

La relación de la sociedad civil y su estamento militar en Uruguay

Francisco Valiñas

República Oriental del Uruguay

LA GÉNESIS

El origen de las Fuerzas Armadas del Uruguay es radicalmente diferente al de sus vecinos sudamericanos, y esa diferencia arranca desde los tiempos de La Colonia. Durante el Siglo XVII, España se encontraba enfrascada en conflictos bélicos con vecinos continentales, y para eso demandaba allí de todo su potencial militar. En consecuencia, al no haber tropas disponibles para la protección de los territorios americanos, se fomentó la formación de milicias armadas conducidas al principio por oficiales peninsulares, aunque más adelante, al necesitarse éstos en Europa, se permitió el acceso de criollos a los cuerpos de oficiales.

Para alentar el ingreso a filas, se extendió el fuero militar y las inmunidades de los militares españoles a los integrantes de las milicias coloniales, excluyéndolos de la jurisdicción civil y creando así un estamento social con características y privilegios propios. Este nuevo grupo cobró renovada fuerza después del intento de incursión de Inglaterra contra La Habana (1762), y a causa de eso los Borbones impulsaron el establecimiento de puntos

fuertes en el Atlántico (Veracruz, La Habana, La Guaira, Puerto Cabello, Montevideo) y en el Pacífico (Valparaíso, Callao, Guayaquil, Acapulco), que se desarrollaron con plena subordinación a la Corona, aunque distanciándose con el tiempo del resto de las tropas coloniales de otras regiones del Nuevo Mundo¹.

En el Virreinato del Río de la Plata se instaló el Apostadero de Montevideo, punto fuerte dotado de tropas de ejército y fuerzas navales provenientes de España. Por lo tanto, no hubo necesidad de formar una organización militar autóctona en la Banda Oriental, y si bien se crearon algunas estructuras de milicias, rara vez superaron el nivel de compañía, y solo se emplearon para brindar servicios. Por esa marca de nacimiento, las fuerzas militares propias de los orientales nunca tuvieron el concepto de cuerpo distinto y de factor de poder que derivara del fuero militar español y sus inmunidades, y siempre sus miembros estarían más integrados a la sociedad que sus pares del continente.

¹ Si bien las milicias americanas no fueron una preocupación de la corona ni de sus organismos de recaudación, con el tiempo tuvieron un efecto ultra intencional, ya que la estructura militar creada por España sería utilizada en su contra a partir de 1810.

Después, los ejércitos de las nuevas repúblicas conservarían por muchas décadas el poder y la influencia derivada de los fueros y las inmunidades heredadas del pasado español.

En 1797 las autoridades españolas dieron nacimiento en Maldonado a una unidad militar autóctona, el Regimiento de Blandengues de la Frontera, cuya misión fundacional fue la de “blandirse” para enfrentar la amenaza de bandas portuguesas que se internaban en el territorio virreinal de la Banda Oriental para robar ganado. O sea, los españoles crearon un cuerpo de policía de fronteras con organización militar, pero función policial. En las Invasiones Inglesas (1806 – 1807) el Regimiento de Blandengues recibió su bautismo de combate, convirtiéndose luego en la columna vertebral de las estructuras militares del general José Artigas.

Durante las campañas de emancipación, el ejército artiguista estuvo compuesto mayormente por montoneras de gauchos alzados (“los sueltos”), conducidas por caudillos a falta de oficiales profesionales. Característico de eso fue la alta motivación, el entusiasmo, el valor y, al mismo tiempo, la carencia de estructura, disciplina y una orgánica que permitiera reagrupar fuerzas de manera ordenada para volver al combate luego de las derrotas tácticas puntuales.

Distinta fue la suerte de las fuerzas navales de Artigas, vertebradas a través del instrumento del corso, porque el 79% de su potencial humano estuvo compuesto de marinos profesionales extranjeros, muchos de ellos con experiencia de guerra en el mar bajo otras banderas. Pero la derrota en el territorio de la Banda Oriental no permitió aprovechar los

éxitos de la campaña naval, y a la retirada de Artigas a Paraguay las fuerzas de marina se disolvieron.

Para nuestros vecinos la situación fue diferente. Brasil fue sede del Imperio de Portugal entre 1808 y 1821, heredando un conjunto importante de unidades militares mudadas con la Corte, que incluyeron escuelas de Guardiamarinas para los buques y de Subtenientes para el Ejército que quedaron en territorio brasileño al retorno a Europa de la corona de Bragança. El poder militar del Emperador Pedro I fue una simple continuidad de la estructura castrense de su madre patria europea.

En Buenos Aires, la sensación de abandono español que dejaron las Invasiones Inglesas alentó la formación de unidades militares regulares, y prueba de ello fueron los Regimientos de Patricios, de Cívicos y el Tercio de Gallegos (Infantería), de Arribeños (Artilería) y de Granaderos (Caballería). Si bien la montonera también formó parte importante en la emancipación argentina, existieron ejércitos formales y una incipiente armada² en continua expansión, que permitieron frenar la presión realista de Alto Perú, derrotar la flota española de Montevideo, y llevar la bandera de la libertad a Chile, Perú y Ecuador.

² Organizada por un irlandés, Guillermo Brown, acompañado de un importante número de oficiales

anglosajones que formaron oficiales criollos para la continuidad del servicio.

EL NOVEL ESTADO URUGUAYO

La Patria independiente a partir de 1830 no cambió significativamente la organización de las fuerzas militares del novel Estado Oriental del Uruguay. Las guerras internas asolaron el país durante dos décadas, hasta llegar a octubre de 1851 a una paz "...sin vencedores ni vencidos...". Durante ese lapso las fuerzas enfrentadas, si bien trataron de parecerse a formaciones militares, no dejaron nunca de ser montoneras mejoradas (algunas por unos pocos oficiales de origen europeo), sin una estructura burocrática de cuadros que permitiera unidad de formación y cohesión de grupo. Las fuerzas navales de la época se limitaron a buques mercantes artillados con lo que se obtuvo en el momento, carentes de una autoridad centralizada, y que se movilizaban y desmovilizaban con suma frecuencia y rapidez.

La participación de Uruguay en la Guerra de la Triple Alianza (1864-1870) dejó como consecuencia la profesionalización del Ejército, en un proceso que se inició para ya no detenerse. No fue así para las fuerzas navales. Entretanto, el país entró en un período de revoluciones provocadas por ingobernables caudillos departamentales, que encontraría su fin recién en 1904.

Aparte del régimen de derecho y la institucionalidad, quien más sufrió la época de las revoluciones fueron las fuerzas navales, ya que como parte de todos los tratados de paz devenidos al deponerse las armas se imponía

la disolución de las escuadras, medida exigida por los beligerantes de ambas partes en todos los casos. Es que resultaba más fácil, sigiloso y seguro, por ejemplo, transportar un batallón de Montevideo a Paysandú por la vía fluvio-marítima, que hacerlo cruzar el país a caballo, y por ello la existencia de fuerzas navales era una amenaza para la retaguardia de cualquiera de los beligerantes.

La última guerra civil de Uruguay se desarrolló durante el gobierno de José Batlle y Ordóñez, entre 1903 y 1904, enfrentando efectivos del ejército regular y montoneras en ambos bandos. También hubo episodios navales, que llevaron al presidente Batlle a solicitar la intervención del Escuadrón Atlántico Sur de la Armada de Estados Unidos estacionado en Río de Janeiro, al no responder el gobierno de Argentina (de donde provenía la mayoría de los suministros de armas de los revolucionarios) al pedido de garantizar la neutralidad en el Río de la Plata. La revolución culminó inesperadamente en Masoller, cuando fue abatido el caudillo Aparicio Saravia. Si bien una fuerza naval estadounidense recaló en Montevideo, lo hizo en octubre de 1904, en visita de cortesía, cuando el conflicto ya había finalizado³. Con la Paz de Aceguá (24 de septiembre de 1904), por primera vez desde 1836 todo el país quedó bajo la autoridad y la jurisdicción del gobierno central, y se cerró la época del Uruguay épico, "de a caballo", para entrar literal e históricamente en el Uruguay del Siglo XX.

En 1907 fue electo presidente el doctor Claudio Williman, un mandatario que impuso

³ En las órdenes que recibió el Contralmirante French Chadwick, comandante del Escuadrón Atlántico Sur, del Secretario de Estado de EEUU, no existen directivas de

intervenir u operar en el Río de la Plata. Tampoco hay mención a ello en las memorias de Chadwick, publicadas póstumamente.

una línea política militar propia. Alentó la modernización de la Armada, adquiriendo buques e instalaciones de apoyo en tierra, fundando la Escuela Naval, y promulgando la llamada “Ley Travieso” (Ley 3.520) por la que separó definitivamente la Marina del Ejército, con escalafones y jerarquías navales propias. También el Ejército se vio favorecido, pues durante esta gestión se construyó un edificio nuevo para la Escuela Militar y varios cuarteles, y se mejoraron notoriamente las condiciones de vida de las dotaciones. Con Claudio Williman se percibió, por primera vez, el control civil objetivo de las Fuerzas Armadas, y un tipo de relación promilitar que procuraba maximizar el profesionalismo con un bajo poder político de los militares⁴.

Sin embargo, al regreso de José Batlle y Ordóñez al Poder Ejecutivo se volvió al control civil subjetivo, con una política antimilitarista de profesionalismo y poder político militar bajos. Eso fue producto de la animadversión del presidente hacia los hombres de armas, nacida en los tiempos de la Revolución del Quebracho (1886), de la que fuera participante. En los hechos, ese estilo de relación civil-militar se convirtió en política oficial durante todo el período de actividad e influencia de Batlle y Ordóñez que llegó hasta 1929, y que encontró su máxima expresión con las elecciones de 1926 en el incidente conocido como “La Cerrillada”, cuando el Ejército fue usado por el gobierno como una herramienta política partidaria para presionar al Senado hacia una decisión de justicia electoral ante denuncia de fraude en los

comicios, y confirmar el triunfo del candidato presidencial del Partido Colorado, cosa que a nadie pareció importarle.

Los sucesores de Batlle y Ordóñez en el Poder Ejecutivo continuaron con los lineamientos de éste para el manejo del poder militar del Estado. Basados en la premisa batllista de “dividir para gobernar”, el Ejército y la Armada fueron organizados en cuarenta y ocho unidades autónomas dependientes directamente del Ministerio de Defensa para evitar la formación de comandos unificados, al tiempo que sus jefes eran elegidos más por adhesión al partido de gobierno que por capacidad profesional. El punto básico era que la conducción política no sabía qué hacer con el factor militar, y existía entre sus miembros un latente temor a la usurpación del poder, a perder la “vaca sagrada” del control civil sobre las Fuerzas Armadas.

Si bien las FF.AA. no participaron del golpe de estado de 1933, tuvieron un rol protagónico en la represión de los movimientos armados de 1935. El gobierno percibió entonces la necesidad de cierta unidad de mando, creando primero las comandancias departamentales (nivel Regimiento) y luego cuatro mandos territoriales (base de las actuales Divisiones de Ejército), con la Marina sujeta a control centralizado en Montevideo. En 1939, con la creación de los Inspectores Generales de cada Arma, las Fuerzas Armadas alcanzaron el esqueleto estructural de hoy.

⁴ HUNTINGTON, Samuel; “El Soldado y el Estado”, Editorial Círculo Militar, Buenos Aires, 1957, pgs. 121 y 139.

UN MUNDO NUEVO

Cuando la Segunda Guerra Mundial llegó a las costas de la República, diciembre de 1939, encontró un país inerte y pronto cundió la preocupación en la clase política. Se tomaron algunas medidas para mejorar la capacidad militar de la defensa nacional, muchas de las cuales comenzaron con prisa y fervor para luego quedar por el camino a medio terminar. Pero fue un factor externo el que habría de alterar los términos de la ecuación de equilibrio en las relaciones del poder político y el factor militar del Uruguay.

El final de la segunda gran guerra del Siglo XX dejó un mundo diferente. Las viejas potencias coloniales asistieron a la desintegración de sus imperios de ultramar, y en su lugar dos nuevos gigantes pasaron a disputar la hegemonía global: Estados Unidos y la Unión Soviética, cada uno de ellos propugnando imponer un modelo diferente de sociedad en su esfera de influencia. También, surgió un sistema de coordinación mundial, con la Organización de las Naciones Unidas. A nivel regional, la Conferencia de Chapultepec de 1945 estableció algunos principios que sirvieron de base para que en la Conferencia de Río de Janeiro de 1947 se firmara el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), del que Uruguay fue signatario, que en sí significaba una alianza militar al servicio de EE.UU. y contra la URSS.

Además, el fin de la contienda dejó un enorme excedente de material bélico en los vencedores, que permitió a los países miembros del TIAR equiparse de manera orgánica a través de planes de ayuda militar

estadounidense. Al amparo del Plan de Ayuda Mutua Interamericana (PAMI), las Fuerzas Armadas de Uruguay iniciaron su modernización, lo que también aparejó el cambio de modelos.

El Ejército recibió blindados Sherman, artillería de campaña, vehículos varios, armamento individual y abundantes cursos en EE.UU., y su distribución para la defensa territorial fue estructurada a través de cuatro regiones militares de nivel divisionario, organizadas a semejanza del modelo militar triunfante, alcanzándose la unidad operativa de comandos.

La Armada recibió buques y aviones estadounidenses, y su actividad se orientó hacia la protección de las líneas de comunicación marítima, de lo que surgieron dos cometidos básicos: escolta y defensa antisubmarina. El ejercicio de estas misiones hizo de las fuerzas navales uruguayas un verdadero componente de la guerra en el mar, aunque desviado su propósito a la utilidad de la alianza continental, y sin que los estrategas navales vernáculos se detuvieran a pensar si eso era lo más adecuado o conveniente a la defensa marítima nacional en su sentido estricto.

Entretanto, el Poder Ejecutivo retiró del Ejército la Aviación Militar para crear la Fuerza Aérea Uruguaya, la que fue bien equipada por EE.UU. para ser un arma moderna, poderosa y eficaz gracias a la alta calificación de los pilotos y los técnicos aeronáuticos nacionales. Sin embargo, el propósito estadounidense fue tenerla como una respuesta cercana a la hostilidad del gobierno argentino de Juan Domingo Perón, y así se repitió la movida de la

Armada, con el gobierno de Washington fomentando el poder uruguayo para sus propósitos políticos propios, lo cual no fue pensado por los estrategas nacionales sobre la base de las necesidades de la defensa de nuestro país.

En esas condiciones y circunstancias, las Fuerzas Armadas del Uruguay iniciaron la segunda mitad del Siglo XX como una fuerza pequeña, pero bien equipada.

El fin de la Segunda Guerra Mundial trajo otra consecuencia indeseable: la Guerra Fría, la que no demoró en llegar a América Latina. Enfrentada a la supremacía nuclear estadounidense, la URSS inició el desarrollo de sus armas atómicas propias, consciente de que el proceso de alcanzar la paridad le llevaría algunos años. Entretanto, concibió una política para contrarrestar la superioridad norteamericana: la insurgencia armada y las guerras de liberación nacional en los países aliados de EE.UU.

América Latina presentaba en muchas de sus naciones un campo fértil para sembrar las ideas de la revolución socialista, y el caso de Cuba fue el ejemplo más demostrativo. El triunfo de la revolución cubana en 1959 produjo un efecto deslumbrador sobre las izquierdas latinoamericanas, y siguiendo el ejemplo, en varios países del continente surgieron movimientos guerrilleros inspirados en el modelo castrista, respaldados por el gobierno de Moscú a través de La Habana.

Al asumir John Kennedy la presidencia de Estados Unidos en 1961 impuso la doctrina de la contrainsurgencia como respuesta a la

movida soviética. Pronto, todos los aliados latinoamericanos de EE.UU. encontraron que el apoyo militar estaría condicionado a la adhesión sin cuestionamientos a esa doctrina antinsurgente, de lo contrario, se materializaría la amenaza del retiro de la ayuda económica y militar estadounidense, algo que varios gobernantes necesitaban para sostenerse en el poder.

Para los militares de los países receptores de la nueva estrategia, la contrainsurgencia atrajo una serie de misiones novedosas, tales como actividades civiles, obras de ingeniería de infraestructura, construcción de escuelas y sistemas de salud pública, policía y otras formas de acción cívica. Y para aquellas Fuerzas Armadas que carecían de profesionalismo o que no tenían bien definido su lugar, en y por la sociedad, la doctrina contrainsurgente se convirtió en fuente de misión y en propósito de existencia, relegando la función netamente militar para ir involucrándose en actividades de corte policial. Esta línea de pensamiento encontró su expresión propia cuando en la Conferencia de Ejércitos Americanos celebrada en Brasil, 1964, se materializó la Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN).

En Uruguay, el incremento de la relación militar con EE.UU. dio lugar a un proceso lento pero constante de modernización y actualización tecnológica. Esta relación no solo se limitó a la recepción de equipamiento y cursos asociados en planes ventajosos, sino también a la adopción de manuales técnicos y tácticos, y a la adaptación criolla de las propuestas organizativas estadounidenses, en particular, la admisión por la cúpula política

del concepto de defensa continental, cristalizado en el TIAR.

Al mismo tiempo, el surgimiento de una guerrilla terrorista autóctona, el Movimiento de Liberación Nacional Tupamaros (MLN-T), junto con el desarrollo de una estructura paramilitar en el Partido Comunista del Uruguay (PCU)⁵, llevaron al gobierno y su parte afín de la clase política a cargar sobre las Fuerzas Armadas la no muy claramente definida tarea de la defensa contra la expansión comunista, algo que correspondía al campo de la política, pero no al militar.

Así, de manera lenta y paulatina, sin que prácticamente nadie se diera cuenta, las Fuerzas Armadas del Uruguay pasaron a ejecutar ejercicios militares una o dos veces al año, y a dedicar el resto del tiempo a mirar hacia adentro. Esta no era una tendencia nueva sino decimonónica, el natural resultado de lo que durante décadas el estamento político nacional había querido del factor militar: un poder armado más al servicio del partido de gobierno que al servicio de la defensa nacional. Pero esta vez, influencias exógenas habrían de desviar el propósito básico de ese poder armado y los resultados.

EL CAOS TERRORISTA Y EL ORDEN MILITAR

En 1963 el MLN-T irrumpió en la sociedad uruguaya con una seguidilla de actos terroristas cuya violencia escalaría en su costo de homicidios y atentados, llegando en media

⁵ Existieron otros grupúsculos de dialéctica violentista y vida efímera (MRO, FARO, OPR-33, etc.), que no pasaron de ser una molestia pasajera, aunque dejaron algunas

década a ser un poder casi paralelo al del Estado. Durante su período de existencia, los guerrilleros, trataron por todos los medios de evitar un enfrentamiento contra las Fuerzas Armadas, algo que sus principales estrategias vieron como inevitable en el largo plazo, y que finalmente se dio. La confrontación los encontró mal preparados y al intentar luchar frente a frente contra profesionales de la guerra encontraron la derrota militar.

Simultáneamente, el PCU trabajaba en silencio, pero a paso firme, al mejor estilo gramsciano, en la tarea de socavar los valores morales tradicionales de la sociedad entera y cuestionar todo tipo de autoridad, del Estado o familiar. Consecuencia de ello, fue la agitación sindical y estudiantil en permanente aumento, hábilmente manejada desde el comité central de ese partido. También el trabajo de los comunistas apuntó a las Fuerzas Armadas, las que desde un principio fueron identificadas como el principal escollo en el camino a la toma del poder y, por lo tanto, se hacía necesaria su neutralización. Así, la Cuarta Dirección de Trabajo del PCU apuntó sus miras a la captación de militares (los llamados “cuadros tapados”), que le permitiría infiltrar y algún día dominar el poder armado del país.

Promediando la década de los años 60, la situación socioeconómica nacional no era de las mejores. Con el fin de las grandes guerras y la recuperación de las naciones afectadas, la producción primaria del Uruguay ya no tenía los mercados de antes. Este cambio no había

consecuencias lamentables (robo de la Bandera de los 33 Orientales, por ejemplo).

sido advertido y las ganancias obtenidas en las épocas de “las vacas gordas” se malgastaron con políticas de Estado providente y paternalista, y apuntalando estructuras industriales incapaces de competir en un mercado abierto. Como consecuencia, al acabarse los ahorros e imponerse la realidad decrecieron las exportaciones, cerraron plantas fabriles e industrias y, en consecuencia, el desempleo fue en aumento. Lentamente, el descontento social fue dando lugar a condiciones subjetivas para expresiones antidemocráticas. Fue la oportunidad que percibieron tupamaros y comunistas, y no la dejaron pasar.

Para fines de la década la inflación se hizo incontenible, y al influjo del deterioro del salario real los gremios expresaron sus protestas con cientos de huelgas en los sectores público y privado. Las manifestaciones estudiantiles adquirieron una violencia inusitada, y la politización en la enseñanza tuvo una progresión geométrica, desatándose una persecución contra los docentes y estudiantes simpatizantes del gobierno o simplemente no adherentes a la izquierda. Las acciones guerrilleras recrudecieron, con asaltos, secuestros y atentados, mientras los poderes Ejecutivo y Legislativo se enfrentaban por cualquier cosa, con frecuencia e intensidad creciente, haciendo nula toda intención de gobierno y generando caos por inacción. Todos los actores sociales del país parecían inmersos en una espiral de intransigencia creciente⁶.

⁶ La zozobra imperante se cuantificó cuando en mayo de 1968 una encuesta indicó que un 21% de la población se

El país entró en una situación de efervescencia social que los gobernantes de turno fueron incapaces de contener. Es que la clase política anquilosada pretendió enfrentar la nueva situación con medidas antiguas y soluciones perimidas, por lo que el fracaso fue categórico. Dentro de las medidas erróneas adoptadas, una de ellas de importancia crucial hacia el futuro, fue asignar las Fuerzas Armadas a la lucha contra el terrorismo, en lugar de dar a la Policía, legítima responsable de la tarea, los elementos legales y materiales para hacerlo. También se transfirió a la Justicia Militar la responsabilidad de encauzar judicialmente el proceso, bajo el argumento cierto de que los magistrados y funcionarios de la Justicia Civil habían sido acobardados luego del secuestro de un juez de corte por el MLN-T.

Recibida la orden de enfrentar el terrorismo guerrillero de la izquierda, las Fuerzas Armada encararon su ejecución con la seriedad y el compromiso con que se cumplen todas las órdenes del superior. Los procedimientos de Estado Mayor dieron orden y metodología al trabajo, y de ello surgieron de manera natural y sin fanfarrias los primeros organismos de coordinación conjunta: el Servicio de Información de Defensa (SID), de nivel nacional, y los Órganos Coordinadores de Operaciones Antisubversivas (OCHOA), uno por Región Militar.

Pronto se comenzaron a ver los resultados de la acción militar, con decenas de capturas de personas y arsenales y caída de locales e infraestructura guerrillera, en

manifestaba partidaria de un gobierno militar, cifra preocupante en un Uruguay de extensa tradición civilista.

enfrentamientos armados algunos de los cuales tuvieron su cuota de abatidos en ambos bandos. También, a aparecer algunas expresiones de simpatía por parte de la población ante el orden que se estaba imponiendo al caos social y la violencia de la guerrilla.

Pero a la hora de las definiciones, así como el poder político se equivocó al dar la orden de usar el poder militar para solucionar un problema político, las Fuerzas Armadas cometieron un grueso error militar en la ejecución de esa orden. Imbuidas del pensamiento artiguista “Clemencia para los vencidos”, las FF.AA. investigaron, operaron y detuvieron terroristas, para luego entregarlos a la justicia (Justicia Militar, en este caso), la que cumpliendo con sus funciones orgánicas procesó y condenó a los delincuentes a largas penas de penitenciaría. En consecuencia, en el cumplimiento de la orden recibida las FF.AA. se comportaron como buenos policías, pero como malos militares.

Esos adversarios que quedaron a la retaguardia, pasaron por distintos períodos de tiempo que variaron de 2 a 13 años (según la calidad de los delitos cometidos) en un mismo establecimiento de reclusión, lo que les dio la oportunidad de conocerse mejor y de organizarse para la futura era de la venganza, que algún día habría de llegar.

En la medida en que las Fuerzas Armadas obtenían resultados, también se fueron contaminando con información de graves hechos de corrupción por parte del estamento político al que estaban protegiendo, y al pretender avanzar en ese conocimiento

entraron en colisión con sectores del poder que no deseaban ser investigados. La inoperancia de los protagonistas políticos para manejar a la subversión terrorista y a FF.AA. inquisidoras derivó hacia el golpe de Estado del 27 de junio de 1973, imponiendo una década de orden militar.

Pero antes, ocurrieron los hechos de febrero de 1973, un mes icónico para el país y por ende para la Armada Nacional, y no precisamente por cosas buenas. El orden institucional del país se tambaleó y el Comandante en Jefe de la Armada, Contralmirante Juan Zorrilla, fue el único que apuntaló al Presidente de la República en defensa de las instituciones. Pero el mandatario por comisión (al igual que el Poder Legislativo por omisión) no estuvo a la altura de las responsabilidades que el Cuerpo Electoral de la Nación le había confiado en noviembre de 1971, y terminó claudicando. En el camino la Armada Nacional, la institución que había permanecido fiel al estado de derecho, la única institución que había respaldado al presidente durante la crisis, fue sacrificada por el mandatario en el altar de la insurrección.

UN ANÁLISIS RETROSPECTIVO

La gestión de gobierno de las FF.AA. ha sido visualizada como un fracaso por gran parte de la sociedad civil y también por un grupo importante de la oficialidad, aunque muchos de los juicios críticos formulados se ven influenciados por las pasiones aún no aquietadas, debido a la proximidad histórica de las acciones e intenciones juzgadas. Es

difícil entonces emitir una opinión objetiva, pero no obstante hay puntos característicos que sí pueden ser mencionados.

Las FF.AA., como institución, no pretendieron apoderarse del poder, sino que este "se les cayó encima" por defección de sus dueños legítimos, los gobernantes y legisladores electos. La subversión y su brazo armado (los movimientos terroristas) introdujeron al país una situación nueva, para la que la clase política no estaba preparada a enfrentar. Ante la confusión generada por el enfrentamiento, un error de apreciación condujo a una decisión fundamental para el futuro: asignar a las FF.AA. la responsabilidad de la lucha antiterrorista, en lugar de brindar a la Policía y la Justicia Civil Ordinaria (dueños legítimos de esa responsabilidad) los instrumentos legales necesarios para enfrentar la sedición.

Ese error de apreciación, fruto del desconocimiento por la clase política de sus FF.AA., puso en marcha una serie de acontecimientos que después no podrían manejar. Al verse desbordados por la subversión y por las exigencias de los militares para combatirla, la confusión y la inoperancia políticas se hicieron mayores, acelerando la caída de un estilo de conducción del país que hacía agua por varios rumbos. Ese derrumbe del poder civil se podría haber evitado, de haber existido en la clase política un cabal conocimiento de sus fuerzas militares, mayor conocimiento de las realidades, más imaginación y buen tino para encontrar soluciones al desafío impuesto por la sedición

y sus secuelas, pero lamentablemente para el país no fue así.

En 1973 las FF.AA. asumieron la conducción nacional con un programa coherente de futuro, pleno de buena voluntad, esperanzas y moralismo. En cierta forma, los altos mandos del Ejército pretendieron llevar adelante el ejemplo de Latorre⁷, pero fracasaron al tratar de imponerlo a la sociedad civil, y con el tiempo también se olvidaron de dar el ejemplo en su aplicación. De la probidad se pasó con suma facilidad al populismo, lo que sería a la postre juzgado críticamente por todos los sectores sociales, quienes percibieron que si bien los militares fueron tan clientelistas como la clase política, esta última al menos nunca hizo apostolado de virtud y moralidad.

Las FF.AA. tuvieron éxito en derrotar militar y políticamente a la subversión, y esto ayudó a mitigar el fracaso de la conducción del proceso cívico-militar. También se lograron importantes metas de desarrollo nacional a través de obras de infraestructura, expansión industrial, normalización financiera y estabilidad económica.

Con respecto al campo económico, los altos mandos tuvieron su grueso error de apreciación, al tomar un hecho coyuntural exógeno (23% de devaluación del dólar en EE.UU., en los cuatro años de la administración de Jimmy Carter) como un índice real de la recuperación económica nacional, empeñándose con gastos y

⁷ 9º Presidente Constitucional del Uruguay, cuya gestión se caracterizó por la probidad.

préstamos que el país no pudo remontar al estabilizarse la moneda estadounidense.

Si bien el ejercicio del poder era presentado como fruto de la actividad conjunta de las tres armas de las FF.AA., la preminencia del Ejército fue real. Por vías indirectas se impidió que la Armada recibiera buques con artillería de 5" y que se dotara de misiles mar-mar, y que la Fuerza Aérea accediera a aviación de caza e interceptación, limitando su capacidad de combate aéreo a aeronaves de apoyo terrestre. Es que en algunos sectores de la fuerza de tierra primaba la idea que el Uruguay no necesitaba tres fuerzas, sino un gran Ejército dotado de medios navales y aéreos.

El período de gobierno militar no fue en ningún momento personalista, pese a que algunos individuos trataron de sobresalir sobre sus pares. Los relevos entre los altos mandos se produjeron con regularidad, obligando a la renovación permanente de la cúpula. El proyecto de gobierno iniciado en 1973 se cumplió en términos generales, y a su agotamiento se improvisó sobre la marcha, lo que no fue muy acertado según muestran los resultados. A esa altura, los militares no supieron recordar, como Alcibíades, que "...el poder corrompe a quien lo detenta por mucho tiempo..." y para entonces ya se había perdido parte del profesionalismo militar en aras de la adquisición de una poca experiencia política, por lo que se fracasó al apreciar correctamente la realidad y las expectativas de la sociedad. Se pecó de ingenuidad y de soberbia al mismo tiempo.

En sus últimos años, el proceso cívico-militar tuvo un efecto que fue más allá de las

aspiraciones de sus mentores, demostrando una vez más la ambigüedad entre la formulación y la aplicación de las políticas: iniciado para combatir y destruir la amenaza de la insurgencia revolucionaria de izquierda, terminó pareciéndose en sus métodos a una dictadura comunista.

No obstante ello, el cumplimiento del cronograma de 1977 y el alejamiento voluntario del poder son más que representativos para reconocer que los propósitos finales de las FF.AA. no eran los de un gobierno totalitario de izquierda. Y eso no es insignificante.

EL RETORNO AL REGIMEN DE DERECHO

La transición del poder militar al poder civil tuvo el carácter de salida otorgada por las FF.AA., cumpliendo un cronograma anunciado a la prensa en 31 de agosto de 1977, del que los mandos no se apartaron un solo día, demostrando el valor que tiene para el honor militar, como un medio y un fin, el cumplimiento de la palabra empeñada.

El acuerdo de salida del gobierno militar, o Pacto del Club Naval, de 1984 se hizo con representantes de Partido Colorado, Unión Cívica, Convergencia Socialista y Frente Amplio (que adquirió su legalidad para las negociaciones). El Partido Nacional se autoexcluyó luego de la detención de Wilson Ferreira Aldunate, quien regresó al país en junio de 1984 después de anunciar en Argentina *"...no vuelvo al Uruguay para que*

*me metan preso, voy a derrocar a la dictadura..."*⁸.

El Pacto del Club Naval condicionó por un año las acciones del futuro gobierno, debido a modificaciones transitorias de la Constitución impuestas por el Acto Institucional Nº 19. Así se acordaron las formas de relación futura entre gobierno y FF.AA., de las que cabe mencionar las siguientes:

1. Mantenimiento del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) como órgano consultivo, que podría ser convocado por el Presidente de la República (se sabía que ello no ocurriría, pero permitía a ambas partes mantener su imagen).
2. Instrumentación de un mecanismo de ascenso a las jerarquías de oficial general, que mantenía un cierto grado de autonomía corporativa⁹.

Una vez que asumió el gobierno de Julio María Sanguinetti (1 de marzo de 1985) se plantearon algunas fricciones, que por lo general se sortearon mediante una política blanda que perseguía dos objetivos: reinsertar a las FF.AA. como parte del aparato estatal con dependencia del gobierno, y evitar choques e irritaciones derivadas de su actuación durante el período cívico-militar. Por su parte, las FF.AA. atendieron a estos mismos puntos mediante retirarse del ejercicio de la conducción del aparato estatal, pero en condiciones de mantener cierta autonomía

corporativa, y defenderse de las acusaciones sobre su actuación anterior¹⁰.

Naturalmente, para una corporación de carácter conservador (como lo son todas las colectividades militares consolidadas) la doctrina de conducción asumida por el Poder Ejecutivo a partir de 1985 fue la del control civil sobre una fuerza profesional pura, brazo armado del Estado, de acuerdo con la concepción occidental propia de los países desarrollados en la temática militar. Obviamente, para los actores políticos de los partidos tradicionales ese era el único camino correcto y disponible, y así lo afirmó el presidente en su discurso inaugural al manifestar "...asumo el mando efectivo de las Fuerzas Armadas...". Para la mayoría de los actores militares, esta forma de salida era también obvia.

La transición del gobierno militar al poder civil duró casi cinco años, y cabe decir que, así como fue la voluntad de las FF.AA. entregar el poder, fue el esfuerzo de los gobernantes civiles el que limó asperezas, aquietó pasiones y reconcilió a los grupos sociales. Este accionar pasó por la Ley de Amnistía y Pacificación Nacional y por la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, esta última ratificada en plebiscito por la sociedad tras copiosos esfuerzos, a favor y en contra de dirigentes de la clase política y sectores sociales civiles, ante la mirada expectante de una institución militar recelosa, pero acatante.

⁸ Prensa de Argentina del 5 de junio de 1985.

⁹ Estos mecanismos fueron diferentes para el Ejército que para la Armada y la FAU, y fueron derogados con la llegada del FA al gobierno.

¹⁰ RIAL, Juan; "Militares y redemocratización", contenido el "[Oportunidades y dilemas de la consolidación democrática en América Latina](#)", de Guillermo O'DONNELL y José NUN, Ediciones CIESU/CLADE, 1986, pg. 26.

Durante los siguientes quince años la relación entre el cuerpo militar y la sociedad civil fue mejorando. Los principales protagonistas militares de los hechos políticos del período 1973-1985 fueron dejando las filas, cumpliendo con el inexorable sistema de retiro. El gobierno puso especial atención en los planes de estudio de las escuelas de formación poniendo énfasis en las asignaturas de derecho, y en consecuencia las nuevas generaciones de oficiales egresaron con una idea más cabal de su rol de ciudadanos y al mismo tiempo de militares (con los deberes y obligaciones que eso impone).

Todo estaba encaminado como una solución uruguaya a los problemas uruguayos, como ocurriera al término de las revoluciones del Siglo XIX y la Paz de Aceguá de 1904.

LA IZQUIERDA EN EL GOBIERNO

En octubre de 2004, los votantes decidieron que el Frente Amplio asumiera el gobierno. Un partido nuevo, joven, sin experiencia de gobierno (solo de oposición hasta ese momento), que no había vivido las luchas de la consolidación del Uruguay, y que trajo ideas nuevas para la conducción política, dejando de lado algunos de los métodos tradicionales del relacionamiento político.

Entre esas ideas nuevas, bajo el noble propósito de buscar la verdad en hechos que permanecían ignotos, se reabrieron las

heridas recién cicatrizadas en las relaciones entre el poder político y la sociedad contra el estamento militar.

Desde que el Frente Amplio asumió la conducción del Poder Ejecutivo (por legítima decisión del cuerpo electoral de la nación), las Fuerzas Armadas pasaron a convertirse en el blanco de una campaña de revanchismo por parte de importantes sectores políticos de la izquierda vernácula, siguiendo con los postulados emanados del Foro de San Pablo¹¹, en una seguidilla de acciones que contaron con la participación de adláteres en los juzgados y en las fiscalías, servilmente dispuestos al innoble propósito de la búsqueda de la venganza en lugar de la justicia.

Muestras de este comportamiento avieso, tolerado por la complicidad de los gobiernos de turno, hay de sobra y no es necesario entrar a enumerarlas. Lo concreto es que esta actitud oficial (porque el silencio de las autoridades no puede ser soslayado) tiene como propósito degradar la influencia política y la relación social de las Fuerzas Armadas con el resto de la población, porque fueron el único poder público capaz de derrotar el caos terrorista de izquierda que asoló el país en décadas pasadas, provocando la irrupción del orden militar que lo siguió¹².

Tanto el caos terrorista como el orden militar significaron el avasallamiento de los derechos

¹¹ Destrucción, y de no ser posible: neutralización, de las Fuerzas armadas en cada uno de los países.

¹² "... El primer objetivo de la revolución libertadora en el continente es el cambio del sistema económico y social y la destrucción de la máquina burocrática del Estado y su

sustitución por el pueblo armado, solo alcanzable a través de la lucha contra los ejércitos de la oligarquía y aún contra las propias fuerzas armadas del imperialismo..." Reinaldo Gargano, 1967.

básicos de los ciudadanos durante un período de alrededor de dos décadas, 1963 a 1985, dependiendo de las volátiles interpretaciones ideológicas que cada lado haga. Pero lo cierto hoy es que para los ideólogos de la izquierda nacional solo existió el tiempo del orden militar (1973-1985), y el otro, el anterior, es mantenido en el mayor de los olvidos, cuando no se deforma la verdad histórica para presentarlo como posterior y como una reacción patriótica al atropello militar¹³. Es que al decir de Lenin (y no de Joseph Goebbels, como suelen decir los comunistas): "...una mentira repetida mil veces se convierte en verdad...".

En el medio de esta campaña de agresión, difamación y desprestigio, están las Fuerzas Armadas, cuyos integrantes, los servidores públicos peor pagos del país, soportan el ataque con el silencio estoico que caracteriza, entre otras cualidades, a la profesión militar. Solo algunas organizaciones sociales integradas por oficiales retirados esbozan una tenue pero firme defensa de la institución armada del país, pero sus integrantes, forjados en estado militar¹⁴, carecen de la picardía y del manejo dialéctico de la verdad que caracterizan a la actividad política. Entretanto, los militares activos, inermes ante este enemigo, simplemente sufrieron y soportaron la agresión, desprotegidas por dos comandantes supremos (Presidentes de la

República Tabaré Vázquez y José Mujica) que no solo poca cosa visible hicieron por cuidarlas, sino que además parecían regodearse ante la continua humillación a los hombres de armas, ignorando que (por el tiempo transcurrido) los militares de esa época fueron ajenos a lo ocurrido durante el proceso cívico-militar.

La lista de atropellos de la venganza es larga. Desconocimiento de dos plebiscitos, militares y policías reclusos en prisión con procesos de clara ilegalidad (inversión de la prueba, por ejemplo), entrega a la justicia de Chile de tres oficiales para ser juzgados por algo ocurrido en Uruguay y que la justicia uruguaya ya había laudado, etc.

El panorama no fue alentador. Las relaciones entre el poder civil y las FF.AA. atravesaron por un momento difícil, y no a causa de los hombres de armas, su propio brazo armado. La situación fue como un nudo gordiano, que el poder político de la izquierda debía desatar con manos hábiles, pero una parte importante intentó cortar con el puñal de la venganza. Pero las FF.AA. soportaron el temporal, y en cierta forma salieron fortalecidas.

Las elecciones nacionales de 2019 arrojaron un cambio en la conducción política del Uruguay. Triunfó el Partido Nacional (uno de los fundadores del país), el que al no tener

¹³ Según los historiadores de la nueva izquierda revanchista, la "dictadura" comenzó en 1968, durante la presidencia de Jorge Pacheco Areco, mandatario electo por la expresión soberana del cuerpo electoral de la nación, y la guerrilla tupamara fue la respuesta popular de resistencia.

¹⁴ Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas: [Art. 57º](#) Llámase "Estado Militar" al estatuto jurídico del personal militar,

el cual define sus especiales deberes, obligaciones y derechos. [Art. 58º](#) El Estado Militar impone obediencia, sacrificio, estoicismo, rigurosidad y renunciamento, en aras de la eficacia y la continuidad del servicio. [Art. 59º](#) El Estado Militar se adquiere al ingresar a las Fuerzas Armadas y sólo se pierde por fallecimiento o baja.

mayoría parlamentaria propia armó una coalición de gobierno con el Partido Colorado (el otro fundador), con Cabildo Abierto (derecha) y con Partido Independiente (centroizquierda).

Al asumir la coalición, pronto se constató el estado de postración en el que se encontraban las FF.AA. Durante los 15 años de gobierno de la izquierda no solo poco se hizo por mejorarlas, sino que se permitió el deterioro de lo existente.

La peor condición es el sector de las retribuciones personales. El personal militar tiene los salarios más bajos dentro de la plantilla del Estado, y en muchos casos están bajo los menores sueldos del sector privado¹⁵. Sin embargo, fue la fuerza laboral a la que los gobiernos de izquierda recurrieron para atender emergencias de todo tipo, desde catástrofes naturales hasta recolección de basura. Es que el personal militar obedece sin quejarse, trabaja 24 horas siete días a la semana, no hace huelgas, no cobra extra por turnos nocturnos y, por sobre todo, no está sindicalizado para protestar ruidosamente y reclamar ante la Organización Internacional del Trabajo o la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Desde el punto de vista del equipamiento, no solo poco se hizo en quince años para incorporar material nuevo, sino que al

trancarse partidas presupuestales se limitó el mantenimiento de lo existente. El insignificante equipamiento que se adquirió fue un avión presidencial (que la propia Fuerza Aérea evaluó como inconveniente e innecesario) y dos fragatas portuguesas tan viejas como las que tenía la Armada (pero al menos bien mantenidas), y lo muy exiguo que pudo hacerse para mantener lo mínimo necesario fue gracias a los proventos de las operaciones de paz. Así, las aeronaves de la Fuerza Aérea comenzaron a quedar en tierra y los buques de la Armada amarrados a muelle. La disminución de las horas de vuelo y los días de mar comenzaron a cobrar su cuota en la desprofesionalización de pilotos y marinos, lo que comenzó a verse reflejado en las escasas operaciones que encaraban anualmente cada Fuerza. El aula pasó a ser la fuente de adiestramiento casi exclusiva.

Esto no pareció preocupar a los gobiernos entre 2005 y 2020. Se asumió la inexistencia de hipótesis de conflicto tradicionales que justifiquen la existencia de unas Fuerzas Armadas orientadas al rol tradicional de la guerra, porque ella no habrá de ocurrir. Pero que Uruguay no tenga hipótesis de conflicto no quiere decir que los vecinos no las tengan, y que en caso de enfrentamiento entre ellos se pueda mantener la neutralidad o abstraerse de ser arrastrados a un bando u otro¹⁶.

¹⁵ Un soldado tiene un salario inferior al de un reponedor de mercadería de supermercados, y a su vez es equivalente al 50% del sueldo de la Policía.

¹⁶ "...La República Oriental del Uruguay no podrá en ningún caso sustraerse a un conflicto armado entre Argentina y Brasil. Este destino es fatal y está determinado por su posición y por su potencial relativo.

El problema principal consiste en que su territorio es un espacio decisivo tanto para uno como para el otro. Por su escaso potencial relativo no puede sostener su neutralidad y por ellos los contendientes se verán ante la necesidad de ocuparlo para evitar que el otro lo haga...". En "El Espacio Argentino", de Pablo R. Sanz, Editorial Pleamar, Buenos Aires, 1971.

Aun así, el Uruguay entró en la década de 2020 en una situación de indefensión militar, con un aparato armado estatal que más que a Fuerzas Armadas se asemeja a una Gendarmería, un Servicio de Guardia Costera y un Grupo Aéreo de Transporte. Pese al profesionalismo del personal, con el equipamiento disponible no se puede hacer más.

LOS DESAFÍOS ACTUALES DE LA DEFENSA

Como bien dice John Griffiths Spielman en “Visión de la defensa nacional de Chile al 2030”¹⁷, la seguridad internacional actual está caracterizada por la competencia entre las grandes potencias, que se expresa en los ámbitos militar, económico, psicosocial, científico, diplomático, informático y tecnológico, para desarrollarse en tierra, mar, aire y ciberespacio.

A nivel regional, si bien en Sudamérica imperan los gobiernos de derecho, la institucionalidad y las voluntades por encontrar soluciones por el diálogo a los posibles puntos de fricción, el subcontinente no está libre de otras amenazas. Existe inquietud política en los pueblos, derivada de frustración por expectativas y promesas incumplidas por los gobernantes, así como por el cada vez más frecuente descubrimiento de casos de corrupción (que varían en su intensidad según el país considerado, pero que existe en todos).

A eso se agregan el crimen organizado transnacional y el narcotráfico (también de diferente nivel dentro de cada estado), que permean todas las fronteras y, en algunos casos, alientan la existencia de grupos armados insurgentes y ejércitos paralelos. Y cabría incluir la depredación de recursos naturales de los espacios marítimos de aquellos países con litoral costero por parte de buques de terceras banderas, y las derivaciones del cambio climático global. Estas son las principales amenazas a la seguridad para las naciones sudamericanas, y de Uruguay como parte del subcontinente.

El actual gobierno uruguayo viene enfrentando esas amenazas con todos los instrumentos del poder del Estado, no solo el militar, aunque sobre éste recae el mayor peso del esfuerzo. Desde la conducción superior (Poder Ejecutivo) se ha intentado recuperar la capacidad militar, con una mejora de las retribuciones personales y con la adquisición de algún equipamiento usado, pero en buenas condiciones operativas. Sin embargo, ese apoyo ha sido muy magro, producto del enorme costo que está significando para las arcas fiscales sostener una estructura social y laboral profundamente afectada por la pandemia de Covid-19 (siendo este, hoy, el principal desafío a la seguridad del país).

Volver a equipar Fuerzas Armadas para un nivel mínimo de defensa es algo muy caro, que el Uruguay no está hoy en condiciones de encarar por sí mismo. La tecnología militar es cada vez más sofisticada, más exclusiva, más

¹⁷ En “Desafíos para la seguridad y la defensa en el continente americano 2020 – 2030”, AthenaLab, Santiago de Chile, 2020.

distante y más cara, quizás cumpliendo con el propósito del presidente Bill Clinton en su Conferencia de Williamsburgh (1995) de lograr una América Latina de escaso poder militar.

Durante décadas, la premisa de defensa de Uruguay fue contar con un aparato armado que permitiera resistir las primeras 72 horas de un ataque proveniente del exterior, esperando una intervención internacional para el rescate. Esa idea hoy está totalmente perimida. Uruguay no es Kuwait, no tiene petróleo ni material estratégico alguno que pueda provocar la reacción de una coalición internacional para evitar el despojo, ni tiene potencial militar para resistir 24 horas. Además, las amenazas de hoy no son las tradicionales, aunque en ese aspecto las FF.AA. uruguayas están bien preparadas para enfrentar escenarios cambiantes, porque desde su génesis resolvieron las situaciones por fuera de organizaciones formales, y si bien hoy están estructuradas dentro de sistemas rígidos, su continuo empleo en funciones no tradicionales les ha brindado una cuota importante de flexibilidad y adaptación al medio circunstancial.

De cara al 2030 no parece haber cambios novedosos en las amenazas existentes, quizás varíen sus intensidades (en más o en menos), pero eso será algo circunstancial. Las FF.AA. de Uruguay habrán de mejorar en las capacidades de su potencial humano y en equipamiento, pero de manera muy modesta. La situación económica del país cuando salga de la pandemia (y sus consecuencias inmediatas) no dejará en caja mucho dinero para invertir en defensa. Ese es el horizonte

de la próxima década, aunque mucho se puede hacer para mejorarlo. Ejemplos de David contra Goliath existen por miles en la historia de la humanidad.

“En el bosque de la montaña, el hurón se come la rata, el zorro se come al hurón, el lobo se come al zorro, el tigre se come al lobo, y el oso se come al tigre. Pero ni el hurón, ni el zorro, ni el lobo, ni el tigre, ni el oso se comen al pequeño puercoespín”.

Proverbio chino anónimo del Siglo IV AC

FRANCISCO VALIÑAS
MARZO 2021

FRANCISCO VALIÑAS es Capitán de Navío (R), Armada de Uruguay. Licenciado en Sistemas Navales por la Escuela Naval, y diplomado de Estado Mayor General y de Estrategia y Política por la Escuela de Guerra Naval. Cursó otros estudios de postgrado en el Instituto Militar de Estudios Superiores y el en Centro de Altos Estudios Nacionales de Uruguay, en la Universidad Georgetown de EEUU, y en la Universidad Nacional de la República Popular China.

NOTA: Los conceptos vertidos en este análisis son de responsabilidad única del autor, y no de instituciones oficiales o gubernamentales de la República Oriental del Uruguay.