay, en relación con su compromiso con la paz, el cumplimiento del derecho internacional y su activa participación y presencia a nivel global en relación con las Misiones de Paz. Al respecto, creemos oportuno hacer algunas consideraciones.

Indefiniciones políticas.

¹⁴ Al respecto se sugiere consultar el diario La República, en sus ediciones del 24/11/05, 29/11/2005, 30/11/05, 1/12/05 y 2/12/05, accesible en <http://www.diariolarepublica.com/2005/larepublica.htm>. Asimismo, el diario El País de Montevideo, del 18/11/05, 29/11/05, 2/12/05 y del 4/12/05, accesible en www.elpais.com.uy. También se recomienda consultar materiales de este debate, en Radio El Espectador, accesibles en <http://www.espectador.com/nota.php?idNota=57325>, <http://www.espectador.com/nota.php?idNota=57307>, <http://www.espectador.com/nota.php?idNota=57513> y <http://www.espectador.com/nota.php?idNota=57411>.

Misiones de paz de las Fuerzas Armadas uruguayas

Las indefiniciones políticas han generado una conducción política de la Defensa Nacional con una cierta carencia de verosimilitud en su eficiencia, con las consecuentes disfunciones institucionales, incluyéndose especialmente lo vinculado con el tipo de misiones de las FFAA uruguayas, y relacionadas incluso con una eventual participación en la seguridad interna.

Es que en los últimos 20 años, las idas y venidas y la falta de concreción en relación a una pretendida conducción política de los asuntos de la defensa, fue la tónica que se ha podido constatar.

Hoy, el tema de la implementación de un ámbito de generación de definiciones estructurales sobre Defensa Nacional a través de amplios debates en tanto política pública, y la planificación del como llevarlo adelante, ha llevado todo el primer año de gobierno.

Por ende, el debate político sobre el modo de cumplimiento de la misión en Haití – e incluso su cumplimiento en sí mismo en tanto su conveniencia para el país – se ha instalado un tanto “prematuramente” en el escenario político nacional. Así, el tema de la participación del país en la Misión Unitas del año 2005 y su participación futura, así como el esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos durante el período de facto, ha exigido un “gasto de energía institucional” elevado, lo cual ha impactado en la elaboración de definiciones estructurales al respecto de la Política de Defensa Nacional en general.

Las Misiones de Paz: ¿única política dentro de la Política de Defensa Nacional?

Pero ese escenario de debate en torno a los temas mencionados, no ha producido un debilitamiento de la posición uruguaya en torno a su participación en Misiones de Paz. Las mismas, con su faceta de promoción de la paz como articulación con la política exterior del país, su faceta relacionada con la posibilidad de cumplir y mejorar la instrucción y entrenamiento del personal y con su faceta de mejora económica, tanto personal como institucional, han sido y siguen siendo una constante, más allá del signo político del partido de gobierno.

Así, las aún no acabadas definiciones políticas en relación con estos temas, impactan fuertemente sobre el posicionamiento de los diferentes partidos políticos e, incluso, sobre el posicionamiento de algunos sectores integrantes de la propia coalición de gobierno y, por ende sobre el funcionamiento del gobierno como un todo.

Conclusión.

Como hemos visto, las Misiones de Paz – tanto en el marco del cumplimiento de mandatos de Naciones Unidas, como en relación con el cumplimiento de diversos tratados – es un tema de gran importancia para el Uruguay y sus FFAA. Y ello es importante desde lo político porque se está en un doble escenario en el que, por primera vez en la historia del Uruguay, el 1º de Marzo de 2005 ha asumido la conducción del gobierno una fuerza política de izquierda. Y consecuentemente con eso, la fuerza política recientemente instalada en el gobierno, que ha abogado desde siempre en la necesidad de una definición concreta de la Política de Defensa

Misiones de paz de las Fuerzas Armadas uruguayas

Nacional, la cual consideran que debe ser claramente legitimada por las fuerzas políticas y sociales del país, tiene su oportunidad en tal sentido.

El tema que nos ocupa es asimismo importante estrictamente desde las relaciones internacionales. El posicionamiento del Uruguay ha sido siempre de respeto al derecho internacional y a los compromisos derivados de sus tratados. No es poca cosa que más de 17.000 efectivos hayan cumplido con misiones de éste tipo, en toda la historia nacional. Y es también importante desde lo económico, ya que los ingresos brutos relacionados con el cumplimiento de Misiones de Paz, son importantes en términos de porcentaje de PBI.

También es importante desde lo institucional porque, en lo referido al Ministerio de Defensa Nacional, en general, y a las FFAA, en particular, el cumplimiento de Misiones de Paz constituye la – hasta ahora única – posibilidad de instrucción y entrenamiento en actividades netamente profesionales, así como también en lo atinente al conocimiento y operación de modernos equipamientos. Es que la situación generada por los sucesivos recortes presupuestales han provocado limitaciones – tanto cualitativas como cuantitativas – en la operatividad de las FFAA. Y es también un tema importante en lo referido a la situación económica del personal militar – hoy con magros ingresos – en tanto las retribuciones que le brinda este tipo de misiones, le permite satisfacer ciertas necesidades básicas largamente postpuestas.

Pero Uruguay aún carece de una definición conceptual que defina los límites y responsabilidades de la conducción política de la Defensa Nacional y que enmarque el quehacer y las misiones de las propias instituciones militares. La institucionalidad relacionada con la Política de Defensa Nacional de Uruguay, tiene muchas lagunas en sus marcos conceptuales desde hace 20 años. Por ello, en los gobiernos que van desde 1985 a 2004, sus autoridades políticas potenciaron las Misiones de Paz, tanto como único elemento de destaque visualizado desde la conducción política de la Defensa, así como también como modo de descompresión de una situación militar de carencia de recursos.

A principios de 2005 asume el Frente Amplio, que tiene otra visión en relación con el tema de la Defensa Nacional, las FFAA y sus misiones. Así, a diferencia de gobiernos anteriores, la izquierda siempre ha considerado que las Misiones de Paz se debían enmarcar en una Política de Defensa discutida y con amplios apoyos parlamentarios y de la sociedad, y en franca articulación con la Política Exterior del país. En ese sentido, las Misiones de Paz deben estar supeditadas al respeto del principio de autodeterminación y no intervención en asuntos internos de los Estados, así como también a las posibilidades reales del país y al cumplimiento de las misiones fundamentales de las FFAA.

Pero, lo coyuntural ha ido matando lo estructural y el tema de la Defensa Nacional aún trae sus consecuencias políticas, incluso a la interna del propio partido de gobierno. La misión en Haití había comenzado a cumplirse bajo el gobierno anterior, con un rechazo parlamentario de la izquierda, que en aquel momento era la oposición, por entenderse que podría seguirse la vía de una salida negociada a través de Caricom. No obstante, cuando hubo que enviar un nuevo contingente a Haití, a fines de 2004, la izquierda apoya tal envío en el entendido de que ya no se

Misiones de paz de las Fuerzas Armadas uruguayas

veía posibilidad de salida negociada a través de Caricom, a la vez de apoyar a los efectivos desplegados.

El tema se reedita cuando, a fines de 2005, es necesario el envío de un nuevo contingente para Haití. Luego de idas y venidas en tal sentido, el Poder Ejecutivo consensúa un proyecto de ley, detallándose la posición del partido de gobierno en relación al tema, apoyándose el proceso democrático de Haití, el cumplimiento de compromisos de la comunidad internacional en tal sentido, y mencionándose que la salida de Haití no es una salida militar, si bien el factor militar tiene gran importancia.

Pero en el Poder Legislativo el tema generó un amplio debate, especialmente entre sectores pertenecientes al partido de gobierno. En la Cámara de Diputados, la disciplina partidaria triunfa y el envío de tropas es aprobado. No obstante, un diputado integrante del partido de gobierno, en el entendido de que no podía ir contra sus propios principios, termina renunciando a su banca de diputado del Parlamento Nacional.

Si bien el partido de gobierno ha definido en su programa partidario, sus ideas básicas en relación con Defensa Nacional, Misiones de Paz y la articulación entre ellas y la Política Exterior del Uruguay, institucionalmente esto aún está en vías de concreción en un marco normativo. Y todo ello, como hemos visto, repercute sobre la producción legislativa y el posicionamiento de algunos sectores integrantes de la propia coalición de gobierno y, por ende, repercute sobre el funcionamiento del gobierno como un todo.