

Defensa nacional: entre el *path dependence* y una visión a futuro. Los principales partidos uruguayos y sus propuestas en una arena opaca

Resumen

La presente ponencia se orienta a la descripción y comparación de las propuestas plasmadas por el Frente Amplio, el Partido Nacional y el Partido Colorado en sus Programas de Gobierno (2015-2020) en relación a la defensa nacional y la seguridad internacional. Resulta por demás interesante conocer qué se proponían hacer los partidos con mayor caudal electoral de nuestro país¹ en un área tan sensible que, paradójicamente, por lo general se caracteriza por la ausencia de novedades, sorpresas, sobresaltos y cambios drásticos². En este sentido, la principal conclusión a la que he arribado es que los partidos han continuado transitando un proceso de confluencia programática en materia de defensa nacional³, lo que se pone de manifiesto en las áreas más sensibles. Por otra parte, se observa una gran moderación y mesura en la elaboración programática en general⁴ y en la forma de abordar estas cuestiones en particular, lo que principalmente se ve en el Frente Amplio, partido que alberga en su seno visiones muy disímiles respecto a esta temática.

Palabras clave: Programa de Gobierno – Defensa – Seguridad Internacional

1. Introducción

El objetivo que me propongo para este trabajo consiste en describir y comparar las propuestas realizadas por el Frente Amplio, el Partido Nacional y el Partido Colorado en sus Programas de Gobierno (2015-2020) en torno a dos cuestiones: por un lado aquellas relacionadas a la defensa nacional y, por otro lado, las referidas a la seguridad internacional. A continuación explicaré brevemente los motivos que me llevaron a la elección del tema, para luego exponer las causas de la elección de los partidos cuyos programas de gobierno serán objeto de estudio y por qué es importante conocer las propuestas de los partidos. Luego se hará referencia a los programas de gobierno y a los retos que plantea su análisis como medio para conocer las posiciones políticas de los partidos y, finalizando la introducción, intentaré describir en forma por demás breve las principales características del área de defensa nacional en la última década.

¹ Los tres partidos sumados representan al 90,5% del total de votos emitidos y el 95% de los votos a los lemas. (<http://eleccionesnacionales.corteelectoral.gub.uy/>)

² Para mayor profundidad ver Gonzalez Guyer, Julián (2008); Gonzalez Guyer, Julián (2009a); Gonzalez Guyer, Julián (2010) y Gonzalez Guyer, Julián (2014b).

³ Gonzalez Guyer, Julián (2014b).

⁴ Garcé y Yaffé (2013).

La elección del tema obedece, principalmente, a razones de oportunidad temporal, dado que el período electoral concluyó recientemente. El año pasado se celebraron las elecciones internas de los partidos, las elecciones nacionales y el ballottage. Como lo marcan las reglas electorales introducidas en la reforma constitucional de 1996⁵, cada partido político comparece ante la ciudadanía con un solo candidato a la Presidencia de la República. Dicho candidato posee un abanico de ideas y propuestas plasmadas en el programa de gobierno de su respectivo partido y lo somete al voto de la ciudadanía.

La elección de los partidos cuyos programas se estudiará está dada por el caudal electoral que tienen en conjunto y porque son aquellos que han ejercido el gobierno desde 1985 a la fecha. Es relevante estudiar la posición de los partidos políticos ya que son éstos quienes articulan los distintos intereses en el sistema político. Dentro de un sistema poliárquico los partidos son agentes indispensables, ya que contribuyen a mejorar y fortalecer la institucionalización del régimen político, la intermediación entre las demandas ciudadanas y el poder político y la profesionalización de la política como tal. En este sentido, los partidos “*entrelazan de una manera estable y previsible a la sociedad con el régimen político* [lo cual es una] *función vital para el sistema político*” (Alcántara y Freidenberg, 2001: 18). Más allá de la desconfianza que las élites y muchos ciudadanos puedan tener hacia los partidos, estos aún se erigen en referentes para el electorado y, hasta el momento, no se han propuesto formas alternativas de democracia que puedan tener funcionamiento prescindiendo del esquema partidista, por lo tanto son éstos quienes siguen articulando y vertebrando a los distintos sistemas políticos (Alcántara y Freidenberg, Op. cit.). En este sentido, el caso uruguayo es un claro ejemplo de la centralidad de los partidos políticos (Real de Azúa, 1971; Caetano, Rilla y Pérez, 1987).

Además de lo mencionado, los partidos políticos –junto a sus propuestas programáticas– cuentan con la legitimidad de haber sido electos por la ciudadanía mediante el voto. Cuando un ciudadano introduce una hoja de votación en una urna no está eligiendo solamente un candidato, sino que además está eligiendo un partido y un programa. Esto es lo que diferencia a los partidos de cualquier otro actor que podamos encontrar en la arena de la temática en cuestión: no hay ningún otro actor que confeccione un programa estableciendo sus propuestas, lo ponga a consideración del cuerpo electoral en su totalidad y luego sea votado por dicho cuerpo para ejecutar esas propuestas.

⁵ Para profundizar sobre la reforma constitucional de 1996 y sus características ver Buquet (1998) y Chasqueti (2003).

Defensa nacional: entre el *path dependence* y una visión a futuro. Los principales partidos uruguayos y sus propuestas en una arena opaca

A los efectos del presente trabajo se considerará a los programas de gobierno de los distintos partidos como la *voz oficial* de dichas colectividades políticas, es por ello que el análisis se centra en éstos y no en otro tipo de documentos disponibles. Alcántara (2004) y Alcántara y Cabezas (2013) afirman que los programas son una foto actual que el partido muestra al exterior pero que, al mismo tiempo, se encuentran en relación con su pasado y por ello aún arrastran ciertos símbolos y lealtades. Dicho autor propone cuatro caminos para el estudio de los programas: los documentos fundacionales de los partidos; los programas coyunturales que generalmente surgen antes de las elecciones; las acciones de los partidos y las posiciones de los militantes más cualificados de los mismos. En la presente ponencia se analizará la segunda trayectoria propuesta, los programas *ad hoc* que se realizan de cara a un ciclo electoral.

Tal como advierten Castillo y Pérez (2010) y Lorenzoni y Pérez (2013), se puede criticar el uso de los programas de los partidos como forma de estimar sus posiciones políticas argumentando que éstos están pensados como una forma de atraer votantes y, más que un fiel reflejo de la ideología de un partido determinado, forman una pieza de marketing. En este sentido, Castillo y Pérez (Op. cit.) afirman que los programas no llegan a reflejar cabalmente las posiciones políticas de los partidos ni su ideología ya que apuntan más que nada a propuestas de políticas más que a cuestiones conceptuales de fondo. No obstante –y siguiendo a Alcántara (Op. cit.) y Luján (2009)- el contenido de los programas de gobierno constituye una aproximación a la ideología de los partidos y, de cierta manera, indican lo que dichos actores harán o intentarán hacer de llegar al gobierno o a ciertas posiciones que les permitan influir en las políticas públicas. En este sentido, Zuasnábar afirma que en Uruguay los programas de gobierno de los partidos políticos “*son en serio. Están hechos en serio y se respetan. Se podrá completar todo o no, pero el programa es una hoja de ruta. Se discute mucho adentro de los sectores y los partidos*”⁶. Por otra parte, tal como afirma Ware (2004), en el marco de una democracia representativa (como la uruguaya) la relación entre el programa de los partidos y las *policies* es muy importante, ya que si el partido que alcanza el gobierno implementa políticas públicas diferentes a las que prometió, ese partido estaría vulnerando y debilitando la representación de sus votantes.

En cuanto al área de defensa, González Guyer (2008: 315) afirma que en ésta predomina una lógica “*según la cual los diversos servicios dependientes –particularmente las instituciones*

⁶ Entrevista realizada por Daniel Feldman para Uy Press. Ver <http://www.uypress.net/uc_51476_1.html>

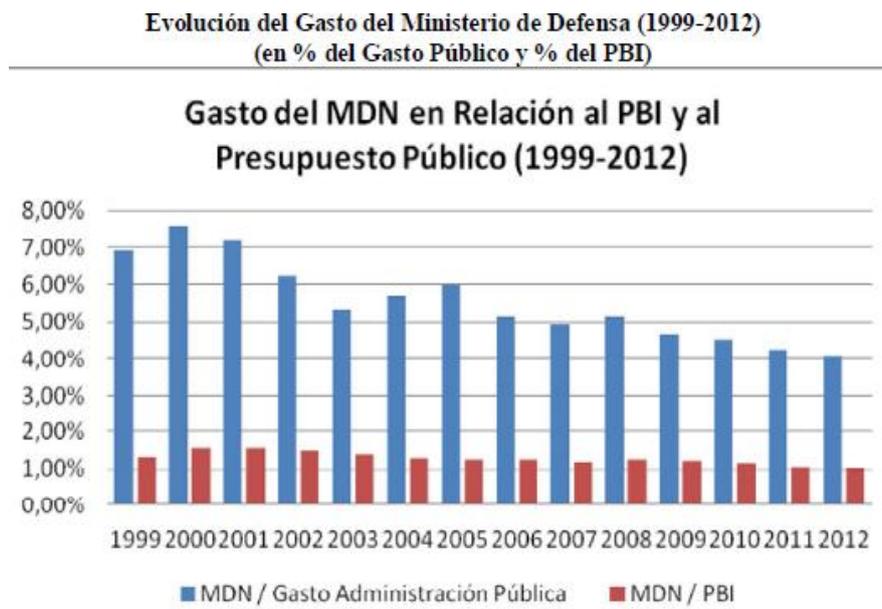
militares- elaboran políticas que, en el mejor de los casos, el ministro avala antes de ser ejecutadas". En ese sentido, dicho autor (2009a) afirma que el patrón que caracteriza las relaciones entre militares y civiles en el Uruguay no ha sido cambiado de forma profunda e irreversible, aunque sí se ha logrado, principalmente en el último decenio, acotar los márgenes de maniobra y autonomía relativa que tenían las Fuerzas Armadas. Finalizando el primer período de gobierno del Frente Amplio, González Guyer (Op. cit.: 207) sostenía que *"la transformación del Ministerio de Defensa Nacional en una institución con capacidad real y efectiva de gobierno sobre el sector defensa y en particular de las Fuerzas Armadas [...] debe anotarse en el debe del gobierno del Frente Amplio [...] al finalizar el mandato, las realizaciones han quedado apenas a medio camino y no se avanzó demasiado"* y planteaba que dicha problemática podía encontrar respuesta en la combinación de variables como la inercia, la falta de voluntad política, el desconocimiento y el cálculo político, entre otras posibles.

En lo que refiere a la cuestión presupuestal, se ha registrado en la última década una recuperación salarial de los integrantes de las Fuerzas Armadas. Aún así, éstas han sufrido desde 1985 a la actualidad una restricción presupuestal que las ha afectado, tal como se puede ver en el Gráfico 1, del que se desprende que a partir de la restauración democrática la participación del Ministerio de Defensa Nacional (MDN) en relación al gasto de la Administración Pública y como porcentaje del PBI ha disminuido de forma casi ininterrumpida. No obstante lo anterior, cabe resaltar que la asignación presupuestal del MDN en relación a los otros ministerios es alta (González Guyer, 2010). A fines de 2004 González Guyer (2004: 61 citado en González Guyer, 2010: 328) afirmaba que *"la cuestión militar tal como la heredará el próximo presidente incluye, unas FF.AA. mal pagas, desnaturalizadas funcionalmente, con sus capacidades operativas muy comprometidas y que arrastran la problemática de los DD.HH. con su carga de deslegitimación social que afecta tanto a la institución como a sus miembros"*. En cuanto a la distribución presupuestaria al interior del MDN, existe una realidad estática que ha cambiado poco. Las retribuciones salariales y las "partidas de naturaleza salarial del rubro funcionamiento" abarcan más del 70% del total del presupuesto, mientras que el rubro inversiones no alcanza al 6% (González Guyer, Op. cit.: 331).

Defensa nacional: entre el *path dependence* y una visión a futuro. Los principales partidos uruguayos y sus propuestas en una arena opaca

El Uruguay ha tenido históricamente una participación activa en las Misiones de Paz de Naciones Unidas⁷. Éstas suponen cuantiosas sumas que ingresan a las FF.AA. y oxigenan su funcionamiento, máxime cuando históricamente fueron ellas mismas las que se encargaban de gestionarlas. A partir de 2005 y con la asunción de la Dra. Berruti al frente del MDN, el gobierno decidió que los pagos de NNUU por concepto de participación en sus Misiones de Paz dejaran de ser gestionados por las FF.AA. y pasaran a la órbita del MDN.

Gráfico 1



Fuente: González Guyer, Julián (2014a: 21) (inérito)

Finalmente, en cuanto a la prioridad de la defensa nacional en tanto arena de política pública, se trata de un área poco valorada y jerarquizada, opaca, lejana de la opinión pública y con actores discretos, en donde la omisión del sistema político ha permitido y contribuido a una relativa autonomización castrense (González Guyer, 2009a; González Guyer, 2010).

En cuanto a la estructura en torno a la cual se desarrollará la ponencia, a continuación se presentarán los principales conceptos utilizados. Luego se pasará revista al proceso de elaboración programática en Uruguay y, consecutivamente, se ingresará en las propuestas de los partidos a estudio en materia de defensa nacional y seguridad internacional. Finalmente, se expondrán las consideraciones finales.

⁷ Para ver más en profundidad la participación uruguaya en Misiones de Paz, así como las motivaciones que pueden guiarla y los aspectos financieros de las mismas, ver González Guyer, Gonnet y Arbesún (2007); González Guyer (2009b); Romanelli (2010); González Guyer (2014a) y González Guyer (s.f).

2. Aspectos teórico conceptuales

A continuación haré énfasis en la presentación de los cuatro conceptos clave en torno a los cuales se estructura la ponencia. Estos son el concepto de *partido político*, de *programa de gobierno*, de *defensa nacional* y de *seguridad internacional*.

Es pertinente dejar asentado el concepto de cada uno de estos elementos-eje sobre los que se asienta la investigación ya que esto redundará en la transparencia de la misma y en la honestidad intelectual del autor, así como en la claridad para el lector.

2.1 concepto de partido político

Burke (citado en Sartori, 1980) da una incipiente definición de partidos políticos, para él “*un partido es un cuerpo de hombres unidos para promover, mediante su labor conjunta, el interés nacional sobre la base de algún principio particular acerca del cual todos están de acuerdo*”. Weber (1969: 228), por su parte, los definió como “*la forma de socialización que, descansando en un reclutamiento libre, tiene como fin, proporcionar poder a su dirigente dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales*”. Sartori (1980; citado en Malmud: 2002: 14) define a los partidos políticos como “*cualquier grupo político identificado con una etiqueta oficial que presenta a las elecciones, y puede sacar en elecciones (libres o no), candidatos a cargos públicos*”. Finalmente, desde una perspectiva economicista, Downs (1973: 95) los define como “*un equipo de hombres que sólo desean cargos para gozar de la renta, el prestigio y el poder que supone la dirección del aparato gubernamental*”.

2.2 concepto de Programa de Gobierno

Es muy difícil encontrar una definición clara al respecto en la literatura sobre partidos, elecciones e, incluso, en la que aborda los programas de gobierno. En general se toma como algo que ya se conoce y a lo que no hace falta definir.

El programa de gobierno es entendido aquí como aquellos documentos presentados por los partidos políticos de cara a un período electoral y que contienen las líneas de acción que, de llegar el partido que lo propone al Gobierno, se convertirían en políticas públicas. Son, en síntesis, el conjunto de propuestas que propone un partido político plasmadas en un documento.

Defensa nacional: entre el *path dependence* y una visión a futuro. Los principales partidos uruguayos y sus propuestas en una arena opaca

2.3 concepto de defensa nacional

A los efectos del presente trabajo, me basaré en una definición esbozada por el Ministerio de Defensa Nacional en el año 2005 y la Ley Marco de Defensa Nacional:

“Por DEFENSA NACIONAL⁸ se entiende la disposición, conjunción y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la Nación, con el objeto de garantizar en todo tiempo, en todas las circunstancias y contra todas las formas de agresión, la seguridad y la integridad de su territorio, de sus habitantes, de sus instituciones y de su desarrollo.

El ámbito espacial en que esas actividades se llevan a cabo comprende el territorio continental e insular, el mar territorial, el espacio aéreo correspondiente a dichas zonas, la zona económica exclusiva y la plataforma continental” (MDN, 2005: 31).

Casi de la misma manera, Luttecke (2004: 2) se refiere a la seguridad dentro del ámbito nacional, la cual *”tiene como propósitos, fines u objetivos permanentes el de garantizar la protección, defensa y soberanía del respectivo territorio; mantener la estabilidad de las instituciones que conforman la estructura del sistema político, económico, cultural y social de la nación, así como el de procurar en todo momento y en cualquier perspectiva, el bienestar de su población, al igual que su desarrollo”*. Sin embargo, distingue entre seguridad y defensa. La primera constituye una meta a alcanzar, mientras que la segunda es uno de los medios para ello.

Por otra parte, la Ley Marco de Defensa Nacional⁹ en su artículo primero afirma que *“La Defensa Nacional comprende el conjunto de actividades civiles y militares dirigidas a preservar la soberanía y la independencia de nuestro país, a conservar la integridad del territorio y de sus recursos estratégicos, así como la paz de la República, en el marco de la Constitución y sus leyes; contribuyendo a generar las condiciones para el bienestar social, presente y futuro de la población”*.

2.4 concepto de seguridad internacional

Tal como afirma Luttecke, el concepto de seguridad internacional está estrechamente ligado al concepto de *seguridad colectiva* surgido con la creación de la Sociedad de las Naciones en

⁸ Énfasis en original.

⁹ Ley 18.650

el período de entreguerras. El concepto de *seguridad colectiva* nos acompaña hasta la actualidad (con variaciones a su significado original). “*Bajo esta modalidad, la seguridad de un Estado concreto pasó a constituir un aspecto considerado como bien público debido a que su supervivencia y seguridad ya no quedarían necesariamente bajo la responsabilidad exclusiva del propio Estado afectado. Se empezó a actuar bajo una conciencia colectiva*” (Op. cit.: 9)

Según la ONU “*Es necesario considerar la seguridad nacional e internacional como una cuestión de grado; en las circunstancias internacionales actuales no es factible que las naciones o los individuos alcancen por sus propios medios plena libertad frente a todos los peligros, aunque mediante la cooperación internacional plena sería posible alcanzar ese objetivo*”. Desde la perspectiva de la *seguridad colectiva*, la seguridad es un concepto cuyos elementos constitutivos son indivisibles, esto quiere decir que “*la seguridad nacional y la internacional están cada vez más interrelacionadas, poniendo en tela de juicio, así, la noción de que la seguridad es fundamentalmente una función del poder nacional o de la fuerza militar y económica [...] Sólo cuando las naciones reconocen que la seguridad no es divisible, sea en sus dimensiones militares, económicas, sociales y políticas o en sus aspectos nacionales e internacionales, pueden formular medidas de cooperación necesarias en una época de interdependencia*” (ONU, 1985: 11, citada por Luttecke, Op. cit.: 6-7).

3. El Proceso de Elaboración Programática (PEP) en Uruguay

Garcé y Yaffé (2013) en su estudio sobre el Proceso de Elaboración Programática (PEP) en nuestro país afirman que dicho proceso y su resultado están condicionados por la forma en que se produce la competencia político-electoral entre partidos y a la interna de cada uno de ellos y, además, por las características organizacionales de los diferentes partidos, fundamentalmente por el grado de centralización y el nivel de fraccionalización.

Para los autores, los principales partidos uruguayos se han caracterizado históricamente por una intensa dinámica programática. Los programas de los partidos no son estáticos sino que cambian constantemente y no siempre en la misma dirección. En el caso del Frente Amplio, se puede observar un proceso de paulatina moderación programática desde la reapertura democrática. Pero en el caso del Partido Nacional y el Partido Colorado los autores observan que se han dado cambios más bien “pendulares”, alternando entre programas liberales y programas desarrollistas (blancos) y socialdemócratas (colorados). La explicación a las diferentes trayectorias e idas y venidas programáticas se halla, a juicio de Garcé y Yaffé, en

Defensa nacional: entre el *path dependence* y una visión a futuro. Los principales partidos uruguayos y sus propuestas en una arena opaca

relación con la forma en que se procesa la elaboración programática en cada partido. El PEP frenteamplista es más institucionalizado y centralizado, lo cual conduce a un proceso acumulativo en una misma dirección. Sin embargo, en el caso del PC y del PN el PEP es más descentralizado y menos institucionalizado, lo cual otorga más importancia a las fracciones (a diferencia del FA, donde los órganos partidarios tienen mayor peso que las fracciones consideradas individualmente). En este sentido, en el caso de blancos y colorados el resultado de la competencia al interior del partido influye decisivamente en la determinación del programa del partido. No obstante lo anterior, cabe aclarar que en los tres partidos hay una *path dependence* respecto a la ideología que han adoptado históricamente, la cual marca los carriles por los cuales transitan en el presente y dentro de los cuales pueden variar sus propuestas programáticas (Garcé y Yaffé, Op. cit.).

Por otra parte, la competencia político-electoral ha sido otro elemento decisivo en cuanto a los contenidos de los programas de los partidos uruguayos. En el marco de un sistema de partidos la posición de cada actor se determina de acuerdo a sus preferencias ideológicas pero también en relación a la ubicación y las propuestas de los demás actores importantes. La dinámica electoral lleva a los partidos a tratar de diferenciarse unos de otros, lo que ya impone algunas pautas a la hora de elaborar los programas. Además, la competencia político-electoral impone otras pautas a los partidos, éstas se derivan de la distribución del electorado uruguayo dentro del espectro ideológico. Los partidos deben ofrecer propuestas moderadas a fin de acercarse a las preferencias del electorado de centro (Garcé y Yaffé, Op. cit.).

La elaboración programática ha cobrado a lo largo del tiempo una mayor importancia dentro del sistema político uruguayo, además se ha complejizado. Carlos Luján (Op. cit.) distingue cuatro etapas en el PEP: la primera transcurre entre la formulación del programa y su aprobación. En esta instancia la importancia de la dimensión programática es creciente; la segunda etapa se desarrolla previamente a las elecciones internas y la dimensión programática pierde relevancia para luego asumir un rol preponderante en la tercera etapa, que se desarrolla luego de las internas pero antes de las elecciones nacionales de octubre y un eventual ballotage. Finalmente, la cuarta etapa se da durante los primeros tres años de gobierno y la importancia del programa es central para el partido de gobierno y casi inexistente para la oposición.

Garcé y Yaffé (Op. cit.) se basan en cuatro dimensiones para el estudio del PEP en los partidos uruguayos: *institucionalización; centralización; participación y especialización*. La

primera refiere a la formalidad que reviste el PEP dentro de cada partido, así como a las reglas que regulan dicho proceso. La segunda hace alusión a si el PEP es llevado a cabo por órganos centrales de cada partido o si, en cambio, son las fracciones las que se hacen cargo. La tercera dimensión apunta al grado de intervención de la militancia en el PEP y, finalmente, la cuarta se dirige a observar la participación de instituciones especializadas (*think tanks*) y el saber técnico en dicho proceso.

El FA tiene un PEP altamente institucionalizado, en el *Estatuto del Frente Amplio* se encuentran todas las reglas que regulan el proceso. En cuanto a la *centralización*, pese a ser un partido muy fraccionalizado el FA se caracteriza por un PEP centralizado en los órganos que establece el Estatuto a tales efectos, las fracciones intentan incidir en ellos más que elaborar sus propios programas. Por otra parte, hay dos vías para que los afiliados participen en la discusión del programa, los Comités de Base y los representantes de estos en el Congreso del Frente Amplio. En relación a la *especialización*, pese a la existencia de algunos *think tanks*, estos no participan directamente del PEP, por lo que los técnicos que quieran incidir directamente deben utilizar el canal de la militancia¹⁰ (Garcé y Yaffé, Op. cit.).

Por otra parte, el PC y el PN tienen procesos muy similares entre sí. El PEP en ambos partidos es institucionalizado (aunque menos que el del FA) ya que se encuentra regulado por sus respectivas cartas orgánicas. En cuanto a la *centralización*, las fracciones tienen un peso mayor que en el caso del FA y el PEP es más descentralizado, aunque la reforma de 1996 obligó a los partidos a presentar un programa único y, por lo tanto, las fracciones están obligadas a negociar para confeccionar dicho programa único. La *participación* de la militancia depende de cada fracción, por lo que pueden haber distintos niveles a la interna de un mismo partido. Los militantes también pueden incidir en forma indirecta a través de los convencionales. En relación a la *especialización*, hay una mayor participación de los técnicos que en el FA, sin embargo su peso depende, al igual que la participación de los militantes, de cada fracción (Garcé y Yaffé, Op. cit.).

4. Análisis de las propuestas programáticas

Cabe aclarar que, como afirma González Guyer (2014b), el área relativa a la defensa nacional (y lo mismo sucede con la seguridad internacional, vale aclarar) no fue un tema relevante en

¹⁰ Como bien afirma Camilo López, el sistema político uruguayo se caracteriza por una dinámica pragmática y, ciertas veces, anti-intelectual. Esta sospecha hacia el saber técnico de los expertos tiene como consecuencia “*un uso, en términos comparativos, bajo y básicamente instrumental del conocimiento especializado en las políticas públicas*” (López, 2014: 193).

Defensa nacional: entre el *path dependence* y una visión a futuro. Los principales partidos uruguayos y sus propuestas en una arena opaca

la pasada contienda electoral. Esto se explica en gran medida, a su juicio, por la confluencia programática de los principales partidos en lo que a la defensa nacional se refiere. Las principales diferencias se encuentran en torno a dos temas: en primer lugar, encomendar a las FF.AA. el enfrentamiento de amenazas no convencionales (o *nuevas amenazas*) o de amenazas convencionales. En segundo lugar, hay una gran diferencia en lo que tiene que ver con las alianzas estratégicas que pueda realizar el país con otros Estados (González Guyer, Op. cit.).

También cabe resaltar que tanto blancos como frenteamplistas definen cuáles son, a su juicio, las potenciales amenazas a las que se podría ver sometido nuestro país. Para los primeros, las amenazas principales -improbables a corto plazo, pero no descartables a largo plazo- tienen que ver con “*acciones violentas generadas por el narcoterrorismo o el fundamentalismo religioso, ataques biológicos contra la producción agropecuaria, ciberataques y posibles desplazamientos masivos de población*” (Partido Nacional, 2014: s.p.), mientras que para los segundos “*las principales [hipótesis de conflicto] se basan en las amenazas extraregionales a nuestros recursos naturales y estratégicos, sean del Uruguay o compartidos con otros países de la región*” (Frente Amplio, 2013: s.p.). Esto va de la mano de lo expuesto anteriormente en relación a la gran diferencia que hay entre los partidos en cuanto a la misión asignada a las FF.AA. ya que es en función de esas posibles amenazas que los partidos piensan y planean el rol del componente militar de la defensa.

Para comenzar el análisis propiamente dicho, primero voy a comenzar con aquellas cuestiones que concitan apoyo entre los tres partidos a estudio, para luego ir por aquellas que carecen de dicho respaldo y son propuestas por uno o dos de esos partidos.

Las propuestas que son apoyadas y presentadas por los tres partidos son ocho: a) las que refieren a fortalecer la *conducción política* en el área de la defensa y principalmente sobre las FF.AA.; b) las que avanzan en el sentido de que la defensa nacional no es estrictamente una cuestión de *índole militar*; c) aquellas que implican *mejoras para las FF.AA.*, sean salariales o de equipamiento y tecnología; d) las medidas tendientes al respaldo de la *Ley Marco de Defensa Nacional* y su implementación; e) así como la sanción y/o actualización de *leyes orgánicas* de las FF.AA., de cada fuerza por separado y del Ministerio de Defensa Nacional; f) las propuestas que ponen a las FF.AA. como protagonistas en la defensa de los intereses nacionales que giran en torno a nuestros *recursos naturales* y aquellos recursos que son considerados estratégicos; g) las que invocan el apoyo logístico a las tareas desarrolladas en

la *Antártida* y fortalecer la presencia del Uruguay en dicho sitio; h) las que tienen que ver con la *educación militar* y su interacción con la educación pública. Cabe detenerse un instante para explicar algunos matices importantes que hay en esta área: los tres partidos ponen énfasis en la educación previa al egreso de los oficiales de las escuelas militares (el Partido Nacional incluso hace referencia a fortalecer al Liceo Militar), pero blancos y colorados hacen hincapié además en la formación posterior al egreso de las escuelas militares. En este sentido, el Partido Colorado proponía la formación en conjunto de los oficiales de las tres fuerzas a partir de las jerarquías correspondientes a los Oficiales Jefes y el Partido Nacional hacía referencia a potenciar el Centro de Altos Estudios Nacionales (CALEN).

En cuanto a aquellas propuestas que fueron presentadas por dos de los tres partidos¹¹, se encuentran: a) aquellas que apuntan a una mirada global de la *seguridad internacional*. En este sentido, el Programa del Partido Colorado es el más claro al respecto: “*Uruguay debe posicionarse por la reafirmación de la paz, la defensa ante las amenazas globales, la promoción de la democracia y los Derechos Humanos, el desarrollo sustentable y la conformación de esquemas de seguridad cooperativos*” (Partido Colorado, 2014: 22); b) las medidas tendientes a lograr *acuerdos multipartidarios* en materia de defensa nacional en tanto área prioritaria en la que es necesario generar consensos a nivel de todo el sistema político para lograr políticas de Estado; c) la continuidad de la participación uruguaya en las *Misiones de Paz* de Naciones Unidas; d) la *actuación en un esquema conjunto* de las FF.AA. en aquellos casos que resulte necesario, mejorando la interoperabilidad de las mismas, así como fortaleciendo la instrucción conjunta; e) en las medidas relacionadas con la *sanidad militar*, donde blancos y colorados proponían su fortalecimiento y los segundos proponían además mantenerla fuera del FONASA; f) fortalecimiento del *Sistema Nacional de Emergencias* y aumento del protagonismo de las FF.AA. dentro del mismo; g) atención a las carencias en materia de *vivienda*, principalmente dentro del personal subalterno y medidas tendientes a paliar esta problemática; h) pronta creación y puesta en marcha de un *Sistema Nacional de Inteligencia* con las debidas garantías para la población; i) medidas tendientes a *mejorar la relación* entre la ciudadanía y la sociedad en su conjunto y las FF.AA., atendiendo a la situación de desprestigio que acarrearán estas por los hechos ocurridos en el período de facto (Frente Amplio, Op. Cit.; Partido Colorado, Op. Cit.; Partido Nacional, Op. Cit.).

¹¹ De las nueve medidas presentadas por dos de los tres partidos, ocho fueron presentadas por blancos y colorados, mientras que sólo una, la última en mencionar, fue presentada por colorados y frenteamplistas.

Defensa nacional: entre el *path dependence* y una visión a futuro. Los principales partidos uruguayos y sus propuestas en una arena opaca

En relación a aquellas propuestas que sólo fueron presentadas por un partido, el Frente Amplio propuso: a) una mirada a la *seguridad internacional con foco en la región*, así como en América del Sur y América Latina en su conjunto, resaltando el valor de mecanismos de integración como el MERCOSUR, la UNASUR y la CELAC y. en materia de defensa, la importancia del Consejo de Defensa Suramericano; b) *reactivación* de los Centros de Formación de Oficiales de Reserva; c) poner en funcionamiento el *Servicio General de Movilización*; d) poner en funcionamiento el *Servicio de Defensa Civil*; e) adecuar el *número de efectivos* de las FF.AA. a las actuales necesidades; f) conformar un *libro blanco de la defensa*; g) rechazo a la instalación de *bases militares extranjeras* en nuestro país; h) *denunciar* el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y realizar nuevos acuerdos en materia de defensa; i) *denunciar* y *sustituir* el Convenio de Asistencia Militar entre nuestro país y Estados Unidos (Frente Amplio, Op. cit.).

Por su parte, el Partido Nacional propuso: a) *articulación y coordinación* de la política de defensa con otras políticas públicas y con otros organismos del Estado más allá del MDN; b) crear la figura del *Comisionado Parlamentario para la Defensa*, a fin de participar en la solución de conflictos internos a las FF.AA. y brindar ciertas garantías a sus integrantes; c) trasladar ciertas actividades de la *órbita militar a la órbita civil* (por ejemplo la Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica -DINACIA-); d) *fortalecer* el Sistema Nacional de Búsqueda y Rescate (Partido Nacional, Op. cit.).

En cuanto a las propuestas que sólo fueron presentadas por el Partido Colorado, estas fueron: a) *mejorar el funcionamiento* del Consejo de Defensa Nacional (CODENA); b) *agilizar el tratamiento y aprobación* en el Poder Legislativo de temas sensibles relativos a la defensa nacional; c) emplear personal militar en *situación de retiro*, principalmente para ocupar cargos en las Direcciones del Ministerio de Defensa a los efectos de d) *disminuir la cantidad de cargos de confianza* en dicha cartera, reservándolos sólo para los funcionarios del entorno más cercano al Ministro de Defensa; e) hacer énfasis y brindar apoyo en las *fases de reconstrucción* posteriores al restablecimiento de la paz en aquellos lugares donde el país participe de Misiones de Paz; f) enviar integrantes del *servicio exterior y civiles* a las Misiones de Paz cuando la ocasión lo amerite, fundamentalmente para asistencia humanitaria y reconstrucción; g) asegurar una capacidad de *alistamiento básico* para el cumplimiento de ciertas tareas; h) mantenimiento, refuerzo y aplicación a nivel nacional de las *especificidades técnicas y materiales* de las FF.AA.; i) participar en tareas de apoyo para el mantenimiento de la *seguridad interior* a los efectos de descomprimir a la Policía Nacional en ciertas tareas

accesorias; j) *categorizar las unidades militares* en torno a tres niveles operativos (de disponibilidad inmediata, de estabilización o refuerzo y de apoyo) a los efectos de racionalizar los recursos y el personal; k) *renovación y actualización* material de las FF.AA. incluyendo a la industria nacional entre los proveedores de los bienes; l) asegurar la máxima *observancia de los principios* rectores del orden interno de cada fuerza, así como de la formación y la conducta de los efectivos, siendo esto reflejado posteriormente en la selección para las promociones y los puestos relevantes; m) estimular el *ingreso* de personal; n) mantener la *Sanidad Militar* fuera del Fondo Nacional de Salud (FONASA) (Partido Colorado, Op. cit.).

Desde el punto de vista cuantitativo, registré 47 propuestas concretas entre los tres partidos. Cabe advertir que a los efectos de agilizar el procesamiento de las mismas y para facilitar su presentación en el Cuadro 1, tuve que proceder a redimensionarlas, uniendo bajo una misma dimensión a aquellas que fueran muy similares. Sin embargo fueron muy pocas las propuestas que resultaron unidas, ya que se intentó preservar la mayor cantidad posible en el estado y espíritu en que fueron formuladas, por lo tanto, al final del redimensionamiento, quedaron 43 propuestas plasmadas en dicho Cuadro.

De las 47 propuestas registradas, 8 fueron presentadas por los tres partidos, 9 por dos de ellos, 17 solamente por el Partido Colorado, 9 solamente por el Frente Amplio y 4 solamente por el Partido Nacional. Si miramos los números en frío, no parece haber una alta coincidencia en cuanto a los temas de defensa en el sistema político ya que sólo 8 de 47 propuestas fueron presentadas por los tres partidos, sin embargo, si miramos los temas detrás de esos números, la realidad es distinta. Las 8 propuestas que fueron presentadas por los tres partidos son altamente sensibles y de una gran importancia política. Basta ver cuáles fueron: las referidas a la conducción política del sector defensa y en particular de las FF.AA, las que avanzan en resaltar el componente no militar de la defensa nacional y en sensibilizar a la población civil de su importancia y estimular su interés al respecto, las propuestas que respaldan la Ley Marco de Defensa Nacional y plantean mejorar su implementación práctica, las que implican mejoras para las FF.AA. en términos salariales y de recursos materiales, aquellas que recalcan la necesidad de crear y/o actualizar las leyes orgánicas de las FF.AA., así como las de cada fuerza por separado y del Ministerio de Defensa, las propuestas que sitúan a las FF.AA. como actores protagónicos en la defensa de los intereses nacionales que giran en torno a nuestros recursos naturales y estratégicos y las que tienen que ver (nada más y nada menos que) con la educación militar y su interacción con la educación pública.

Defensa nacional: entre el *path dependence* y una visión a futuro. Los principales partidos uruguayos y sus propuestas en una arena opaca

También cuentan con este apoyo las que invocan el apoyo logístico a las tareas desarrolladas en la Antártida y fortalecer la presencia del Uruguay en dicho sitio, que a mi entender, aunque es importante para la ciencia, reviste menos importancia que las anteriores desde el punto de vista estrictamente de la defensa nacional.

6. Consideraciones finales

Se observó un proceso de moderación programática así como de confluencia en los principales temas que hacen a la defensa nacional y la seguridad internacional. En este sentido, siete de los ocho temas en los que hay mayor consenso son de vital importancia para el área analizada. Las diferencias más importantes están relacionadas al empleo del componente militar de la defensa (que depende de cómo se definen las potenciales amenazas) y la participación del Uruguay en el concierto internacional (que oscila entre hacer énfasis en la región o en el mundo).

A continuación se presenta un cuadro que resume las propuestas programáticas relevadas y analizadas:

Cuadro 1

Propuestas del FA, PC y PN en materia de defensa nacional y seguridad internacional

PROPUESTA	FA	PC	PN
Conducción política de las FF.AA.	X	X	X
Defensa no es cuestión estrictamente militar	X	X	X
Mejoras (salariales, equipamiento, etc)	X	X	X
Ley Marco de Defensa Nacional	X	X	X
Leyes orgánicas	X	X	X
Recursos naturales/estratégicos	X	X	X
Antártida	X	X	X
Educación militar	X	X	X
Seguridad internacional a nivel global		X	X
Acuerdos multipartidarios		X	X
Misiones de Paz (continuidad)		X	X
Actuación conjunta de las FFAA		X	X
Sanidad militar		X	X
Sistema Nacional de Emergencias		X	X
Vivienda		X	X

Sistema Nacional de Inteligencia		X	X
Mejorar relaciones civiles (sociedad)-militares	X	X	
CODENA (mejorar funcionamiento)		X	
Temas de defensa en el Parlamento (agilizar)		X	
Emplear personal militar en retiro		X	
Misiones de Paz/reconstrucción de los países		X	
Misiones de paz/enviar civiles y diplomáticos		X	
Capacidad de alistamiento		X	
Especialidades técnicas de las FFAA		X	
Seguridad interior		X	
Categorización de las unidades		X	
Participación de la industria nacional en mejoras		X	
Orden interno de las FFAA		X	
Estimular ingresos de personal		X	
Sanidad militar fuera del FONASA		X	
Seguridad a nivel de América Latina o América del Sur	X		
Reserva (reactivación)	X		
Servicio General de Movilización	X		
Servicio de Defensa Civil	X		
Personal militar (número)	X		
Libro blanco de la defensa	X		
Bases extranjeras en Uruguay (no autorizar)	X		
TIAR (denunciar)	X		
Convenio con USA (denunciar)	X		
Coordinación con otros organismos del Estado			X
Comisionado Parlamentario para la Defensa			X
DINACIA (paso de órbita militar a civil)			X
Sistema Nacional de Búsqueda y Rescate			X

Fuente: elaboración propia en base a Frente Amplio (2013), Partido Colorado (2014) y Partido Nacional (2014).

Defensa nacional: entre el *path dependence* y una visión a futuro. Los principales partidos uruguayos y sus propuestas en una arena opaca

Bibliografía

ALCÁNTARA, Manuel y Freidenberg, Flavia (2001). “Los partidos políticos en América Latina” en *América Latina Hoy*. No. 27 pp. 17-35 Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.

ALCÁNTARA, Manuel (2004). *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programas y organización de los partidos latinoamericanos*. Barcelona: ICPS.

ALCÁNTARA, Manuel y Cabezas, Lina (2013). “Estrategias electorales y funcionamiento interno de los partidos: selección de candidatos y programas electorales” en *Selección de candidatos y elaboración de programas en los partidos políticos latinoamericanos*. Alcántara, Manuel y Cabezas, Lina (Eds.). Valencia, Tirant Lo Blanch.

BUQUET, Daniel (1998). “Reforma política y gobernabilidad democrática en Uruguay: reforma constitucional de 1996” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* No. 10 Montevideo, Cauce.

CAETANO, Gerardo; Rilla, José y Pérez, Romeo (1987). “La partidocracia uruguaya” en *Cuadernos del CLAEH*, N° 44, año XII. Montevideo.

CASTILLO, Marcelo y Pérez, Verónica (2010). “Esencia y espacio: análisis de los programas del Frente Amplio y del Partido Nacional en las elecciones nacionales de 2009” en *Del cambio a la continuidad. Ciclo electoral 2009-2010 en Uruguay*. Buquet, Daniel y Johnson, Niki (coords.). Montevideo, Fin de Siglo.

CHASQUETTI, Daniel (2003). “El proceso constitucional uruguayo” en *El Uruguay del siglo XX. La política*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.

DOWNS, Anthony (1973). *Teoría Económica de la Democracia*. Madrid, Aguilar Ediciones.

FELDMAN, Daniel (2014). Entrevista a Ignacio Zuasnábar publicada con fecha 23/05/2014. Disponible en <http://www.uypress.net/uc_51476_1.html> (21/01/2015)

FRENTE AMPLIO (2013). Programa de Gobierno 2015-2020.

GARCÉ, Adolfo y Yaffé, Jaime (2013). “Proceso de elaboración programática y competencia política en Uruguay (1984-2004)” en *Selección de candidatos y elaboración de programas en los partidos políticos latinoamericanos*. Alcántara, Manuel y Cabezas, Lina (Eds.). Valencia, Tirant Lo Blanch.

GONZÁLEZ GUYER, Julián; Gonnet, Diego y Arbesún, Rolando (2007). *Defensa Nacional y FFAA. Democracia e Integración Regional: Exploración en un Área Opaca de Políticas Públicas*

(Cap. VI), PRISFAS, ICP, CSIC. Disponible en <<http://www.fcs.edu.uy/archivos/defensayffaa00.pdf>> (21/01/2015)

GONZÁLEZ GUYER, Julián (2008). “Cambio de guardia en el Ministerio de Defensa Nacional. Balance de tres años de gestión: sin transformaciones ni sobresaltos” en *Encrucijada 2009. Gobierno, actores y políticos en el Uruguay 2007-2008*. Montevideo, Fin de Siglo.

GONZÁLEZ GUYER, Julián (2009a). “Ministerio de Defensa: fin de gestión con pocas novedades: ¿una novedad?” en *Encrucijada 2010. La política uruguaya a prueba*. Montevideo, Fin de Siglo.

GONZÁLEZ GUYER, Julián (2009b). *Tropas Uruguayas en Misiones de Paz o la Hemiplejía de la Política Exterior. El Riesgoso Compromiso Sudamericano en Haití y los Límites de las Estrategias Internacionales de Reconstrucción Post-Conflicto*. Paper presentado en las VIII Jornadas de Investigación Científica de la FCS, UdelaR, Montevideo.

GONZÁLEZ GUYER, Julián (2010). “La cuestión militar: luego de cinco años llegan los desafíos más complejos” en *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo, Fin de Siglo.

GONZÁLEZ GUYER, Julián (2014a). *La Contribución Uruguaya para Operaciones de Paz de NNUU (1992-2013)*, Documento de Trabajo, inédito.

GONZÁLEZ GUYER, Julián (2014b). “Políticas de Defensa Nacional. Una rara avis en tiempos de campaña electoral” en *Final abierto. Hacia las elecciones de 2014*. Caetano, Gerardo; Moraes, Juan y Busquets, José (coords.). Montevideo, Estuario.

GONZÁLEZ GUYER, Julián (s.f.). *Motivaciones de la contribución uruguaya a las operaciones de paz de NNUU*. Disponible versión digital en <http://www.aucip.org.uy/docs/cuarto_congreso/12141618%20-%20Gonz%C3%A1lez%20Guyer,%20Juli%C3%A1n.pdf> (28/01/2015)

LEY MARCO DE DEFENSA NACIONAL (No. 18650). Disponible versión digital en <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18650&Anchor=>>> (28/01/2015)

LÓPEZ, Camilo (2014). “Propuestas programáticas y política exterior en Uruguay: los senderos que se bifurcan” en *Final abierto. Hacia las elecciones de 2014*. Caetano, Gerardo; Moraes, Juan y Busquets, José (coords.). Montevideo, Estuario.

Defensa nacional: entre el *path dependence* y una visión a futuro. Los principales partidos uruguayos y sus propuestas en una arena opaca

LORENZONI, Miguel y Pérez, Verónica (2013). “Cambios y continuidades de la izquierda en Uruguay: un análisis a partir de las propuestas programáticas del Frente Amplio 1971-2009”. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política* Volumen 22, No. 1. Pp. 81-102. Montevideo, Cauce.

LUIJÁN, Carlos (2009). “Programas partidarios y política internacional” en *Encrucijada 2010. La política uruguaya a prueba*. Montevideo, Fin de Siglo.

LUTTECKE, Javier (2004). “La seguridad internacional y su evolución, los hechos a través de más de medio siglo” en *Revista de Marina* No. 3. Disponible en <<http://revistamarina.cl/revistas/2004/3/luttecke.pdf>> (25/01/2015)

MALAMUD, Andrés (2002). *Partidos Políticos* en *Introducción a la Ciencia Política*, Julio Ernesto Pinto (comp.), Buenos Aires, EUDEBA.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (2005). *La defensa nacional. Aportes para un debate*. Documento de trabajo. Montevideo, Oficina de RRPP del MDN.

PARTIDO COLORADO (2014). Programa de Gobierno 2015-2020.

PARTIDO NACIONAL (2014). Programa de Gobierno 2015-2020.

REAL DE AZÚA, Carlos (1971). *Política, poder y partidos en el Uruguay de hoy*. Siglo XXI. Montevideo.

ROMANELLI, Antonio (2010). “El valor estratégico de las Operaciones de Paz” en *Revista Estrategia* No. 2. Montevideo, Centro de Altos Estudios Nacionales.

SARTORI, Giovanni (1980). *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*. Madrid, Alianza Editorial.

WARE, Alan (2004). *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid, Istmo.

WEBER, Max (1969). *Economía y sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica.

Páginas web visitadas

CORTE ELECTORAL: <<http://eleccionesnacionales.corteelectoral.gub.uy/>> (21/01/2015)