

“Uruguay; La Contribución Uruguaya a Operaciones de Paz: Motivaciones de un Récord”

El volumen y la persistencia de la contribución uruguaya de personal militar para operaciones de paz de Naciones Unidas durante las últimas dos décadas lo ubican como un caso de estudio interesante en Sudamérica. A partir de información empírica, el artículo propone una interpretación del impacto en la transición democrática uruguaya de la política de aporte de tropas militares para operaciones de paz y fundamenta que la explicación del récord de Uruguay como contribuyente de Naciones Unidas se ubica en el ámbito doméstico.

Julián González Guyer
Depto. de Ciencia Política
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República
URUGUAY

Paper prepared for presentation at the
FLACSO-SA Joint International Conference
“Global and Regional Powers in a Changing World”
23-25 July 2014, Buenos Aires

La contribución Uruguay con personal militar para operaciones de paz desde el fin de la guerra fría ha llamado la atención de académicos y expertos en el tema, además de recibir el reconocimiento de las autoridades de NNUU. Por la intensidad y persistencia de dicha política, Uruguay se ubica entre los mayores contribuyentes de personal del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO) de NNUU, a pesar de ser, junto a Surinam, el país de menor territorio en Sudamérica y contar con población de apenas 3,2 millones de habitantes.

Las novedosas características de las operaciones de paz en la post-guerra fría, sus implicancias para la evolución de los conceptos de soberanía nacional y del derecho internacional de intervención, los cambios en los patrones de comportamiento de los países -que determinaron un cambio radical en la composición nacional del personal desplegado en OPUN- y los desafíos políticos planteados por las nuevas tareas y misiones incorporadas por los mandatos del Consejo de Seguridad junto a las crecientes exigencias financieras y de recursos humanos que ellas demandan, explican el creciente interés del asunto y el dinamismo de la temática en la literatura académica de relaciones internacionales

Una parte de dichos estudios, seguramente la menos numerosa y en general bastante reciente, se ha concentrado en el estudio de las motivaciones de los estados para sostener el enorme esfuerzo que supone el despliegue de casi cien mil voluntarios uniformados en 16 operaciones de paz (OP)¹. En dicha literatura el caso uruguayo es citado con alguna frecuencia, aunque la evidencia empírica que fundamenta las hipótesis explicativas ensayadas respecto a su comportamiento, es generalmente escasa y desactualizada. Arturo Sotomayor Velázquez (2013, 2010b) Kai Michel Kenkel(2013, 2012, 2011) y Rut Diamint (2010, 2013) son algunos de los investigadores que han publicado trabajos enfocando la cuestión de las razones que han impulsado a los países sudamericanos a contribuir con personal militar para operaciones de paz de NNUU (OPUN).

Arturo Sotomayor además de ser uno de los autores que ha realizado contribuciones sobre la aportación de Sudamérica para OPUN y ha dedicado alguna atención al caso uruguayo. En cada uno de los dos artículos citados ensaya aproximaciones algo diferentes al asunto. Su trabajo de 2010, es una comparación controlada sobre las

¹ Si se consideran los voluntarios civiles y el personal local contratado, la cifra asciende a unas 116 mil personas, provenientes de 122 países. Ver http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2013/jan13_1.pdf (acceso 23/06/2014)

motivaciones para contribuir o no con las OPUN a partir del estudio de tres casos²; Argentina, Brasil y México en el período post-guerra fría, los tres mayores países latinoamericanos, tres *potencias medianas*, sociedades que comparten ciertos rasgos comunes en su evolución histórica pero cuyo comportamiento respecto a las OP muestra un significativo rango de variabilidad.

A partir de la inferencia de que la explicación de la contribución –o no- de los países con tropas para OP, al menos en el caso de los países sudamericanos seleccionados, debe buscarse en el ámbito doméstico, Sotomayor concentra su atención sobre el papel de dos variables; *doctrina militar* e *integración de las políticas exterior y de defensa*, en definitiva en las relaciones civil-militares. De su análisis resulta que fuerzas armadas orientadas al exterior y buenos niveles de integración entre política exterior y defensa ó control civil de las fuerzas armadas, crean condiciones favorables –aunque no determinan- que un país aporte tropas militares para OP. Sin embargo, en sus conclusiones admite la imposibilidad de establecer ninguna conclusión de validez general. Ni siquiera para el caso de los tres países analizados. En el plano teórico, el artículo aporta un análisis interesante sobre el papel de las estructuras domésticas y las condiciones sistémicas/externas en la determinación de la participación en OP.

Pero, lo que el propio autor califica como *hallazgos* (Sotomayor, A. 2010b: 193) de su artículo no aparecen demasiado novedosos. En efecto, que en la post-guerra fría las decisiones de los países acerca de su contribución –o no- con OPUN se explican por la interacción de variables domésticas y externas aparece como una hipótesis excesivamente genérica; casi obvia dado el carácter de la política exterior, la *arena de políticas* en la que dichas decisiones se adoptan. En efecto, la contribución con OP es una decisión del estado –adoptada por su gobierno, como resultado de procesos de negociación entre agencias públicas- y refiere a su política exterior impactando así en las relaciones y la inserción internacional del país. Resulta natural entonces que necesariamente dicha decisión tome en consideración a las variables sistémicas. En todo caso, lo más interesante y significativo sería proponer alguna hipótesis acerca de cómo y porqué interactúan las variables domésticas y sistémicas en este tipo de decisiones de los estados.

En tal sentido, el enfoque que se adopta en este artículo en relación a este debate ya clásico, es que las decisiones de política exterior –como todos los procesos políticos y

² “...I will use a case study approach by focusing on a controlled comparison between Latin America’s three largest countries...”(p.162)

sociales en sociedades organizadas bajo la forma estatal- están **determinados** por las variables domésticas. El papel de las variables externas –aun siendo poderosas e influyentes- es el de **condicionantes**, en cuyo marco actúan y deciden –o deciden no hacerlo³- los actores internos. De hecho, ellos median, *tamizan* o simplemente *vehiculizan* la influencia de los factores internacionales/externos en los procesos de decisión domésticos. También se asume que las decisiones –o no decisiones- de los agentes individuales o institucionales ocurren en unas circunstancias históricas dadas, lo cual incluye sus percepciones, creencias, tradiciones, valores, etc., las que en muchos casos, incluso, también son parte del marco sistémico.

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

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

Adoptar el enfoque inverso, adjudicando a las variables sistémicas el carácter de factor determinante ó variable independiente, no permitiría explicar porqué en determinado momento histórico ciertos países no contribuyen con personal uniformado para OPUN. Tampoco la variabilidad de la contribución entre países contribuyentes con características similares e incluso las razones de la variación inter-temporal en la contribución de un mismo país en el mismo periodo histórico. Tal el caso del Uruguay como se verá más adelante.

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

³ En ciertos casos, los actores deciden no decidir y ello representa de una forma de actuar como pusieron de manifiesto P. Bachrach y M. Baratz en su célebre artículo de 1962.

Quiere decir que la unidad de análisis principal –variable dependiente- se ubica en el nivel local. Por otra parte, se asume que los estados **no** son *agentes racionales unificados*, sino que sus decisiones resultan de procesos políticos y burocráticos en los que intervienen diversos actores –*sub-unidades de análisis*- quienes actúan y deciden, en un momento histórico determinado y con base en sus particulares intereses, percepciones, creencias, etc. En todo caso, es preciso identificar cuál es la *unidad última de decisión* (Hermann, M. y Hagan, J. 1998). Para ello es necesario considerar no sólo el ordenamiento legal sino también cómo se procesan las decisiones vinculadas con la contribución de personal militar para OPUN y en qué agencia estatal radica realmente, en términos sustantivos, la capacidad y la voluntad de imponer sus intereses en la *negociación burocrática*.

En lo que concierne específicamente a Uruguay, el trabajo de Sotomayor (2013) que concentra su atención en los procesos domésticos de decisión, adoptando la tipología propuesta por Bellamy y Williams (2012:3-6), avanza dos tipos de motivación -institucionales y económicas- para explicar la política de Uruguay como contribuyente de tropas para OPUN. Sugiere que la aportación uruguaya de personal militar para OP ha estado guiada, en el marco de la transición democrática, por la búsqueda de sus fuerzas armadas de misiones legítimas y pertinentes así como por motivaciones de tipo salarial y también *probablemente* para solucionar parcialmente problemas operativos. En resumen, Sotomayor da cuenta, acertadamente, de que la política uruguaya sobre OP ha estado principalmente motivada por los intereses de sus fuerzas armadas y que su creciente involucramiento en estas actividades fue reorientando su doctrina hacia el exterior, abandonando gradualmente la doctrina de seguridad nacional que las caracterizó durante el período autoritario (1973-1985).

Un análisis más detenido y en profundidad del caso uruguayo como contribuyente de OP confirma la afirmación de Sotomayor; las decisiones acerca del aporte de personal militar para NNUU estuvieron principal y sustantivamente en manos militares. Sin embargo, los gobiernos electos y el Parlamento jugaron un papel imposible de ignorar. De hecho, tomar en consideración las decisiones de dichos actores políticos – particularmente los Ministros de Economía y Defensa Nacional-, no sólo contribuye a explicar de manera más certera y detallada el comportamiento de los militares en relación a las OP. También permite sugerir que aunque con *intereses* y *motivaciones* diferentes, los principales actores -militares y civiles/políticos-, en el marco del proceso de normalización de las relaciones civil-militares luego del régimen autoritario (1973-

1985), *confluyeron* para determinar las características de la política uruguaya de contribución con tropas para OPUN en la post-guerra fría.

Así, la hipótesis que se intentará fundamentar en este artículo es que las decisiones referidas a la contribución con personal militar para OPUN configuraron **objetivamente** un juego ganar-ganar entre autoridades electas de gobierno y jerarquías militares uruguayas dando lugar a la instalación de una política que, aunque considerada en su diseño y desarrollo como un asunto de política militar, terminó por ser asumida explícita y formalmente como una dimensión novedosa de la política exterior del Uruguay en la post-guerra fría. Conviene enfatizar que, dicho resultado no fue consecuencia de intereses convergentes entre jerarquías militares y autoridades electas. Tampoco fue producto de una negociación explícita entre dichos actores cuyas motivaciones fueron muchas veces divergentes o al menos diferentes.

En todo caso, en las condiciones de su retorno a las actividades profesionales al finalizar el régimen autoritario, los intereses institucionales, profesionales y económicos de las fuerzas armadas y de su oficialidad las motivaron a asumir con entusiasmo la nueva misión al servicio de NNUU.

Por su parte, la decisión de las autoridades gubernamentales de otorgar las autorizaciones constitucionales para la salida del país de los contingentes militares destinados a OPUN tuvo como fundamento político central la tradicional adhesión del Uruguay a principios de política exterior; la solución negociada y pacífica de los conflictos internacionales, la no intervención en asuntos internos de otros estados y la promoción del multilateralismo y del rol central de NNUU como agente central de paz y seguridad en el mundo.

En cambio, hasta que Uruguay decide participar en Minustah (Haití), un país de la región –más allá de las casi inexistentes relaciones de Uruguay con Haití–, los contingentes militares fueron destinados a regiones con las que el país no posee vínculo ni interés alguno. Es más, la política exterior uruguaya tampoco ha desarrollado ninguna política significativa con dichos países; no ha tenido presencia político-diplomática ni siquiera donde sus contingentes militares ya cumplen una década de permanencia, como la R.D. del Congo e incluso Haití.

El encuadre de la participación de militares en OPUN en la política exterior, así como la significación e implicancias políticas de este tipo de misiones de las fuerzas armadas recién comenzó a considerarse hacia 2006, cuando ya Uruguay se ubicaba entre los

grandes contribuyentes de personal uniformado para NNUU y el fenómeno comenzaba a impactar en la imagen internacional del país.

Finalmente, debe recordarse que los gobiernos electos a la salida del régimen autoritario recortaron gradual pero sistemáticamente el presupuesto destinado al Ministerio de Defensa. También que dicha caída en las asignaciones para las fuerzas armadas se implementó sin directivas políticas respecto a doctrina militar. Algo que, como se verá con mayor detalle, ha sido tradición en las relaciones civil-militares del Uruguay desde principios del siglo XX. Considerar esta decisión es relevante para comprender tanto el papel protagónico de las jerarquías militares en las decisiones como sus motivaciones para asumir esta misión fuera de fronteras y que incluso llegaron a destinar, en el período de apogeo de la contribución, algo más del 10% de sus efectivos movilizados para OP y desplegar contingentes organizados independientes de las tres fuerzas armadas en estas misiones.

El artículo presentará brevemente la historia de la contribución uruguaya de personal militar para OP y su significación para terminar con una propuesta de periodización. El segundo capítulo estará dedicado a interpretar de la participación uruguaya en OPUN en la transición democrática uruguaya y sus impactos, mostrando el papel y la motivación de los diferentes actores domésticos en los procesos de decisión que condujeron a la ubicar al Uruguay en el tope del ranking contribuyentes de personal del Departamento de Operaciones de Paz de NNUU (DPKO). El tercer capítulo se dedicará a mostrar evidencia explicativa acerca del redimensionamiento del aporte uruguayo de tropas a NNUU a partir de 2011.

Hacia una periodización de la política uruguaya de contribución con OP

La intensa y persistente contribución con personal militar en las operaciones de paz de NNUU constituye una de las novedades en la política exterior uruguaya desde la restauración democrática iniciada en 1985. En realidad, los antecedentes de esta política de Uruguay se ubican a partir de los primeros años de la década de los 50' cuando comenzó el envío de observadores militares a la UNMOGIP, frontera indo-paquistaní (Cachemira). El primer despliegue de un contingente militar organizado se produjo en 1981⁴ al crearse la MFO⁵ en Sinaí, como resultado del Acuerdo de Paz de Camp David

⁴ La contribución uruguaya se mantiene hasta la actualidad.

⁵ Multinational Force & Observers

en 1979 entre Israel y Egipto⁶, bajo auspicios de EEUU. Sin embargo, a partir de 1992 la política uruguaya de la contribución con operaciones de paz de NNUU registra un cambio sustantivo.

Dicha *novedad* tuvo como condición –y constituyó una respuesta- a la demanda generada por las operaciones de paz de *nuevo tipo*⁷ inaugurada justamente ese año cuando el Consejo de Seguridad de NNUU⁸ autorizó una intervención de características inéditas en Camboya⁹. A partir de entonces, Uruguay se ubicó como uno de los grandes contribuyentes de tropas para NNUU¹⁰, incorporando de hecho una nueva dimensión a su política exterior que le otorgó visibilidad internacional y le ha valido el reconocimiento de las máximas autoridades de NNUU, aunque también ha sido objeto de críticas y cuestionamientos. En el ámbito doméstico, las críticas han provenido principalmente del propio Frente Amplio –partido en el gobierno desde 2005-, mientras que ciertos episodios protagonizados por los militares uruguayos en la R. D. del Congo y en Haití, donde se han concentrado los mayores contingentes uruguayos, han concitado la condena de organismos de defensa de los derechos humanos¹¹.

Así, considerando el período de la guerra fría, la política uruguaya de contribución con las operaciones de paz ya cuenta con sesenta años de historia aunque presenta dos fases claramente diferenciadas. Durante la primera fase, la contribución de Uruguay puede caracterizarse como *testimonial*. Es la segunda, la que aparece como de mayor interés. En base a dos variables - tipo y volumen de la contribución- es posible construir una **periodización** que incluye todo el recorrido histórico de esta política.

Como se adelantó, este artículo no se detiene a detallar los debates políticos domésticos, las alternativas de los procesos parlamentarios y las posiciones de los partidos ó las repercusiones de prensa que pautaron las decisiones gubernamentales adoptadas (para

⁶ Uruguay colabora desde entonces con un contingente de transporte e ingenieros del Ejército.

⁷ Refiere a las grandes misiones de paz que, una vez finalizada la guerra fría, comenzó a autorizar el Consejo de Seguridad de NNUU y a sus mandatos, crecientemente amplios y ambiciosos.

⁸ Resolución 745 de febrero de 1992 que resultó de los Acuerdos de París que dieron fin al conflicto camboyano en octubre de 1991 e incluyeron la conformación de una breve primera misión (UNAMIC) absorbida en el despliegue de UNTAC, marzo de 1992. Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unamic.htm>, acceso 29/017/2014.

⁹ La UNTAC (UN Transitional Authority in Cambodia) asumió transitoriamente las funciones de gobierno, organizó elecciones y aseguró la instalación de las nuevas autoridades electas. Además, aunque la intervención contó con la anuencia de los principales actores locales, la fuerza militar instalada por NNUU debió desarmar y reinsertar los grupos remanentes de la guerrilla de los Khmer Rouge que, lideradas por el ex Presidente Pol Pot, no había participado del acuerdo y resistían en la selva.

¹⁰ Se adopta el criterio de Bellamy, A. J y Williams, P.D. (2012) que califican como gran contribuyente a los países que aportan dos mil o más efectivos a operaciones de paz.

¹¹ Tales críticas no pueden ser minimizadas aunque provengan de sectores minoritarios, tanto dentro de Uruguay como en el ámbito internacional. Sin embargo es imposible profundizar en ellas aquí.

ello puede consultarse por ej. González Guyer, J. 2013a). Aquí sólo se busca describir analíticamente la contribución uruguaya a las operaciones de paz de NNUU: cuándo y qué tipo de contribución; volumen y características del personal aportado y en qué operaciones de paz se realizó la contribución.

La política uruguaya respecto a OPUN presenta, como característica permanente desde sus inicios en los años cincuenta del Siglo XX, haber estado constituida por personal uniformado y casi exclusivamente de tipo militar. Este rasgo requiere ser *desnaturalizado*¹² pues, además de incorporar numeroso personal policial¹³ las OPUN, incluyen una creciente participación de personal civil en función del notable incremento de iniciativas de cooperación técnica en las muy diversas áreas que conforman las actividades de reconstrucción post-conflicto, construcción y consolidación de la paz. En ellas participan las distintas agencias del sistema de NNUU -además de ONGs- y sus staff civiles se integran con expertos, con altas remuneraciones cuyos cargos generalmente son codiciados por los países interesados en promover sus intereses económicos y políticos.

En relación con esta última cuestión, la información acerca de expertos civiles y proyectos de cooperación técnica en el marco de operaciones de paz, no aparece en las estadísticas del Departamento de Mantenimiento de la Paz de NNUU (DPKO) en forma desagregada¹⁴. En los informes de ciertos think-tanks especializados puede encontrarse alguna información al respecto¹⁵.

¹² Aunque las misiones de paz tradicionales de NNUU de los años de la guerra fría, tuvieron carácter militar, actualmente el espectro de actividades que incluyen las operaciones de paz es mucho más amplio y ellas abarcan todo el espectro de temas de seguridad y paz (¿qué paz y qué seguridad?), la promoción de la democracia y del respeto de los DDHH, además de la multifacética problemática del desarrollo. Por otra parte, en relación a este variado espectro de asuntos subyacen cuestiones altamente complejas: los derechos de las poblaciones locales en relación a la cooperación internacional, la eficacia de las estrategias de intervención internacional y los complejos juegos de políticos que ellas desencadenan con los grupos de interés en las regiones intervenidas.

¹³ A lo largo del período analizado (1992-2013) se registró una participación testimonial de personal policial. La participación de personal el Cuerpo de Bomberos en la Airfield Service Unit (URUASU 1) de MONUC/MONUSCO (R.D. del Congo) queda enmascarado en el contingente de la Fuerza Aérea y no se refleja en las estadísticas de NNUU. Lo mismo sucede con el personal de la compañía pública de agua y saneamiento uruguaya (OSE) que opera las plantas potabilizadoras en MONUC/MONUSCO y MINUSTAH o un grupo de técnicos del Ministerio de Salud Pública que viajó a Haití por un corto período. Estos dos casos de contribución con personal civil, por haberse realizado en el marco de los contingentes del Ejército, tampoco aparece en las estadísticas relevadas. Principalmente el Ejército uruguayo también despliega servicios de sanidad con sus contingentes y más recientemente también psicólogos, juristas, sociólogos y asistentes sociales. Todos en realidad son civiles contratados aunque revistan como personal militar.

¹⁴ Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>

¹⁵ Por ejemplo; Annual Report of Global Peace Operations 2012. Strategic Summary, Center for International Cooperation, NY University, p 3

La creciente demanda de expertos civiles derivada de la diversificación y ampliación del contenido de los mandatos aprobados por el Consejo de Seguridad de NNUU y las dificultades experimentadas por NNUU para su reclutamiento¹⁶ ha dado lugar al surgimiento de los denominados *rosters* de expertos civiles¹⁷. Mecanismo que intenta atender el desafío de contar con el suficiente personal calificado dispuesto a trasladarse a regiones con difíciles condiciones de vida y de trabajo, en forma temporaria y en plazos relativamente cortos. Por su parte, los Departamentos de Mantenimiento de la Paz (DPKO) y el de *Field Support* (DFS) poseen sus propios mecanismos de reclutamiento de personal civil que, pese a la enorme cantidad de postulantes ofrecida y al número de funcionarios dedicados a analizar sus calificaciones e idoneidad, no logra cubrir eficazmente las necesidades de las diferentes operaciones de paz, principalmente en sus etapas iniciales¹⁸. No es posible profundizar aquí en dicha problemática ni en las especificidades de las diversas variantes del sistema de *rosters* ensayadas por países, organizaciones regionales y algunas ONG¹⁹.

Antes de ingresar en la presentación de la contribución uruguaya, conviene establecer que la información del DPKO sobre personal uniformado en operaciones de paz disponible en internet presenta algunos problemas, principalmente para los años anteriores a 2001. A partir de 2002 las estadísticas proporcionan un razonable nivel de información mensual desagregada; por país, por operación de paz, según tipo de personal (policial, militar) y para el personal militar según sea parte de una unidad organizada o en condición de expertos y/o observadores. Además incluye el ranking de países contribuyentes de personal uniformado.

Entre 1990 y 2000 la información del DPKO se presenta en *formato pdf* y sus niveles de desagregación son menores y aunque no existe información anterior a 1990, la carencia pudo razonablemente ser compensada gracias a otra fuente (Esteyro, J.L. 2004:124).

¹⁶ Ver por ejemplo el Informe del Secretario General de NNUU sobre estos asuntos en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/67/312 (acceso 11/01/2014)

¹⁷ Algunos países, organizaciones regionales (Unión Europea, Unión Africana, etc) y organizaciones de la sociedad civil han creado mecanismos de este tipo

¹⁸ Este sistema ha sido cuestionado por su falta de objetividad y en general los expertos con experiencia en operaciones de paz señalan el favoritismo como su principal problema (Solli, A., De Carvalho, B., De Coning, C.H. and Pedersen, M.F. 2009 *Bottlenecks to Deployment: The Challenges of Deploying Civilian Personnel to Peace Operations*. Security in Practice, 3/2009, Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, p. 10.

¹⁹ Ver por ejemplo De Coning 2010 *Civilian Capacities in UN Peacekeeping and Peacebuilding Missions*. Policy Brief N°4, NUPI, Oslo.

También debe señalarse que el personal militar uruguayo desplegado en la MFO del Sinaí no se tomará en cuenta ya que este trabajo refiere exclusivamente a OPUN.

Como ya se precisó, a lo largo de la fase testimonial de la política uruguaya de contribución; los cuarenta años transcurridos entre 1953 y 1992, el aporte para OPUN se limitó a un máximo anual de tres oficiales del Ejército destacados como observadores en Cachemira (UNMOGIP)²⁰.

Con la autorización del Consejo de Seguridad para el despliegue de la OP en Camboya (1992), Uruguay inicia una nueva fase en su política de participación en OPUN, en la que es posible diferenciar diversas etapas. Además de adquirir visibilidad doméstica²¹, su significativo volumen y su persistencia durante más de dos décadas, le fue otorgando también crecientes niveles de visibilidad internacional. Este primer despliegue incluyó unos 800 efectivos del Ejército, así como más de ochenta efectivos de la Armada para tareas de patrullaje fluvial y costero, además de 43 expertos y observadores que asesoraron el proceso de creación de la nueva fuerza naval camboyana y en temas de administración portuaria.

A partir de entonces, personal militar uruguayo ha participado en 37 operaciones de paz de NNUU. La intensidad del aporte y la significación de este tipo de misiones para las fuerzas armadas puede deducirse del hecho de que en el Ejército, la fuerza militar más voluminosa, el 75% de los oficiales y el 66% del personal de tropa ha participado al menos en una operación de paz²². Además, durante el período 2004-2013 alrededor del 10% de la fuerza militar efectiva uruguaya ha estado destinada a OP, fuera de fronteras. Merece precisarse que, aunque la policía no ha estado ausente de las OP, el volumen de la contribución con personal policial uruguayo ha sido mínimo en comparación con el aporte militar²³. En cuanto al aporte de personal civil, sólo puede mencionarse el realizado por OSE y en forma muy puntual por el Ministerio de Salud Pública.

En efecto, desde que la empresa estatal de agua (OSE) en colaboración con el Ejército, desarrolló la Unidades de Potabilización de Agua (UPA) y ellas comenzaron a ser

²⁰ La contribución uruguaya en UNOMIG se mantiene hasta la actualidad y con las mismas características.

²¹ El ingreso de tropas extranjeras al territorio uruguayo y la salida de tropas nacionales al extranjero requieren autorización parlamentaria, por mandato constitucional. Lo cual ubica el asunto en la agenda política. Algo que no ocurre con la salida de oficiales militares que cumplen con tareas de observación o como expertos en OPUN.

²² Declaraciones del Cte. en Jefe del Ejército, Gral. Pedro Aguerre, La República 19/01/2014 (p.6)

²³ La corporación policial ha intentó aumentar y jerarquizar su participación en los primeros años de este siglo. Sin embargo, la demanda prácticamente desapareció coincidiendo con la instalación de la inseguridad como asunto de alta prioridad en la agenda política pública. También la mejoría en los niveles de ingreso del personal del Ministerio del Interior, podría haber actuado como des-incentivo.

instaladas en las bases de los contingentes uruguayos en la R.D. del Congo, pequeños equipos de funcionarios de OSE integran los contingentes y se responsabilizan del funcionamiento y mantenimiento de las plantas. Por su parte, en noviembre de 2005 un equipo de 8 médicos y dos enfermeros del Ministerio de Salud Pública de Uruguay viajó a Haití, donde con el apoyo logístico del contingente militar uruguayo, colaboró en planes sanitarios por un breve lapso y en marco de un acuerdo con OPS.

Como puede verse en el Cuadro I, a la experiencia de Camboya (UNAMIC 1992-1993) siguieron otros dos grandes despliegues, también de corta duración, en Mozambique (ONUMOZ, 1993-1994) y Angola (MONUA, 1995-1997), etapa en la que los militares uruguayos se familiarizaron con las características de estas nuevas misiones y pudieron percibir sus potencialidades. Por ello se la define como etapa *experimental*. Posteriormente, un breve período de *retracción* preludió la etapa de *apogeo*, iniciada en 2001 con la contribución de personal militar en la R. D. del Congo (MONUC)²⁴, ampliada en 2004 con la participación en Haití y complementada por un pequeño equipo que la Fuerza Aérea Uruguaya destinó a la frontera de Etiopía y Eritrea (UNMEE), única experiencia de un contingente militar organizado uruguayo desplegado de manera independiente del Ejército (ver Cuadro III).

Así, el “pico” en el aporte personal militar uruguayo a MONUC se registró en 2003 con 1.827 efectivos uniformados. Uruguay se ubicó entonces como el segundo mayor contribuyente de personal en la RDC, apenas por detrás de Pakistán con 1.943 uniformados.

En 2004, la creación de la Misión de Estabilización en Haití (MINUSTAH) y el compromiso que en ella asumió Uruguay, lo convirtió rápidamente en el segundo país contribuyente de personal en la OP. Hay que precisar que la integración a MINUSTAH se reflejó en una caída del número de efectivos destinados a la RDC²⁵ (Cuadro III).

Es así, que en 2006 Uruguay bordeaba los 1.150 efectivos MINUSTAH, apenas por debajo de Brasil que, desde el inicio detenta el Comando Militar de la operación. También en Haití cada una de las tres fuerzas armadas destinó unidades organizadas. El Ejército desplegó dos batallones. La Armada comenzó integrando el continente del Ejército y conformó posteriormente una unidad organizada independiente al lograr la

²⁴ MONUC se convierte en MONUSCO en julio 2010 por la Resolución 1925 del Consejo de Seguridad. En Uruguay por Ley N° 17.299/2001 se autoriza la primera salida de tropas para la RDC que incluye un primer batallón de Ejército y una primera compañía de fusileros navales.

²⁵ Al votarse la Ley N°17.860 de diciembre 2004 autorizando un incremento de 200 efectivos para el Batallón Conjunto (Ejército y Armada) desplegado en Haití, se establece que como contrapartida una reducción de 256 efectivos del contingente en el Congo.

responsabilidad del patrullaje marítimo y el asesoramiento para la creación de una fuerza guarda-costa haitiana. Por su parte, la Fuerza Aérea cumplió tareas de vigilancia, observación y transporte con una aeronave y su correspondiente personal entre 2008 y 2011²⁶.

Las experiencias de la Armada y la Fuerza Aérea en Haití no resultaron exitosas. En efecto, la Fuerza Aérea, luego del accidente del avión CASA, recibió cuestionamientos de NNUU porque los pilotos uruguayos no alcanzaban las horas de vuelo exigidas en sus estándares. Por su parte, la Armada fue relevada de sus tareas en MINUSTAH luego del escándalo de abuso a un joven haitiano en Port-Salut.

Finalmente, a partir de 2010/2011 la política de contribución con OPUN comienza una etapa de *retramiento*²⁷, con un descenso gradual pero notorio del despliegue de efectivos militares uruguayos en el exterior que, en 2014 ha caído a poco más de 1.800, luego del *pico* máximo de casi 2.600 alcanzado en 2008.

Como se señaló antes, las grandes contribuciones de personal uruguayo se concentraron entre 1992 y hasta 1996 en tres OP de corta duración; Camboya, Mozambique y Angola. A partir de 2001 lo hicieron en dos grandes OP de larga duración; R. D. del Congo y Haití.

También es interesante observar la evolución del número de expertos y observadores militares uruguayos en OPUN durante el período. Este dato puede considerarse como un indicador *proxy* del nivel de *motivación* de los oficiales militares uruguayos frente a esta nueva misión. Es más también aparece como un interesante *predictor* de la evolución futura de la política de contribución con personal para OPUN del Uruguay. Ello permitirá echar luz al análisis sobre el papel de los actores domésticos en las decisiones referidas a esta política que se examinará más abajo en este artículo.

En efecto, la participación como experto u observador militar supone un nivel mayor de interés por parte del oficial que cumple con esas tareas, pues no sólo incluye un trámite de carácter más individual sino, ciertos casos, hasta iniciativa del propio oficial.

En efecto, como muestra el Cuadro II, ya en la etapa *experimental* el número de expertos y observadores militares uruguayos en OPUN creció al cerrarse la UNAMIC (Camboya), además de incrementarse el número de OPUN en las que se registraba

²⁶ La *URUSOTI* de la Fuerza Aérea se replegó de Haití en 2011 luego del accidente en el que perdieron la vida todos sus tripulantes. *URUSOTI* había comenzado a operar en 2008.

²⁷ Este proceso está en desarrollo por lo que será necesario más tiempo para establecer con mayor certeza su significación.

presencia de personal militar uruguayo (el número pasa de tres a ocho) aunque Uruguay tuvo contingentes desplegados primero en Mozambique y luego en Angola.

Pero, lo más interesante es cómo, durante la etapa de *repliegue*, cuando Uruguay deja temporalmente de contribuir con contingentes²⁸, aunque también hubo inicialmente una caída del número de expertos y observadores militares uruguayos, luego su número creció hasta alcanzar sesenta y dos al finalizar el año 2000. Además, también aumentó la cantidad de OP en las que Uruguay tenía destinado personal militar.

En la etapa posterior, de *apogeo* de la contribución uruguaya de contingentes militares, este alto nivel de presencia de observadores y expertos militares uruguayos en OPUN se mantuvo –y hasta creció algo- hasta 2008; con un promedio de casi 65 oficiales entre 2001-2008 y un *pico* de setenta en 2007.

Sin embargo, a partir de 2009 –cuando el volumen de personal uruguayo en OPUN era alto y el país se ubicaba 10° en el ranking de contribuyentes de NNUU (ver Cuadro IV)- la evolución del número de observadores y expertos militares revierte su tendencia. Una tendencia que se mantiene hasta caer en 2014, con dieciocho oficiales distribuidos en sólo cinco OPUN; cifras sólo comparables a las de los tempranos años 90' cuando Uruguay iniciaba su experiencia de participación significativa en OPUN.

La importancia del número de observadores y expertos en OPUN como indicador se confirma al observar que su evolución preanuncia la política de contribución con personal del Uruguay para OP. En efecto, en 1990 y 1991 se verificó mayor presencia de expertos y observadores militares uruguayos en OPUN que durante el período 1952-1989 anunciando los despliegues de contingentes de la etapa experimental. Luego, durante la etapa de *repliegue* las cifras de expertos y observadores mostró el grado de interés e involucramiento de los profesionales militares con las OP, preanunciando la etapa de *apogeo* posterior. De igual manera, a la gradual retracción del número de oficiales en OPUN que comienza en 2009, prefiguró la evolución posterior hacia el *retramiento* de la política general de contribución uruguaya que se confirmó en 2011.

De estos datos parece razonable inferir que a partir de la etapa *experimental* la participación en OP se consolidó como una misión interesante y/o motivante, al menos para una parte de la oficialidad militar uruguaya. El interés se mantuvo hasta fines de la primera década del Siglo XXI. Parece claro que actualmente dicho interés al menos se ha atenuado.

²⁸ En ellas también revistaba cierto número de expertos y observadores militares uruguayos.

Por otra parte, una mirada en perspectiva comparativa de la evolución de la política de Uruguay en relación con las OPUN pone de manifiesto la relevancia de la contribución uruguaya. Entre 2002 y 2010, durante la etapa de *apogeo*, Uruguay integró el selecto núcleo de los 10 mayores contribuyentes de personal uniformado para OPUN, alcanzando el 7° lugar en el ranking del DPKO en diciembre de tres años diferentes; 2002, 2003 y 2006. Sin embargo, Uruguay tiene una población de casi 3,3 millones de habitantes²⁹ y unas fuerzas armadas con aproximadamente 26 mil efectivos. En cambio, como se ve en Cuadro IV, los mayores contribuyentes de personal de NNUU son países con volúmenes de población y de personal militar movilizado incomparablemente mayor.

Explorando las Razones de la Fuerte Contribución Uruguay con Personal Militar para OPUN

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

Así, la intensa contribución de personal militar de Uruguay para OPUN está inseparablemente vinculada con las características de las relaciones civil-militares y su evolución durante el período post-autoritario iniciado en 1985.

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

Para introducir ese argumento es necesario explicitar ciertas características de la sociedad uruguaya para comprender algunos rasgos centrales de la política exterior y de las relaciones civil-militares del país.

²⁹ Instituto Nacional de Estadísticas de Uruguay. Ver <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/uruguayencifras2013/capitulos/Poblaci%C3%B3n.pdf> (acceso 8/07/2014)

Política Exterior y Relaciones Civil-militares: Breve Noticia Contextual

Un dato central permite comprender cierta *incómoda dualidad* con la que los uruguayos perciben la participación de sus militares en las OPUN. En buena medida, las líneas estratégicas tradicionales de la política exterior uruguaya resultan de la forma en que Uruguay surge a la vida como estado independiente en 1830; una consecuencia de la competencia por el control del Río de la Plata entre el Reino de Castilla y el Imperio de Portugal que fuera heredada por las dos grandes potencias sudamericanas; Brasil y Argentina³⁰.

A ello responde, en el plano regional, la denominada política *del péndulo*, inspirada por el caudillo nacionalista Luis A. de Herrera, quien definió al Uruguay como *el algodón entre dos cristales* preconizó el principio de la neutralidad activa como garantía de su existencia independiente:

“Ni con Brasil, ni con la Argentina, dice la divisa de nuestro localismo; pero completándolo procede a agregar: ni contra uno ni contra otro”
(Herrera, L.A. “Formación Histórica Rioplatense”:35, en Methol Ferré, A. 1971)³¹

Por ello,

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

Junto a la convicción de sus élites dirigentes respecto a la virtual indefensión del país frente a sus grandes vecinos, a su apego vital a la no intervención y por extensión a la promoción del derecho internacional, como guía central y supremo instrumento regulador de las relaciones entre los estados, la sociedad uruguaya fue incorporando durante el siglo XX un rasgo definitorio; la propensión por el arreglo pacífico y la negociación política para la resolución de conflictos, internacionales.

Autores como Carlos Real de Azúa³² y Alberto Methol Ferré describieron e interpretaron cómo, desde las primeras décadas del siglo XX, la cultura política uruguaya fue incorporando el humanismo, el pacifismo y hasta el anti-militarismo

³⁰ Una rivalidad que recién se extinguió en los años 80' con la celebración de los acuerdos bilaterales de cooperación sobre energía (hidroeléctrica y especialmente nuclear) y de libre comercio entre Argentina y Brasil que culminaron en el Mercosur.

³¹ Ver <http://metholferre.com/obras/libros/capitulos/detalle.php?id=17> (acceso 25/09/2012)

³² Por ejemplo su última obra, publicada en 1984: Uruguay: ¿una sociedad amortiguadora?, CIESU/EBO, Montevideo

difuso que la caracterizan. Confluyeron para ello varias variables: la temprana prosperidad económica asentada sobre el sedimento del *turbulento* siglo XIX con sus interminables guerras civiles y el fuerte aporte inmigratorio europeo. El desarrollo de una considerable elite ilustrada, explica también la intensidad con la que, desde *su apacible balcón al océano, mirando hacia Londres y París*³³ la sociedad uruguaya asistió a los horrores de las guerras del Viejo Continente, alimentando la conformación del *Uruguay feliz* de la primera mitad del siglo XX, tan agudamente pintado por Methol (1959³⁴):

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

Así, durante la construcción del Uruguay contemporáneo las fuerzas armadas fueron percibidas casi como superfluas o en el mejor de los casos un mal necesario:

“[...] en el Uruguay equilibrado del primer tercio del siglo (se refiere al s. XX. N.del A.) el ejército nos aparece hoy como no teniendo función concreta” (Real de Azúa, C. 1969:186)

También:

“...algo así como un acuerdo político-social que al mismo tiempo negaba a las fuerzas armadas los medios para una relativísima eficacia y hacía

³³ La definición es de Methol Ferré, ver su artículo de junio 2004: “Mercosur: una nueva lógica histórica” Disponible en <http://www.metholferre.com/obras/articulos/capitulos/detalle.php?id=197> (acceso 10/10/2013)

³⁴ Ver <http://www.metholferre.com/obras/libros/capitulos/detalle.php?id=8> (acceso 11/05/2013)

objeto a todos sus integrantes de un desdén lapidario” (Real de Azúa, C. 1969:187).

Muy brevemente descrita, esa fue la realidad de las relaciones civil-militares hasta iniciarse el ascenso autoritario -años sesenta del S. XX- que desembocaría en el golpe de estado de 1973 y el posterior período autoritario. Aunque en palabras de Real de Azúa, las fuerzas armadas aparecieran como no teniendo función alguna, en la realidad política del Uruguay de la primera mitad del siglo XX, ellas representaron –y así lo establece el propio Real de Azúa- un instrumento de reserva de los gobiernos frente a eventuales turbulencias domésticas. No es extraño entonces que la preocupación de los gobernantes uruguayos en relación con las fuerzas armadas no haya tenido el desarrollo de sus capacidades militares para la defensa nacional como centro y en cambio haya estado dirigida principalmente a asegurar su fidelidad partidaria.

Así, aunque sería imposible desarrollarlo aquí en detalle, es curioso como la tradición uruguaya sobre manejo de los asuntos militares y de la defensa precede largamente en el tiempo al patrón actual de relaciones civil-militares predominante en América Latina que David Pion-Berlin (2005) propuso denominar *control político civil*, para diferenciarlo del concepto clásico de control civil y sus variantes más extendidas³⁵.

Las gobernantes latinoamericanos, sostiene Pion-Berlin, no tienen incentivos suficientes para dedicar tiempo y esfuerzo a los asuntos militares y de defensa; una temática que no conocen y les ofrece escasos réditos políticos. Por ello, la situación de *control político civil* maximiza su bienestar y les evita riesgos políticos y hasta potenciales conflictos con las instituciones militares. Entre tanto, los militares se ocupan de gestionar *sus asuntos* y ya no pretenden tutelar la sociedad lo hicieran hasta hace tres décadas.

Pion-Berlin, en un descarnado razonamiento anclado en la tradición de la *elección racional* concluye que en las condiciones de actuales en América Latina, el control político civil constituye el mejor arreglo posible de las relaciones civil- militares; un equilibrio anómalo democráticamente pero que tiende a permanecer.

La Política de Contribución con OPUN en el Proceso de Transición Democrática

Establecer el papel de la política uruguaya de contribución con OPUN dentro de la constelación de variables domésticas que explican el carácter relativamente fluido del

³⁵ Samuel Huntington, en su “The Soldier & the State (1957) definió el concepto de control civil. Posteriormente, el mismo fue re-conceptualizado por numerosos autores como Felipe Agüero (supremacía civil), Ernesto López, etc.

proceso de transición democrática en Uruguay, requiere referir a una variable externa que dibujó el marco de condiciones favorable para dicho tránsito: la instalación de la democracia como *the only game in town* en la región como un reflejo del clima general de época que caracterizó el período que siguió al fin de la guerra fría³⁶.

Así, en las condiciones prevalecientes en los tempranos años 90', el surgimiento de las grandes operaciones de paz autorizadas por el Consejo de Seguridad de NNUU fue rápidamente percibido por las fuerzas armadas como una oportunidad.

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

Desde el punto de vista financiero, la participación en OPUN tuvo un efecto amortiguador considerable en el proceso de recorte del presupuesto militar implementado desde la restauración democrática. Desde el punto de vista político-institucional, esta nueva misión surgió como una *oportunidad de oro* para las fuerzas armadas urgidas por la redefinición de sus misiones ante la radical modificación del escenario estratégico internacional provocado por la desaparición de la URSS y por su retorno a los cuarteles en condiciones de aislamiento socio-político doméstico. Veamos. Desde el punto de vista político-institucional, las OPUN aparecieron como misiones legítimas, pertinentes profesionalmente y prestigiosas doméstica e internacionalmente. Esta motivación tuvo peso decisivo durante los primeros años de contribución con contingentes militares, cuando Uruguay sólo recibía el pago por concepto de honorarios del personal desplegado³⁷.

Además, la participación en OPUN sintonizaba con la tradicional política exterior uruguaya de promoción del multilateralismo, la paz internacional y la solución pacífica de los conflictos, mostraba a las fuerzas armadas acudiendo a cooperar con pueblos en difíciles situaciones post-conflicto. Así mismo, permitían movilizar significativos volúmenes de efectivos en escenarios reales, inter-operando con otras fuerzas armadas en ambientes exigentes y con limitados riesgos de sufrir bajas.

Por su parte, el sistema político y la sociedad uruguayos asumieron esta novedosa misión como un asunto de incumbencia principalmente militar. Entonces, en consonancia con las prácticas políticas habituales, el Poder Ejecutivo y el Parlamento

³⁶ Se asume un concepto *procedimental* y minimalista de democracia: elecciones libres y competitivas.

³⁷ Recordar que debió pasar casi una década hasta que las fuerzas armadas lograron insertarse con éxito en la modalidad de *self-sustainment* y que los pagos de NNUU comenzaron a generar ingresos extraordinarios para mejoramiento y/o compra de material e incluso otros fines.

cumplieron con los requisitos constitucionales³⁸ cada vez fue necesario. Pero, la política de contribución con personal militar para operaciones de paz de NNUU se instaló y desarrolló bajo control y a iniciativa militar.

A los efectos de analizar la dimensión financiera del impacto de la participación en OPUN sobre las fuerzas armadas, el mejor indicador del fenómeno es la forma como se gestionaron las retribuciones que el país recibió de NNUU. Estos pagos fueron depositados en cuentas bancarias manejadas por los comandos generales de las fuerzas armadas y gestionadas sin control de autoridades y organismos de gobierno. La primera auditoría sobre el manejo de estos fondos ocurrió recién en 200, a pedido del Ministerio de Defensa (González Guyer, J. et al. 2007 y 2008).

Recién en 2011, el estallido de un escándalo por manejos fraudulentos de dichos fondos en la Armada Nacional creó las condiciones para que la gestión de los pagos de NNUU pasara a manos del Ministerio de Defensa (González Guyer, J. 2011:171)³⁹.

La evidencia reunida permite argumentar que los pagos recibidos por Uruguay en retribución a sus contribuciones con OPUN y la forma en que estos fondos fueron gestionados, actuaron como amortiguador del impacto del recorte presupuestal en las fuerzas armadas.

En efecto, con la restauración democrática y durante las cinco administraciones de gobierno posteriores a la dictadura⁴⁰ se registró un proceso gradual, pero sostenido, de reducción de la asignación presupuestal para defensa nacional; tanto en valores reales como en relación al gasto público total y al PBI (Ver Gráfico V). Sin embargo, de acuerdo a la tradición política sobre asuntos militares y de defensa, el recorte presupuestal no estuvo acompañado de directivas políticas, aunque los sucesivos gobiernos fueron reduciendo el sobredimensionado aparato militar heredado del período autoritario⁴¹.

³⁸ El Poder Ejecutivo solicitó la venia parlamentaria para la salida del país de los contingentes militares y sintomáticamente el asunto siempre fue estudiado en las Comisiones de Defensa y nunca en las de Relaciones Exteriores.

³⁹ La Unidad de Gestión Económico-financiera, dependiente del Director General de Recursos Financieros del Ministerio de Defensa

⁴⁰ Los cinco primeros gobiernos pueden caracterizarse como de centro-derecha y correspondieron a los partidos Blanco y Colorado. Notablemente, el presupuesto de defensa se estabilizó y creció algo desde 2005 con los gobiernos de la coalición de izquierda (Frente Amplio).

⁴¹ En Uruguay, por mandato constitucional el número de efectivos militares es una potestad legislativa y se establece vía leyes presupuestales.

En cambio, sí es evidente que el ajuste del gasto⁴² erosionó paulatinamente el considerable poder político militar que las fuerzas armadas uruguayas conservaron al retornar a sus cuarteles⁴³. Debe precisarse, sin embargo, que no se ha encontrado evidencia de una voluntad premeditada de los gobiernos en tal sentido⁴⁴.

Más bien, la motivación de dicha política aparece asociada principalmente a la exigencia de las IFIs⁴⁵ de disminuir el déficit fiscal en un contexto de fuertes presiones de sectores medios y trabajadores por la recuperación de sus niveles de ingreso y otros derechos perdidos durante los años del autoritarismo.

La reducción de presupuesto impactó sobre todos los rubros del presupuesto militar. Erosionó el valor real del salario de la oficialidad y particularmente de los soldados y suboficiales⁴⁶. También afectó el gasto destinado a funcionamiento de las fuerzas armadas, tan generoso durante el autoritarismo. Pero, el rubro más afectado fue la inversión.

De esta manera, los pagos de NNUU se convirtieron en *fuentes de financiamiento ad hoc* que permitieron: mejorar ingresos del personal, renovar equipamiento, solventar ciertos gastos de funcionamiento y hasta financiar alguna infraestructura⁴⁷.

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

Los *fondos ONU* ingresados en 2007 fueron equivalentes casi al 20% del presupuesto total ejecutado ese año por el Ministerio de Defensa Nacional. Para calibrar su significación debe considerarse que en el período 2002-2006 las fuerzas armadas consumieron en promedio un 72,7% del presupuesto del Ministerio (González Guyer, J.

⁴² En condiciones de alta inflación, la virtual congelación del monto nominal del gasto en defensa, licuó su valor real y fue reduciendo su peso relativo respecto al presupuesto y al PBI.

⁴³ El fin del régimen autoritario, acordado en el denominado Pacto del Club Naval (agosto de 1984), se ajusta, en la clásica tipología de O'Donnell, al de una salida *pactada* entre militares y partidos.

⁴⁴ Por el contrario, la potencial amenaza anti-democrática que representaban las fuerzas armadas fue un elemento que hicieron pesar los gobiernos ante los reclamos del movimiento sindical y el ascenso del Frente Amplio como fuerza política de oposición. Deben recordarse que, tempranamente, luego de concretado el retorno de los militares a sus cuarteles, la amplia alianza de partidos democráticos y fuerzas sociales anti-dictadura se quebró.

⁴⁵ La catastrófica realidad económico-financiera del Uruguay al fin de la dictadura condujo a la firma de compromisos muy duros con el FMI principalmente.

⁴⁶ Congelados virtualmente su monto nominal fueron devaluados por la inflación. De todas formas, la oficialidad militar conserva aun significativos privilegios. Principalmente el sistema autónomo de retiros y pensiones financiado por el erario público y un sistema de salud administrado corporativamente.

⁴⁷ Es el caso de la cárcel para militares procesados a partir de 2006 por delitos de *lesa humanidad*.

et. al 2008:54). Otra fuente⁴⁸, que afirma haber sido conservador en sus estimaciones, ubica los pagos de NNUU en algo más de 60 millones de dólares anuales: 50% por concepto de retribuciones personales y 50% por mantenimiento y reposición de equipos y *self sustainment*⁴⁹. Agrega que dichas retribuciones de NNUU representaron el equivalente a 21,8% del presupuesto ejecutado por las fuerzas armadas en 2004 (137,8 millones de dólares).

En relación a las retribuciones de NNUU como *recurso ad hoc* para mejorar los ingresos del personal militar debe señalarse que estos fondos se dedican integralmente a dicho fin.⁵⁰ Además, los militares uruguayos desplegados fuera de fronteras reciben una compensación extraordinaria equivalente al 50% de su salario y su tiempo de permanencia fuera del país se computa doble a los efectos del retiro.

Por otra parte, los despliegues en OPUN, de hecho ahorran a las fuerzas armadas inversiones muy significativas en tareas de entrenamiento y alistamiento de su personal. Lo dicho permite concluir: la contribución con OPUN y el manejo de los *fondos ONU* por parte de las fuerzas armadas objetivamente facilitaron a los gobiernos electos el proceso de ajuste del presupuesto de defensa, atenuando las resistencias de la corporación militar mientras su potencial de intervención/irrupción política aun era considerable.

Para concluir; la contribución de tropas uruguayas para OPUN parece haber alcanzado un *techo* y tender a moderarse (Cuadros I y II). Razones de tipo doméstico y ciertas nuevas condicionantes internacionales podrían explicar el cambio.

En relación a las variables domésticas; el reclutamiento de personal militar para OPUN ha comenzado a registrar ciertas dificultades. En efecto, el atractivo de tipo salarial se ha atenuado algo como consecuencia de algún incremento del salario militar⁵¹ y de la depreciación sufrida del dólar. Además, un alto porcentaje de oficiales y soldados ya han pasado por varias experiencias en OPUN y muestran cierta *fatiga*. En el plano internacional, se verifica una mayor prudencia de NNUU en relación a OPUN como

⁴⁸ Peláez, A (2008:179). Conviene señalar que cuando realizó su investigación, Peláez era coronel en activo del Ejército uruguayo por lo que tuvo acceso a información no siempre disponible.

⁴⁹ Modalidad de despliegue de contingentes en la que el país se responsabiliza de dotar a sus unidades de ciertas capacidades operativas que se establecen el llamado *memorandum de entendimiento*. Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/financing.shtml> (acceso 19/07/2013)

⁵⁰ Por resolución de la Asamblea General el estado contribuyente recibe 1.028 dólares por mes por cada efectivo desplegado. De allí, cada soldado uruguayo recibe unos 850 dólares y un coronel alrededor de 3.000 dólares mensuales.

⁵¹ En 2011 comenzó a efectivizarse la norma presupuestal aprobada en noviembre de 2010 que permitió volcar los ahorros por supresión de vacantes en el MDN a mejoras de sueldos al personal subalterno y en 2012 también para la oficialidad.

reflejo de las dificultades para sostener el esfuerzo financiero que ellas representan y además los atrasos de NNUU en sus pagos a los países contribuyentes son ya muy importantes.

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

Para concluir, deben señalarse tres aspectos. La contribución con OPUN, política que sólo recibió cuestionamientos de la coalición de izquierda (Frente Amplio) hasta que conquistó el gobierno⁵², hoy aparece incorporada como una dimensión consensual de la política exterior uruguaya aunque las resistencias más fuertes continúen proviniendo de sectores de la propia fuerza política que gobierna desde 2005.

En segundo lugar, debe mencionarse que a partir de 2010 una vez aprobada la Ley Marco de Defensa Nacional y durante el segundo período de gobierno del Frente Amplio, la política de participación en OP comenzó a ingresar en la agenda del Ministerio de Relaciones Exteriores y a actuar como vocero político del gobierno en relación a ella⁵³.

Finalmente, como se ve en Cuadro II la evolución reciente del número de efectivos militares uruguayos desplegados en OPUN, tanto en forma de contingentes organizados como de expertos u observadores, muestra una clara tendencia declinante. Podría argumentarse que ello resulta del proceso de gradual reducción que registra MINUSTAH. Sin embargo, ni desde el gobierno ni desde las fuerzas armadas uruguayas se percibe exista voluntad de comprometer personal en otras OPUN. Es más, actualmente sólo el Ejército mantiene contingentes al servicio de NNUU.

A Modo de Conclusión

La política de Uruguay como contribuyente de personal militar para OPUN ha establecido un sorprendente récord por su volumen y persistencia. Aunque iniciada y

⁵² En diciembre de 2004, dos meses después de su triunfo en las elecciones generales, el Frente Amplio modificó su voto contrario al envío de tropas militares a Minustah. Por más detalles, ver González Guyer, J. 2013b:122.

⁵³ Cuando en 2014 el Consejo de Seguridad de NNUU autorizó la formación de una Brigada de Intervención con misiones ofensivas para actuar en el marco de MONUSCO, fue el Canciller uruguayo quien expresó la inquietud del gobierno ante el hecho y señaló que las tropas uruguayas no se involucrarían en ese tipo de misión.

desarrollada a impulsos principalmente militares, ella ha terminado por incorporarse como una dimensión novedosa de la política exterior uruguaya que le ha dado cierta visibilidad internacional al país. Aunque hay una clara correlación entre la evolución del volumen general de personal que NNUU ha destinado a OPUN y la contribución uruguaya, el *padrón general* de esta última -aporte de personal militar- se ha mantenido pese la complejización de los mandatos aprobados y a la incorporación creciente de actividades y tareas civiles.

La conclusión más original del artículo es que el impacto central de la política de contribución con OPUN fue facilitar el proceso de recomposición de las relaciones de poder entre militares y gobiernos electos durante la transición democrática uruguaya. El argumento difiere con el que han esgrimido otros autores que han señalado a las OP como una misión que contribuye en situaciones post-autoritarias a mejorar la disposición de los militares a subordinarse a las autoridades electas⁵⁴. Sin descartar dicha tesis, acerca de la que no se dispone de evidencia empírica, se afirma que efecto positivo de la participación en OPUN en el caso uruguayo parece no haber sido tan lineal.

Por otra parte, en relación con la literatura académica que ha dedicado atención a la cuestión de las motivaciones de los países contribuyentes con OPUN, el artículo intentó aportar un fundamento empírico más detallado a la tesis de que la política uruguaya de contribución a OPUN ha tenido motivaciones principalmente económicas⁵⁵, sin descartar la significación de las motivaciones político-institucionales.

Además, el artículo también propuso una periodización de la política uruguaya de contribución con OPUN a partir de dos variables básicas: volumen de personal en OPUN y número de OPUN donde se registra presencia de personal uruguayo. Un *hallazgo* interesante es que el número de observadores y expertos militares individuales puede ser un indicador *proxy*, al menos en el caso uruguayo, del atractivo que presentan las OPUN para la oficialidad militar y por esa vía también un *predictor* del comportamiento institucional de las fuerzas armadas en relación a esa misión.

Finalmente, de la evidencia presentada resulta que la contribución uruguaya se concentró en dos grandes operaciones –MONUC/MONUSCO y MINUSTAH- y muestra una significativa independencia de los intereses de política exterior del país.

⁵⁴ Charles Moskos, Deborah Norden, Michel Desch, entre otros,.

⁵⁵ Como se señaló antes ello ha sido correctamente diagnosticado por autores como Sotomayor o Diamint

Resulta significativo Uruguay haya optado por no acompañar su relevante contribución de personal militar en MINUSTAH con una presencia político-diplomática en Haití.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Bachrach, P. y Baratz, M. 1962 Two Faces of Power, *American Political Science Review*, 56:4, December (947-952)

Bellamy, Alex J & Williams, Paul D. 2012 ‘Broadening the Base of UN Troop -and Police- Contributing Countries’, *Providing for Peacekeeping N°1*, New York; International Peace Institute

Diamint, Rut 2010 Security Communities, Defence Policy Integration and Peace Operations in the Southern Cone: an Argentine Perspective, *International Peacekeeping*, Vol.17, Issue 5 (662-677)

Esteyro, J.L. 2004 *La Difícil Profesión de la Paz*, Comando General del Ejército, Montevideo

González Guyer, Julián 2013a Punching Above its Weight. Uruguay and UN Peace Operations en *Kenkel, Kai M. (ed) South America & Peace Operations. Coming of Age*. Routledge Ed., London, New York (pp. 111-131)

González Guyer, Julián 2013b Relaciones Civiles-Militares en Uruguay en su contexto. La perdurabilidad del control político civil en América Latina en *Pion Berlin, David y Ugarte, José M. Organización de la Defensa y Control Civil de las Fuerzas Armadas en América Latina (comp.)* Baudino Ed., Buenos Aires (pp. 99-124)

González Guyer, J., Alonso, R., Gonnet, D., & Vera, B. (2008) *Calidad, eficiencia y transparencia del presupuesto de defensa: el caso Uruguay*, Resdal, Buenos Aires Disponible en <http://www.resdal.org/presupuestos/caso-uruguay.pdf> (Acceso 29/06/2014)

Hermann, M. & Hagan, J. 1998 “International Decision Making: Leadership Matters” *Foreign Policy Review* N°110, Spring (124-137) Special Editon: *Frontiers of Knowledge: The State of the Art in World Affairs*

Kenkel, Kai M. (org.) 2013 *South America and Peace Operations: Coming of Age*. Routledge, London

Kenkel, Kai M. & Moraes, R. F. (orgs.), 2012 *O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação*. IPEA, Brasília

Kenkel, Kai M. 2011 Interesse e identidade na participação do Brasil em operações de paz, *Revista Tempo do Mundo*, IPEA, v.3,n°2, agosto 2011, Brasilia (p.9-36)

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

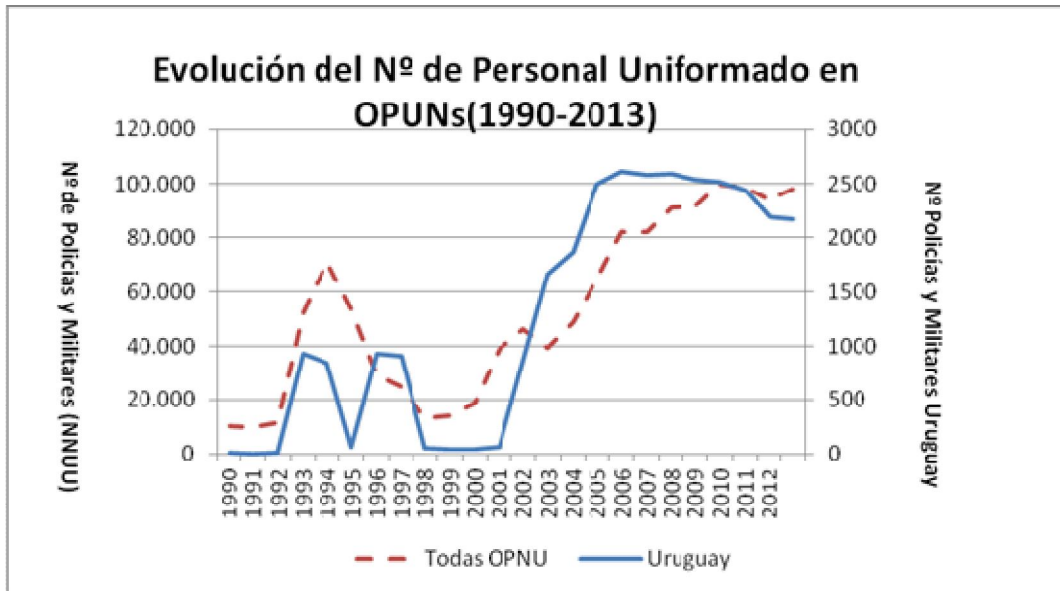
Sotomayor Velázquez, Arturo 2013 Contributor Profile: Uruguay (versión 17 may 2013) in *Providing for Peacekeeping Project*, International Peace Institute and The Elliot School at George Washington University http://www.ipinst.org/images/pdfs/uruguay_sotomayor-130520.pdf (consultado 27/06/2014)

Sotomayor Velázquez, Arturo 2010a *Why Some States Participate in UN Peace Missions While Other Do Not: An Analysis of Civil-Military Relations and its Effects on Latin America’s Contributions to Peacekeeping Operations*, *Security Studies*, 19:160-195

Sotomayor Velázquez, Arturo 2010b *Peacekeeping Effects in South America: Commons Experiences and Divergent Effects on Civil-Military Relations*, *International Peacekeeping*, Vol.17, Issue 5:629-643

ANEXOS

CUADRO I



Los datos corresponden al 31 de diciembre de cada año, excepto en 1998 (31 de noviembre)

Fuente: elaborado por el autor con datos del DPKO (NNUU)
<http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml> (acceso 10/01/2014)

CUADRO II
PERIODIZACION DE LA POLITICA URUGUAYA DE CONTRIBUCIÓN CON OPUN
 (Cifras al 31 de diciembre de cada año)

ETAPAS	AÑO	Nº de Expertos y Observadores Militares	Nº de Policías	Nº de Efectivos UY	Nº O.P. Uruguay	TOTAL GRAL. NNUU
Testimonial	1952-1989**	s/d		1,5	1	s/d
	1990*	10		10	2	10.304
	1991	11		1	3	9.927
Experimental	1992	19		949	3	52.154
	1993	83		928	5	69.961
	1994	77	19	923	8	69.356
	1995	68	22	928	8	31.031
	1996	42	14	912	7	24.919
	1997	34	22	56	6	14.879
	1998*	32	30	62	6	14.398
Repliegue	1999	46	1	47	10	18.410
	2000	62	-	62	8	37.733
	2001	69	-	854	9	47.108
	2002	60	-	1651	9	39.652
	2003	60	-	1.880	9	45.815
	2004	56	22	2.492	13	64.720
	2005	67	16	2.428	10	69.838
	2006	67	14	2586	12	80.368
	2007	70	17	2.588	13	84.309
	2008	69	17	2.593	11	90.883
Apogeo	2009	56	17	2.513	10	91.382
	2010	54	11	2.453	9	96.638
	2011	50	12	2.270	7	99.016
	2012	42	16	2.185	7	94.090
	2013	21	15	2.165	7	98.200
	2014***	18	12	1.821	5	99.048
	Retraimiento					

FUENTE: Elaborado por el autor en base a la información del DPKO, NNUU.
http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml (última consulta 09/07/2014)

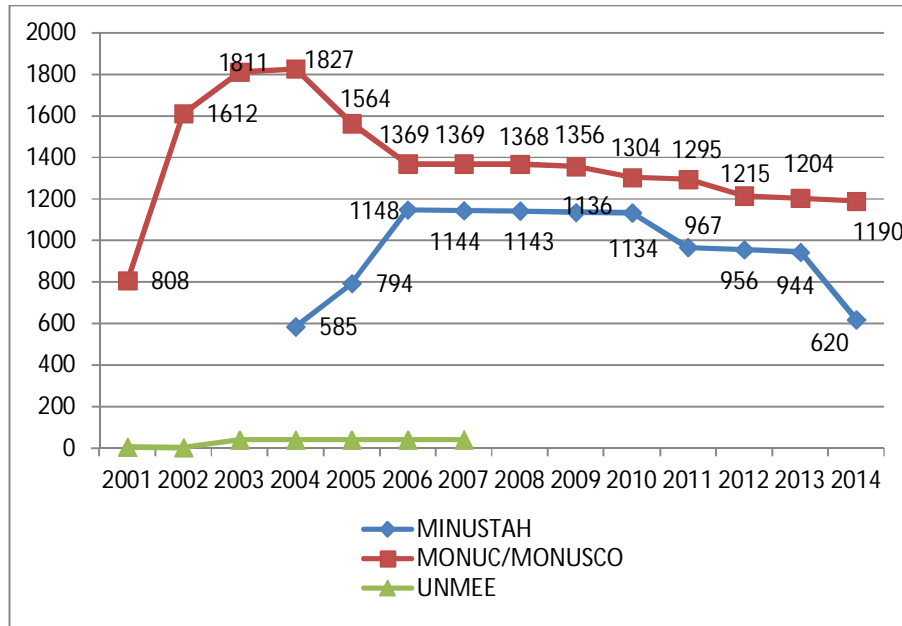
*Información correspondiente a al mes de noviembre

** Estimación a partir del dato de Esteyro, J.L. (2004:124)

***Información correspondiente al mes de mayo

CUADRO III
EVOLUCION DEL N° DE EFECTIVOS URUGUAYOS EN
MONUC/MONUSCO, MINUSTAH y UNMEE
2001-2014

(Datos al 31 de diciembre de cada año. En 2014 son del 31 de mayo)



Fuente: Construido por el autor con información del DPKO, NNUU
<http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml> (acceso: 06/07/2014)

CUADRO IV
Uruguay en el Ranking de Contribuyentes de NNUU*
(2001-2014)

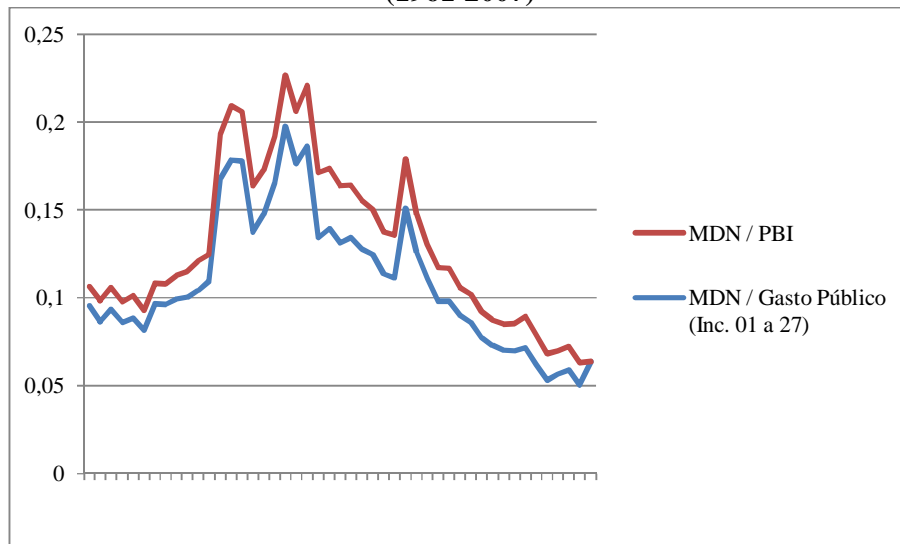
Año	N° en el Ranking	Personal Uruguayo en OPUN	Tres Mayores Contribuyentes del Ranking
2001	14	854	1° Bangladesh 2° Pakistan 3° Nigeria
2002	7	1651	1° Pakistan 2° Bangladesh 3° Nigeria
2003	7	1.880	1° Pakistan 2° Bangladesh 3° Nigeria
2004	9	2.492	1° Pakistán 2° Bangladesh 3° India
2005	8	2.428	Idem
2006	7	2586	Idem
2007	8	2.588	Idem
2008	9	2.593	Idem
2009	10	2.513	Idem
2010	10	2.453	Idem
2011	13	2.270	1° Bangladesh 2° Pakistan 3° India
2012	12	2.185	1° Pakistán 2° Bangladesh 3° India
2013	14	2.165	Idem
2014**	18	1.821	1° Bangladesh 2° India 3° Pakistán

FUENTE: http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml (último acceso 01 de julio 2014)

*Datos correspondientes al 31 de diciembre de cada año

** Corresponde al 31 de mayo de 2014

CUADRO V
Evolución del Presupuesto de Defensa de Uruguay en relación al PBI y al Gasto Público
(1961-2007)



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

CUADRO VI
Retribuciones de NNUU a Uruguay por OPUN
 (Años seleccionados)
 En usd corrientes

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

Fuente: elaborado por el autor en base a: González Guyer, J. et al, 2008:84

¹ Tomado de Pelaez, Almilcar(2008:146 y 125)

² Tomado de Resdal, (2010:284)