

Una reflexión sobre la cultura estratégica del Uruguay

Alberto E. Dojas¹

2010

El nacimiento del Uruguay como país independiente² fue, en gran medida, una consecuencia de la competencia estratégica entre España y Portugal en Sudamérica, que continuó bajo formas distintas luego de la independencia de las colonias españolas. Como se ha explicado en otro trabajo³, los territorios al este del río Uruguay hasta la desembocadura del Río de la Plata y toda la margen oriental del río Uruguay hasta el Océano Atlántico fueron disputados entre estos actores, incluyendo mediante el uso de la fuerza, desde la colonización de América del Sur hasta el acuerdo entre el Brasil y las Provincias Unidas del Río de la Plata⁴, que puso fin a la anexión del territorio por el Imperio del Brasil⁵ como consecuencia de la guerra entre ambos países,

© 2010

TRABAJO PREPARADO EN OCASIÓN DEL TALLER SOBRE LA CULTURA ESTRATÉGICA DEL URUGUAY, ORGANIZADO POR FLORIDA INTERNATIONAL UNIVERSITY, MIAMI, EL 24 DE SEPTIEMBRE DE 2010. DISPONIBLE EN: [HTTP://WWW.AEDOJAS.COM.AR](http://www.aedojas.com.ar).

¹ Abogado (Universidad de Buenos Aires, Argentina –UBA-); Master in International Affairs (Columbia University, New York); Doctor en Derecho Internacional (UBA). Profesor de la Maestría en Relaciones Internacionales (Facultad de Derecho, UBA). Las opiniones vertidas en este artículo son de carácter estrictamente personal.

² El territorio que hoy forma parte del Uruguay fue descubierto en 1516 por el explorador español Juan Díaz de Solís, primer europeo que navegó por el Río de la Plata. Whitaker destaca que el Uruguay parece geográficamente una extensión natural del Brasil; sin embargo, es el país más parecido a la Argentina, al punto tal de que argentinos y uruguayos son difícilmente distinguibles para un extranjero. Arthur P. Whitaker: *“The United States and the Southern Cone. Argentina, Chile and Uruguay”*, Harvard University Press, 1976, pág. 2.

El primer asentamiento permanente fue realizado por los españoles en 1624, en Soriano, en el río Negro. Según Mateo Magariños, *“Casi podría decirse que el país, (...) ya está implícito cuando Alejandro VI establece el Tratado de Tordesillas, porque dada la velocidad dinámica de expansión de los dos Imperios que se reparten prácticamente la influencia mundial en aquella época -España y Portugal- su punto de encuentro en América iba a ser fatalmente el Río de la Plata. De manera que el Uruguay nace, por su situación, por ser el punto de encuentro de esas dos grandes corrientes históricas. Es el “campo de Marte”, la “tierra de nadie”, donde se encuentran. Ahí se forja una raza muy especial, por las condiciones socioeconómicas y las condiciones étnicas: una raza levantisca, independiente, con una personalidad propia increíblemente temprana. Hay gente que cree que somos el resultado de un pacto entre Argentina y Brasil para terminar una contienda. Nada más equivocado. El pacto viene a sancionar una realidad indomable”*. En: Roberto Russell et. al.: *“Temas de política exterior latinoamericana. El caso uruguayo”*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1986, pág. 195.

³ Alberto E. Dojas: *“La Cultura Estratégica en la Argentina”*, trabajo preparado en ocasión del Taller sobre la Cultura Estratégica en la Argentina, organizado por Florida International University, Miami, el 4 de Febrero de 2010. Disponible en: <http://www.aedojas.com.ar>.

⁴ Antiguo nombre de la República Argentina.

⁵ El Uruguay fue invadido por el Brasil en 1816; Montevideo tomada en 1817 y todo el territorio anexado a la

cristalizando la creación de la República Oriental del Uruguay como un país independiente, en un territorio históricamente vinculado al Virreinato del Río de la Plata. Pero además de esta situación internacional, también actuaron fuerzas endógenas que estaban en favor de la independencia, que mantenían una relación estrecha con las provincias argentinas de Entre Ríos y Corrientes, ubicadas de la otra margen del Río Uruguay hasta el Río Paraná, al norte de Buenos Aires. A pesar de este sustrato proto-nacional, el país recién terminó de consolidarse como un Estado-Nación en el último tercio del siglo XIX⁶, cuando concluyó la Guerra de la Triple Alianza que puso fin a la ocupación brasileña de su territorio y la economía comenzó a florecer por la demanda internacional de su producción primaria⁷.

La diplomacia británica jugó un rol importante en la negociación de la paz entre la Argentina y el Brasil, procurando la creación de un “Estado tapón”⁸ (“*un algodón entre dos cristales*”⁹) que terminara definitivamente la lucha estratégica por el control de Río de la Plata, una de las tres grandes vías de ingreso fluvial al centro de Sudamérica¹⁰, por medio de los ríos Uruguay y Paraná-Paraguay. De este modo, la gran potencia colonial de la época buscó impedir que una sola potencia controlara estos accesos. La estrategia de presencia física y, por lo tanto, de contención de las potencias sudamericanas por la vía de una cadena de bases de operaciones en el Atlántico, se completó posteriormente con la ocupación militar de las Islas Malvinas y otros archipiélagos al sur de éstas, en posesión de las Provincias Unidas y heredadas de España¹¹.

“Provincia Cisplatina” en 1821. La ocupación se extendió hasta el fin de la Guerra con la Argentina en 1828, que dio origen al nacimiento del Uruguay como país independiente.

⁶Las guerras civiles dominaron el escenario uruguayo hasta 1876; de estos conflictos nacieron los dos grandes partidos del siglo XX: el blanco y el colorado. “*Entre 1828 y 1870 en que culminó este ciclo de internacionalización de la política, tendremos un Uruguay donde la política exterior estuvo definida por el Gobierno. En otros términos, no puede hablarse todavía de una política de Estado, sino que la política exterior era definida por el partido en el Gobierno*”. A partir de esa fecha, comenzó un retraimiento internacional del país, basado en cuatro criterios: “*La propuesta de política exterior consistió en cuatro eslabones relacionados: solidaridad de los países de la Cuenca frente al sistema internacional; no intervencionismo en los asuntos internos de cada país; Uruguay como punto de equilibrio entre los dos vecinos, por lo cual debía mantener su neutralidad; y advertencia sobre la ruptura de ese equilibrio que si bien afectaría en primer lugar al Uruguay, luego se extendería al continente*”. Lincoln Bizzozero: “*La política exterior del Uruguay en una perspectiva histórica*”, en: Síntesis, Núm. 13, Madrid, AIETI, 1991.

⁷Finalmente, el surgimiento del Estado-Nación se plasmó recién hacia fines del siglo XIX, luego de varias décadas de existencia del Estado. Este hecho se produjo concomitantemente con un retraimiento del Uruguay del escenario regional y con el comienzo de un período de enclaustramiento en relación al sistema internacional. Ese período coincidió con la conformación del Uruguay próspero, de inmigración europea y diferenciado del resto de América Latina. De esta manera se asociaron los atributos de la identidad nacional con la concordia y paz internas. Lincoln Bizzozero y Carlos Luján: “*La política exterior del gobierno de transición en Uruguay. 1985-1989*”, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, 1999, pág. 19.

⁸“*buffer state*”. La Convención Preliminar de Paz, firmada en Río de Janeiro en 1828 entre la Argentina y el Brasil con el auspicio británico, curiosamente no contó con la presencia de representantes del nuevo Estado.

⁹Según la expresión de Lord Ponsomby.

¹⁰Los otros dos son el Orinoco y el Amazonas.

¹¹“*En efecto, Inglaterra abrió un campo neutralizado en la boca del Río de la Plata, para desarticular la Cuenca y evitar su control por ningún gran centro de poder latinoamericano en el Hemisferio Sur, capaz de resistir y auto desarrollarse. El Uruguay aseguraba el desmembramiento de la zona óptima de América del Sur. Como reaseguro, las Malvinas custodiaban discretamente. No olvidemos que es la operación complementaria que sigue a poco la independencia del Uruguay. Por tanto, la condición de existencia del país era no intervenir, no comprometerse jamás con sus vecinos. Diríamos que el Uruguay es fruto de una intervención para la no intervención. Fuimos intervenidos, para no intervenir*”. Alberto Methol Ferré: “*Geopolítica de la Cuenca del*

La relación con Gran Bretaña marcaría las relaciones externas del Uruguay hasta la Segunda Guerra Mundial. A partir del surgimiento de los Estados Unidos como un actor de creciente importancia y presencia en el Hemisferio, la doctrina de la no intervención se convirtió en un pilar de la argumentación externa de la política uruguaya (al igual que la Argentina), sirviendo a la supervivencia de la hegemonía británica en el Cono Sur¹². No es curioso, por lo tanto, que el reconocimiento uruguayo a partir de la Segunda Guerra Mundial del nuevo rol internacional que iban a cumplir los Estados Unidos, estuviera acompañado por la difusión de la doctrina Rodríguez Larreta, que dejaría las puertas abiertas para el activismo contra los regímenes que apoyaran al Eje, sin descartar, precisamente, la intervención en esos países¹³.

Este origen y la situación estratégica del Uruguay marcarían la política exterior del país durante dos siglos, obligándolo a mantener un permanente equilibrio entre las presiones e intereses de la Argentina y el Brasil y, paralelamente, a buscar una potencia superior a sus dos vecinos que le permitiera garantizar su independencia en caso de que ésta fuera amenazada. Durante todo el siglo XIX y hasta la Segunda Guerra Mundial, el Reino Unido cumplió adecuadamente ese papel. A partir de la Segunda Posguerra, el rol fue cumplido por los Estados Unidos¹⁴.

La dirigencia uruguaya tuvo la sagacidad y la prudencia para mantener la independencia

Plata. El Uruguay como problema". Peña Lillo Editor, Buenos Aires, 1973, pág. 55.

¹² "La Pax Britannica nos dispensó de política internacional, protegidos internacionalmente por la lógica de su orden. Sólo cuando se tambalea el poderío inglés irrumpen otros protagonistas, y lentamente la política internacional retoma sus fueros uruguayos. Desde principios del siglo el poder norteamericano desaloja al poder inglés en el área del mar mediterráneo del Caribe. Pero desde la Primera Guerra Mundial las inversiones y empréstitos yanquis se extienden incontenibles por toda América Latina. Inglaterra sigue aferrada al Río de la Plata. Así es como Argentina y Uruguay se hacen portaestandartes de la doctrina de la no intervención, barrera de salvaguardia contra la penetración del coloso del norte y sus intervenciones. De tal modo, en la no intervención coinciden los intereses nacionales latinoamericanos y los ingleses, ambos a la defensiva". Alberto Methol Ferré: "Op. Cit.", pág. 43.

¹³ La doctrina del Ministro de Relaciones Exteriores uruguayo tuvo su origen en el apoyo argentino al Eje a partir del golpe de Estado del 4 de junio de 1943 y su resistencia a declarar la guerra a las naciones que lo integran. Rodríguez Larreta sostuvo que las medidas colectivas previstas en el Acta de Chapultepec podían usarse legítimamente contra un "régimen americano totalitario" que no hiciera honor a sus compromisos internacionales y que negara los derechos básicos a sus ciudadanos, basada en el principio de que la paz es indivisible: "No es difícil lograr la armonía de tales principios, la "no intervención" no puede transformarse en el derecho de invocar un principio para violar impunemente todos los otros. No debe considerarse, entonces, que una acción colectiva multilateral ejercida con total desinterés por las demás repúblicas del continente, acción que procure con fraterna prudencia, el simple restablecimiento de lo que es esencial y de lo que, a la vez importa el cumplimiento de obligaciones jurídicas libremente contraídas, hiera al gobierno afectado, sino que, por el contrario, han de reconocer que se ejerce en beneficio de todos, incluso aquel país que tan duro régimen soportaría". Alvaro Casal Tatlock: "La Doctrina Larreta", Ediciones de la Plaza, Montevideo, 1977. Para los críticos: Eduardo Víctor Haedo: "El Uruguay y la política internacional del Río de la Plata", Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 1973. Para un desarrollo de esta cuestión: Alberto E. Dojas: "Amenazas, respuestas y régimen político. Entre la legítima defensa y la intervención preventiva", EUDEBA, Buenos Aires, 2011 (en prensa).

¹⁴ Alberto Zurmarán destaca cuatro etapas en la historia uruguaya:

- a). La independencia de España, que aportó la idea del federalismo.
- b). La relación con Gran Bretaña, iniciada a partir de 1825 y consolidada luego de la Guerra de la Triple Alianza.
- c). La Segunda Posguerra y la relación con los Estados Unidos.
- d). La integración con los vecinos a partir del restablecimiento democrático.

En: Roberto Russell et. al.: "Op. Cit.", págs. 201 y ss.

del país sin usar la fuerza militar, a pesar del reducido territorio y la escasa población, manejando con prudencia la relación con el Brasil y la Argentina, apoyándose en uno u otro para mantener el equilibrio y procurando, al mismo tiempo, que ambos no se coaligaran en contra del país, una lección aprendida de la Guerra de la Triple Alianza contra el Paraguay¹⁵, cuyo origen estuvo en la segunda invasión del país por el Brasil desde la independencia¹⁶. La situación estratégica trajo, necesariamente, la defensa y el apego al derecho internacional, con cuyas categorías se ha expresado históricamente la política exterior uruguaya.

La dirigencia uruguaya también tuvo la habilidad suficiente para asegurar un nivel de vida razonable para la población –mantenida a través del empleo estatal y el Estado de bienestar– y una calidad institucional a partir del auge del modelo agro exportador a mediados del siglo XIX, que convirtieron al país en un modelo democrático en América Latina (la llamada “Suiza de América Latina”). Es también sorprendente que a partir de la crisis de ese modelo en 1930, el país logró mantener una gran cohesión social en el marco de un lento descenso en el nivel de vida de la sociedad¹⁷, a diferencia de su gran vecino la Argentina, que había sido el paradigma en la región de la inserción exitosa en el mercado mundial y que, a pesar del tamaño de su economía, inició un período de declinación relativa y de creciente inestabilidad política.

El país no pudo escapar a las limitaciones de no haber podido utilizar exitosamente la renta obtenida por el modelo agro exportador para lanzar una economía industrial competitiva internacionalmente, algo que sucedió también en todos los países latinoamericanos que se beneficiaron de la demanda internacional de esa producción. En este hecho intervinieron tanto razones económicas y políticas, como fueron explicadas para el caso argentino a propósito del debate sobre la protección de la industria nacional de 1876¹⁸, como también una serie de ideas que sustentaban el prejuicio de que existían ciertas peculiaridades tanto objetivas¹⁹ como subjetivas²⁰ que convertían la

¹⁵ Alberto E. Dojas: “Elementos para un Informe sobre la Cultura Estratégica del Paraguay”, trabajo preparado en ocasión del Taller sobre la Cultura Estratégica del Paraguay, organizado por Florida International University, Miami, el 23 de Septiembre de 2010. Disponible en: <http://www.aedojas.com.ar>. “*Herrera abrevia así nuestra esencia política: “ni con Brasil, ni con la Argentina, dice la divisa de nuestro localismo; pero, completándolo, procede agregar: ni contra uno ni contra otra”.*”. Alberto Methol Ferré: “Op. Cit.”, pág. 55. La influencia de la situación económica de sus dos grandes vecinos, en cambio, no pudo ser evitada, en particular en los períodos negativos: Sergio Abreu: “La inserción externa del Uruguay: una visión política y estratégica”, Diplomacia, Estrategia y Política, Brasilia, Núm. 4, Abril - Junio 2006, pág. 171 y ss. También, para el siglo XX: William A. Hazelton: ““Will there always be a Uruguay?”. Interdependence and Independence in the Inter-American System”, en: Elizabeth G. Ferris & Jennie K. Lincoln (eds.): “Latin American Foreign Policies: Global and Regional Dimensions”, Westview Press, Boulder, CO, 1981.

¹⁶ El 14 de septiembre de 1863 el país fue ocupado por el Brasil, lo que dio origen a la intervención paraguaya y, finalmente, a la Guerra de la Triple Alianza. Carlos Alberto Floria y César A. García Belsunce: “Historia de los Argentinos”, Editorial El Ateneo, Buenos Aires, 2009, pág. 580 y ss.; Alberto E. Dojas: “Op. Cit.”.

¹⁷ “*Había un excedente suficiente como para conformar o subsidiar a la mayoría, sin afectar las bases del sistema que determinaba el control de la producción por la oligarquía terrateniente y comercial ligada a la exportación. Medidas de seguridad social, salarios, un cierto proteccionismo a la industria liviana incipiente, educación universal, laica y gratuita, estatismo. Así, el Uruguay inauguró el “Welfare State” en América Latina. Singular Welfare State sin industria, con pies de barro, pasto y pezuña*”. Alberto Methol Ferré: “Op. Cit.”, pág. 75.

¹⁸ Alberto E. Dojas: “Op. Cit.”.

¹⁹ Aún en los años ochenta del siglo pasado decía un conocido académico: “*Si se analiza la inserción externa de la economía uruguaya, parece evidente que por su situación geopolítica y estratégica, por su dimensión,*

industrialización en un proceso complejo e improbable²¹. El proceso de sustitución de importaciones que se desarrolló en América Latina como alternativa de reemplazo al modelo agro exportador, no logró resolver el dilema de la sustentabilidad económica en el largo plazo y afectó la competitividad restante del sector agropecuario²².

Fue recién a partir de los años sesenta en que las tensiones sociales comenzaron a emerger con relativa fuerza²³, se gestó un movimiento revolucionario –los “tupamaros”- y, finalmente, instauró una dictadura militar en 1973²⁴ que homogeneizó, por primera vez, la vida política uruguaya con la de otros países sudamericanos²⁵; si bien no cometió masivas violaciones de los derechos humanos, conformó un régimen autoritario que se prolongó hasta la década de los ‘80²⁶. A partir de

por la ausencia de recursos minerales y combustibles y por su reducida población, se trata de un caso complejo”. Israel Wonssewer en: Roberto Russell et. al.: “Op. Cit.”, pág. 151. También: Lincoln Bizzorero y Carlos Luján: “Op. Cit.”, pág. 17: “El Uruguay es un Estado pequeño en cuanto a su territorio y población por la inexistencia de recursos”. Un elemento que ha sido considerado una debilidad estratégica es la concentración de la población y la actividad industrial en Montevideo y, como consecuencia, la débil ocupación del territorio, particularmente en su frontera Norte y Noreste. Véase: Luis W. Cicalese: “Ciencia geopolítica en Uruguay”, Geopolítica, Vol. 6, Núm. 20, Buenos Aires, Instituto de Estudios Geopolíticos, diciembre 1980.

²⁰ José Pedro Varela decía en “La legislación escolar” (1876): “Sería absurdo pretender que la República fuera un pueblo fabril. Antes de que tal suceda, si es que alguna vez ha de suceder, largos años tendrán que transcurrir y muchas y muy grandes transformaciones habrán de producirse; pero, parécenos que la falta de esas pequeñas industrias que están, puede decirse, al alcance de todos, demuestra de un modo evidente cuán grande es nuestra falta de hábitos industriales, nuestro descuido con respecto a las fuentes de la pequeña producción, y lo primitivo y lo atrasado de todos en nuestros procederes”. “El Uruguay y sus problemas en el Siglo XIX”, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1968, pág. 65.

²¹ Decía Hugo Batalla a mediados de los años ochenta: “Nosotros no tenemos gravitación en el mundo internacional no porque seamos pequeños. Alemania Federal tiene 247.000 km² -es decir Uruguay más Tacuarembó, pero 60 millones de habitantes y una inmensa gravitación en el mundo moderno. Quiere decir que la pequeñez no quita gravitación: es nuestra gran limitación económica lo que nos quita gravitación”. Hugo Batalla en: Roberto Russell et. al.: “Op. Cit.”, pág. 208.

²² “En los primeros años siguientes a la Segunda Guerra Mundial nosotros más bien buscamos una política hacia dentro, es decir, de sustitución de importaciones: levantamos barreras proteccionistas cuando el mundo se estaba abriendo”. Alberto Zurmarán, en: Roberto Russell et. al.: “Op. Cit.”, pág. 201.

²³ Hugo Batalla afirmó que “Nosotros, aunque nos duela reconocerlo o pueda resultar desagradable decirlo, fuimos en cierto sentido proxenetas de la guerra. Mientras otros pueblos sufrían y morían, nosotros teníamos altos precios para nuestros productos y segura colocación de nuestras exportaciones tradicionales. Cuando el mundo se adecuó a la paz, no fue casual que el producto bruto interno decreciera inexorablemente -salvo algún momento de esplendor, más artificial que real, a partir de 1955 en que disfrutamos los coletazos de la guerra de Corea-; el país fue teniendo cada día más problemas y esos problemas fueron cada vez más agudos en la medida en que esa adecuación se hizo permanente apareció en el panorama mundial, además, la Comunidad Europea”. Hugo Batalla en: Roberto Russell et. al.: “Op. Cit.”, pág. 207. Alberto Zurmarán consideró que el país cayó en la irrelevancia internacional a partir de la Guerra de Corea: “Es un período en el que el comercio internacional crece como no creció nunca -desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta el segundo shock petrolero-, pero en el que la participación de América Latina baja y la participación uruguaya sufre una caída vertiginosa: nuestros productos no interesan”. En: Roberto Russell et. al.: “Op. Cit.”, págs. 201 y ss.

²⁴ “Un período de casi dos décadas de estancamiento económico precedió al régimen militar ha iniciado en 1973”. Israel Wonssewer: “Op. Cit.”, pág. 151.

²⁵ La dictadura mantuvo una fachada “civil” con los presidentes J. M. Bordaberry (1973-1976) y A. Méndez (1976-1981). El General G. Álvarez asumió el poder en 1981 hasta 1985, en que fue elegido en elecciones libres el Presidente J. M. Sanguinetti. En el Uruguay, la “politización” de las Fuerzas Armadas fue muy posterior que en Chile y la Argentina: Arthur P. Whitaker: “Op. Cit.”, pág. 16.

²⁶ Para el proceso de formación de la política exterior y de defensa durante la dictadura militar, véase, por ejemplo: Carlos Luján: “Redemocratización y política exterior en el Uruguay”, Síntesis, Núm. 13, Madrid, AIETI, 1991, págs. 365 y ss.

ese momento, el país recuperó la vigencia sus instituciones democráticas²⁷. El Uruguay se sumó al proceso de “control civil” de las Fuerzas Armadas que se extendió por América del Sur, que redujo sustancialmente la participación de la institución en la formación de la política exterior y defensa, confinándolas a un rol secundario, que procuró encontrar en las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas²⁸ un nuevo rol internacional pacífico que, a la vez, se estimaba traería la ventaja de que “comprendieran” la complejidad de la política internacional desarrollando relaciones con otras fuerzas armadas internacionales. Sin embargo, como luego demostraría la experiencia histórica, el “control civil” es una cuestión que hace al régimen político (el rol de los militares en la sociedad y su acatamiento al sistema constitucional²⁹), pero no constituye “*per se*” la política de defensa. Esta limitación también pudo comprobarse en el Uruguay³⁰, donde queda aún un largo camino por recorrer para el establecimiento de una administración y un contralor civil de las cuestiones de defensa³¹.

²⁷ Para la política exterior durante el Gobierno de Julio M. Sanguinetti: Lincoln Bizzorero y Carlos Luján: “Op. Cit.”; para el Gobierno de Luis A. Lacalle: Carlos Luján: “Política internacional del Uruguay: tendencias presentes y escenarios posibles”, Síntesis, Núm. 13, Madrid, AIETI, 1991, pág. 347. Las violaciones de los derechos humanos cometidos durante la dictadura militar fueron amnistiadas por una ley de 1986. Una reinterpretación de esta ley permitió condenar al dictador Gregorio Álvarez a 25 años de prisión por 37 homicidios cometidos en ese período. La Corte Suprema declaró la amnistía inconstitucional. Sin embargo, un referéndum posterior para su anulación en 2009 no obtuvo un resultado favorable por escaso margen. Véase: “Jane’s Country Report. Uruguay”, 2010.

²⁸ “*Uruguay's armed forces are relatively small and poorly equipped, despite the country's experience of a military dictatorship in the 1970s and 1980s. They would be unable to protect the country's territorial integrity in the implausible event of an attack by either of its neighbors Argentina or Brazil, both of which are vastly superior in both numbers and, in the case of Brazil in particular, equipment. However, the forces are professional and well motivated, and compensate for many of their deficiencies in numbers and materiel with discipline and esprit de corps. Frequent participation in UN international peacekeeping operations, such as in the Democratic Republic of Congo and Haiti, has given the army opportunities for co-operation with international organizations such as NATO and has improved their international reputation*”. “Jane’s Country Report. Uruguay”, 2010. También: Emilio Cárdenas: “La Armada Uruguaya y las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz de la ONU”, Agenda Internacional, Núm 7, Buenos Aires: Fundación Visión desde el Sur, 2005, pág. 131.

²⁹ “*Desde la recuperación de la democracia en 1985 no se han producido en Uruguay casos de insubordinación de las fuerzas de seguridad al control civil de las autoridades electas*”. Sin embargo, el mismo autor reconoce que: “*La actividad de las fuerzas de seguridad está planificada y coordinada por el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior. El primero se ocupa de la defensa nacional a través de las Fuerzas Armadas, y el segundo, de la seguridad interior a través de la policía. Sin embargo, y a pesar del control civil formal, en el caso del Ministerio de Defensa las políticas del sector son en realidad elaboradas por las propias Fuerzas Armadas, y el Ministerio sólo se encarga de hacer los trámites formales ante el Presidente y el Parlamento. Incluso en el tema del presupuesto militar, por acuerdos políticos de tipo informal, en los últimos veinticinco años el control civil ha evitado interferir en el manejo autónomo de las Fuerzas Armadas en dicha materia, así como los militares han evitado cuestionamientos al poder civil*”. Carlos Moreira Betancor: “Estado de derecho, gobernabilidad y democracia en Uruguay: presente y escenarios futuros”, Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura, Universidad Nacional de Colombia, Vol. 36, Núm. 2, julio-diciembre, 2009, págs. 166 y ss. “*The return of democracy in the region has institutionalized civilian control over the military and the risk of the military once again seizing power is virtually non-existent*”. “Jane’s Country Report. Uruguay”, 2010.

³⁰ “*En la temática que nos ocupa, la defensa, el país arrastra una deliberada confusión entre defensa y seguridad, la carencia de un sistema coherente de inteligencia, la falta de definiciones doctrinarias básicas, y sobre todo, la ausencia de equipos de gestión civiles capaces de dirigir la política de defensa*”. Jorge L. Jouroff: “La política de defensa y el Ministerio de Defensa en Uruguay”, Bitácora, 2005. Disponible en: http://www.bitacora.com.uy/noticia_1523_1.html

³¹ “*En definitiva, la democracia uruguaya muestra una carencia alarmante de instituciones y organismos que*

El restablecimiento democrático en Sudamérica fue visto como una oportunidad para que, por medio de acuerdos como el CAUCE, la ALADI y el MERCOSUR, el Uruguay comenzara el desarrollo de una economía más sofisticada dirigida a esos mercados, aprovechando las economías de escala que brindaba la integración³². A pesar de esas oportunidades, continuó un cierto realismo pesimista sobre las reales posibilidades de la defensa del país³³, lo que reforzó la idea de una participación activa en los procesos de diálogo político e integración como medio para alejar la posibilidad de conflictos, ya sea del Uruguay con uno de los vecinos poderosos, como entre el Brasil y la Argentina entre sí, por sus negativos efectos para un país pequeño.

La política interna desde la organización nacional estuvo marcada por la competencia entre dos partidos mayoritarios: el Nacional y el Colorado, que se alternaron en el poder y conformaron, por un lado, la articulación de las ideas políticas de la élite dirigente³⁴ y, por el otro, crearon una sólida y capacitada burocracia estatal. Este sector constituyó durante este largo período el formador de la cultura estratégica del país. La emergencia de las nuevas demandas sociales permitió la lenta conformación de un tercer partido, el Frente Amplio, que terminó accediendo al poder en 1989³⁵ e imponiéndose en las dos últimas elecciones presidenciales de 2004 y 2009³⁶. Sin embargo, hasta la fecha no ha producido cambios sustanciales en los elementos esenciales alrededor de los cuales se estructuró la cultura estratégica³⁷.

Durante la última década, el aumento de la demanda internacional de productos agropecua-

impliquen la existencia de ámbitos de discusión de las concepciones de defensa nacional y seguridad interna o ciudadana. No hay control parlamentario ni de la sociedad civil; y si bien algunos observadores académicos indican que existen indicios de que las Fuerzas Armadas uruguayas abandonan lenta y paulatinamente la doctrina de la seguridad nacional, para la ciudadanía, por el contrario, existe la convicción de que ello no ha sucedido, y de que las Fuerzas Armadas permanecen impregnadas de la misma ideología de hace cincuenta años". Carlos Moreira Betancor: "Op. Cit.", pág. 168. También: "Informe Nacional. Uruguay", FLACSO Chile, 2006.

³² Véase, por ejemplo, el análisis de Alberto Couriel en: Roberto Russell et. al.: "Op. Cit.", págs. 165 y ss.

³³ *En ese mundo es que tiene que insertarse un país como Uruguay que no tiene volumen militar, ni económico ni demográfico, ni tampoco condiciones tecnológicas como para imponer su visión de las cosas meramente por el camino de la fuerza o de la presión, ni siquiera de la asociación en la cual pueda aportar un valor decisivo".* Mateo Magariños en: Roberto Russell et. al.: "Op. Cit.", pág. 198.

³⁴ Durante un largo período, la masonería y la Iglesia Católica cumplieron un rol activo en la articulación de las ideas políticas de la elite uruguaya. El primer masón en instalarse en el Uruguay habría sido el primer gobernador de Montevideo, Mariscal de Campo José Joaquín de Viana, quien asumió su cargo el 14 de marzo de 1751. Sociedades liberales de corte masónico ya existían en el Río de la Plata antes de la independencia. La masonería "moderna" ingresó al Uruguay desde el Brasil y luego pasó a la Argentina. Iglesia y Estado fueron separados en Uruguay tempranamente, en relación con sus vecinos, en 1919. "*Católicos o ateos, conservadores o progresistas, resultaba evidente la presencia de los masones en las posiciones públicas, ya en las milicias, ya en la esfera política específica*". Marta Bonaudo: "Liberales, masones, ¿subversivos?", Publicado en: "Revista de Indias", Madrid, CSIC, vol. LXVII, Núm. 240, Año 2007. Disponible en: <http://revistadeindias.revistas.csic.es/index.php/revistadeindias/issue/view/67>.

³⁵ En ese año, el Dr. Tabaré Vázquez ganó la Intendencia Municipal de Montevideo. Posteriormente, fue el primer Presidente del Uruguay del Frente Amplio. Algunas fuentes le han atribuido pertenecer a la masonería.

³⁶ Para un análisis del acceso al poder del Frente Amplio: Carlos Moreira Betancor: "Op. Cit.", pág. 173.

³⁷ "*(...) el saldo neto de transformaciones del statu quo de la gestión frenteamplista es relativamente bajo, y algunos actores de la ciudadanía han percibido que el país continúa en un estado inercial que mucho se parece al de las décadas anteriores. Para ellos no sólo no ha habido transformaciones en los modos de pensar y hacer la política, sino que tampoco parece avanzarse en lo económico y social*". Carlos Moreira Betancor: "Op. Cit.", pág. 153.

rios ha abierto una nueva oportunidad para el crecimiento de la economía uruguaya, que el país ha comenzado a aprovechar y que puede abrir -al menos durante un período- una ocasión favorable para el relanzamiento económico³⁸. En ese proceso, el MERCOSUR (en particular su arancel externo común que encarece las importaciones) es visto por ciertos sectores como una eventual dificultad para aprovechar plenamente las oportunidades del libre comercio con el mercado mundial³⁹. El país requiere aún una importante inversión en la infraestructura logística para su modernización, aunque su reducido tamaño no obliga a recorrer grandes distancias hasta los puertos. Las inversiones a lo largo del Río Uruguay, en particular de graneles y la producción de la industria celulósica, han llevado a considerar la conversión del Río Uruguay en una Hidrovía similar al sistema Paraná-Paraguay⁴⁰.

La política exterior y de defensa continúa siendo parte del dominio reservado del Ejecutivo⁴¹, aunque el Congreso tenga participación en ciertos aspectos como la utilización en el exterior de las fuerzas armadas y la declaración de la guerra. La consolidación de un sistema de tres partidos mayoritarios requerirá una mayor dosis de articulación y compromiso en la construcción de los consensos necesarios para llevar adelante una política exterior y de defensa estable en el largo plazo, pero el país cuenta a su favor con una tradición de políticas de consenso en la materia. Como ha sido dicho, el problema más importante para los Estados pequeños en un mundo interdependiente no es tanto la ocupación militar del territorio por una potencia extranjera -y eso es altamente improbable en el actual contexto político de Sudamérica-, sino que las consecuencias negativas que puedan derivarse del escenario internacional afecten de manera sustancial la cohesión social interna⁴². A pesar de las inestabilidades y riesgos de la situación financiera internacional, existen elementos para el optimismo respecto del futuro del Uruguay en la próxima década: un sistema institucional consolidado, un consenso mayoritario sobre la estrategia económica internacional del país, y una nueva oportunidad histórica del mercado internacional.



³⁸ Paralelamente, el país está desarrollando algunos proyectos industriales como la explotación de la madera para la fabricación de pasta de papel (industria para la cual el país tiene ciertas ventajas naturales), así como nuevos sectores como la informática. La estrategia incluye convertirse en un proveedor confiable de servicios (bancarios, financieros, logísticos, portuarios) para los países del Mercosur, así como en una plataforma para recibir inversiones dirigidas a aprovechar las oportunidades que brinda el mercado ampliado de ese acuerdo. Véase, por ejemplo: <http://www.uruguayxxi.gub.uy>.

³⁹ "Hoy el Mercosur es un proceso estancado con múltiples incumplimientos y con divergencias incipientes entre los socios sobre su propia esencia. Se deterioró la credibilidad de los operadores económicos y los actores sociales, y se corre el riesgo de estabilizarse en un nivel inferior al que tenía cinco años atrás y muy lejano al de las expectativas depositadas en el Tratado de Asunción". Sergio Abreu: "Op. Cit.", pág. 188.

⁴⁰ Alvarez, Alvaro: "Una visión de los intereses uruguayos en las vías fluviales compartidas y en los espacios marítimos". República Oriental del Uruguay, Ministerio de Relaciones Exteriores, Abril, 1996. La idea de este documento es crear "un eje geoeconómico" a lo largo de ese río, que vincule a los tres países ribereños.

⁴¹ "Ello significa que los decisores se ubican prioritariamente en la Presidencia, el Consejo de Ministros, el Ministerio de Relaciones Exteriores y, en particular, su Ministro". Lincoln Bizzorero y Carlos Luján: "Op. Cit.", pág. 21.

⁴² William A. Hazelton: "Op. Cit."
