

SERIE

DOCUMENTOS DE TRABAJO N°13

Entre el cuartel y el palacio:
La política militar de Uruguay
durante los años setenta

Mg. Tomás Bieda



AUTORIDADES

Escuela de Defensa Nacional

Presidenta de la Nación

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

Ministro de Defensa

Ing. Agustín Rossi

Secretario de Estrategia y Asuntos Militares

Dr. Jorge Raúl Fernando Fernández

Subsecretario de Formación

Mg. Javier Araujo

Director de Escuela de Defensa Nacional

Lic. Jorge Elbaum

Serie Documentos de Trabajo

Secretario de Publicaciones

Dr. Hernán Borisonik

Editor asociado

Dr. Amilcar Salas Oroño

Diseñadora y diagramadora

D.G. Lara Melamet

SERIE
DOCUMENTOS DE TRABAJO N° 13

Entre el cuartel y el palacio:
La política militar de Uruguay
durante los años setenta¹

Mg. Tomás Bieda

Escuela de
Defensa Nacional



**Ministerio de
Defensa**

Presidencia de la Nación

Este artículo refleja las opiniones personales de su autor
y no necesariamente las de la Escuela de Defensa Nacional.



“El desarrollo es un asunto muy delicado
para dejarlo en manos de los economistas”
Gral. Gregorio Álvarez

A las 5hs. de la mañana del 27 de junio de 1973 las radios uruguayas en cadena nacional comenzaron a transmitir marchas militares y música folclórica. A las 5:20hs. el entonces Presidente de la República, el “colorado” Juan María Bordaberry, comunicó a la ciudadanía en general el decreto que determinaría la disolución de la Cámara de Representantes y de Senadores de la Nación, creando en su reemplazo un Consejo de Estado. A su vez, y en defensa del interés nacional, se prohibía cualquier tipo de difusión que potencialmente alterara o pusiera en riesgo el orden público, y se suspendía cualquier forma de acción partidaria. A las 7:05hs. el General Cristi y el General Álvarez disponían el cercamiento del Palacio Legislativo con efectivos del ejército y vehículos blindados, impidiendo que los legisladores pudieran ingresar al recinto. Un golpe de Estado estaba en marcha (Lessa 1996, 135-143).

Este breve relato da cuenta del último –y más importante– golpe de Estado que sufriera la República Oriental del Uruguay. El mismo comenzó en 1973 y se extendió hasta la transición pactada iniciada en 1984 –con el Pacto del Club Naval– y concretada en 1985. Dicho golpe presenta una especificidad diferencial: tal como se relata, comenzó con un “autogolpe” civil, conducido por el mismo Presidente de la República, junto con la anuencia activa de las Fuerzas Armadas. El 12 de junio de 1976 este “primer golpista” fue retirado del alto mando ejecutivo por el Ejército Nacional y la Fuerza Aérea Uruguaya (FAU) iniciando un período de gobierno *de facto*, estrictamente militar.

Este trabajo intenta analizar la relación entre las Fuerzas Armadas (FFAA) y el poder político electo-democrático en el caso uruguayo durante la década de 1970, buscando desentrañar las formas de control y eventual contención que este último debiera establecer (o estableció) sobre aquel primero. Esto es, las FFAA poseen la particularidad de detentar legítimamente el poder de fuego y no deberían participar activamente del proceso político normal, siendo este reservado exclusivamente a los poderes electos en forma democrática. Entonces, aquí intentaremos dar cuenta de la progresión conflictiva del vínculo entre el Poder Ejecutivo –principalmente– y las FFAA, el que registra en un determinado momento el inicio de una deliberada con-fusión política que activara una participación protagonista de la entidad militar en el espacio público decisorio.

La hipótesis que estructurará nuestro análisis es que el golpe encontró la posibilidad de su materialidad a partir de un cambio sustantivo en la forma del control del Poder Ejecutivo a las FFAA. Es decir, en una determinada situación política contextual el Presidente en ejercicio decidió la profesionalización intensiva de la fuerza militar (como veremos, un “control objetivo” según Huntington), para combatir la subversión tupamara y a su vez como forma de control. Pero este cambio provocaría como consecuencia no esperada unamodificación en la mentalidad y enfoque que el actor militar (principalmente el Ejército) tenía para con las formas del ejercicio político y la realidad nacional, provocando un futuro avance sobre lo público. Es decir, podríamos entender el golpe de Estado uruguayo de 1973 en primera instancia, y el de 1976 en segunda, como el resultado no virtuoso de un tránsito por diversas lógicas de control político de los militares, en función de una ineffectividad en la tarea misma de control, y en las consecuencias no buscadas e indirectas que cada una de esas modificaciones provocaría en el comportamiento y mentalidad del sector militar. En términos concretos, definimos este “golpe en dos tiempos” como el fracaso de la política militar del Poder Ejecutivo, o como una consecuencia inevitable de la misma.

1. Agradezco los comentarios del Doctor Jorge Battaglini

El trabajo está organizado de la siguiente forma: en el próximo apartado realizaremos una revisión y desarrollo conceptual sobre la política militar y las formas de control y relación del poder político con el poder militar. En una segunda instancia, expondremos el proceso político-histórico del golpe, analizando en diversos sub- apartados cada una de las formas de la Política Militar. Finalmente, realizaremos unas conclusiones generales, intentando a su vez ensayar ciertas líneas posibles de análisis y comparación.

EL CUARTEL. ANÁLISIS TEÓRICO SOBRE POLÍTICA MILITAR

“The very institution created to protect the polity
is given sufficient power to become a threat to the polity”
Peter Feaver

La modernidad implicó un profundo cambio en la humanidad y sus configuraciones sociales específicas. En lo político sustantivo, significó la redefinición de los principios de legitimidad, inaugurando la revolucionaria noción de un poder político construido y fundado en un carácter ascendente. Es decir, lo Bueno, Bello y Justo ya no sería establecido desde los cielos en función de voluntades divinas, sino cimentado en la unicidad de la individualidad humana. El nuevo “Dios” pasa entonces a ser la comunidad política, y sus conceptos, procedimientos y valores son definidos intersubjetivamente.

En la dimensión militar implicó la profesionalización del cuerpo de oficiales, dejando de lado aquella figura de un guerrero héroe sacrificándose en nombre de una deidad inabarcable (Huntington 1957, 19). Por el contrario, el actor militar moderno se define como el portador legítimo de un gran poder de fuego al servicio de un determinado Estado-Nación. En efecto, esta transformación sustantiva del cuerpo militar implicó una modificación en los mecanismos y valores de relación con el poder político, mutando de una subordinación emocional y fidelidad y admiración hacia un líder o Señor, a un respeto político-funcional determinado por un marco legal públicamente reconocido. Es decir, la relación con la esfera política y sus actores se despersonaliza y objetiva, asumiendo patrones de obediencia a una estructura política y legal “inhumana”.

De tal modo, el militar moderno surge como un actor portador de una determinada maestría, responsabilidad y espíritu corporativo (Huntington 1957, 20). En cuanto a su maestría, el militar moderno es un sujeto portador de un conocimiento, capacidad y habilidad específicos. Esto lo adquieren mediante un proceso de aprendizaje igual para todos, donde recibe conceptos sociales, políticos y económicos generales, y habilidades específicas para la guerra. A su vez, el militar moderno es un sujeto profesional contenido por una estructura societal específica. Entonces, posee una responsabilidad para con ese cúmulo social, ya que le está prestando un servicio. Finalmente, el militar moderno se encuentra inserto en una unidad orgánica de pares iguales, distintos a los ciudadanos normales. De allí debiera surgir entonces su disciplina, responsabilidad superior y entrenamiento determinado (Huntington 1957, 20-22).

En este sentido, el militar moderno aparece definido como un profesional, aparentemente similar a cualquier otro normal. Sin embargo, no es un profesional común, sino un tipo muy específico: es el encargado de la protección y la defensa de la totalidad de la sociedad. En este sentido, una primera y obvia característica diferencial es precisamente la portación de armas. Pero estas no son armas normales, sino de alto calibre, diseñadas específicamente para la guerra. En un segundo sentido, la *raison d'être* del militar moderno como institución política (recordemos la protección y defensa de la Nación) lo redefine como un actor que merece un trato especial. Las FFAA modernas se encuentran en una situación compleja, ya que están necesariamente contenidas y subordinadas *en* una sociedad, pero a su vez yacen lateralmente en sus fronteras encargadas *de* la seguridad de esa sociedad. Así, se encuentran contenidas y separadas.

En efecto, el poder de fuego superior y monopólico, y la misión vital de protección que detenta el militar moderno, lo posiciona como un actor potencialmente peligroso y conflictivo, debido a que justificado, confundido, cegado, equivocado o estratégicamente operado por aquel fin podría acabar atacando la propia unidad política. La obsesión profesional por la protección, así como la potencial intermediación de objetivos políticos, pone al actor militar moderno como sujeto de desconfianza. Como cuerpo, se asume que los militares deberían permanecer ajenos a la política, y dejar ese espacio y actividad reservada al personal civil. Así, la institución militar se deposita sobre la circunferencia de la arena política, custodiando su seguridad y no injerencia de actores externos. Pero a su vez, bajo una lógica que traslade la amenaza exterior a actores internos “subversivos”, y configurando una declamación retórica de defensa y protección de la atendida unidad y seguridad nacional, se podría provocar una irrupción de los militares en el escenario político. Esta amenaza interna puede ser real o ilusoria, y su denuncia generalmente esconde objetivos políticos individuales y personales de determinados sectores castrenses. “... La organización militar es percibida simultáneamente en términos de protección y amenaza: protección, porque cumplen el rol fundamental de defensa de la sociedad; y amenaza, por su excesivo poder, por la posibilidad de que sean utilizadas por otros grupos sociales o que sean manipuladas por un líder despótico...” (Battaglino 2010, 164).

El actor militar entonces por definición *no* participa de la política, sino que la custodia lateralmente. Sin embargo, la dimensión real de la política, y la historia, expresan que generalmente estos límites acaban siendo difusos, y repetidamente traspasados. Por eso, resulta necesario atender a la *política militar* de un determinado Estado. Esta refiere a las decisiones y mecanismos que realiza el poder político para contener y regular la actividad política que tienden a desarrollar las fuerzas armadas (Battaglino 2010, 164). Se busca atender y respetar aquella función originaria y fundacional de las FFAA y del militar moderno, controlando política y civilmente su “participación” y “tránsito” por la arena política.

Precisamente, la modernidad ha encarnado una clara diferenciación de esferas. Básicamente, se encargó de quitar de la política todo lo que no pertenecía o correspondía exclusivamente a esta. Así, del mismo modo que separó a la religión de lo público, dirigiéndolo a un espacio netamente privado, se encargó de distanciar (incluso a veces en términos geográficos) al actor militar de funciones ajenas a su esencia. Y porque esto históricamente no siempre fue respetado, institucionalizó la desconfianza a partir de la figura del control.

En este sentido, para estudiar y analizar un determinado golpe de Estado, resulta central estudiar las formas adoptadas por la política militar de un determinado gobierno, y su efectividad en el control y objetivos pautados. Así, se está atendiendo a las relaciones entre el mundo civil –principalmente en lo que concierne a lo militar nos referimos al Poder Ejecutivo, al Ministerio de Defensa, a las comisiones de defensa del Poder Legislativo y a los partidos políticos de la sociedad civil–, con el mundo militar –las FFAA, estas son el Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea.

En este sentido, existe un primer grupo de técnicas de control civil sobre las FFAA. Estas resultan de las disposiciones legales/constitucionales que buscan impedir que los militares eludan el control. Así, por ejemplo, el despliegue de dichas fuerzas lejos de los centros urbanos como forma de evitar una injerencia *real* en la población civil. También, existe el *control por contención*, esto es la dispersión y fragmentación de las FFAA para dificultar cualquier tipo de acción colectiva y coordinación, basada en el principio maquiavélico de “divide y dominarás” (Trinkunas 2005, 236). A su vez, la utilización de fuerzas intermedias o paralelas para controlar o infiltrarse. Estas pueden ser policías secretas, fuerzas paramilitares, guardias presidenciales, etc. (Feaver 1999, 225). Estas técnicas no resultan del todo efectivas, ya que no consiguen contener verdaderamente la subversión de los militares, sino que parecen meros paliativos parciales y débiles contra un problema aún más profundo.

En cambio, un segundo grupo de técnicas busca afectar la insubordinación militar desde sus causas, y no en sus efectos. Se intenta así contener la “necesidad” de los militares de intervenir en política. La forma más reconocida es

el ejercicio y profundización del sentimiento de obediencia, a partir del desarrollo intenso del profesionalismo de la fuerza militar (Feaver 1999, 226). Esto Huntington (1957) lo ha denominado *control objetivo*. El control y contención de la actividad política de las FFAA se conseguiría exaltando al máximo las actitudes y valores del militar en tanto profesional, corrigiendo su comportamiento al ampararlo en la esencia y fundamento teórico de las FFAA. “El control civil objetivo logra su fin ‘militarizando’ a los militares” (Huntington 1957, 94). Se busca entonces incentivar la autonomía y diferenciación funcional-estructural de la institución militar con respecto a la política, y así contener su injerencia en la dinámica política. Se desarrolla el aspecto profesional del personal militar estimulando su ética y educándolos de tal modo que se respete el principio fundante de la obediencia y subordinación al poder civil (principales valores del profesionalismo militar). A su vez, se pueden implementar diversos incentivos (negativos o positivos) tendientes a que los mismos militares *prefieran* obedecer (Feaver 1999, 226).

En este mismo sentido, otra forma de control es la *subjetiva* (Huntington 1957, 91-94). Esta busca llevar al máximo el poder civil con respecto a la fuerza militar. En efecto, contrariamente a la anterior, intenta civilizar o politizar a las FFAA. “...hacerlos [a los militares] el espejo del Estado” (Huntington 1957, 94). La idea rectora es la participación de los militares en la actividad política conseguiría un compromiso mayor de las FFAA para con los marcos legales regulatorios, las instituciones y la Constitución. En efecto, una participación activa, aunque subordinada a los principios fundantes de dicha relación, conseguiría efectivamente contener el avance “ilegal” de los militares sobre la política. En este sentido, la independencia, autonomía y alejamiento de los militares no garantizaría una no injerencia, sino que provocaría precisamente lo contrario: un potencial ataque “desde el exterior”. Entonces, se “acerca e incluye” para controlar. La participación obliga a las FFAA a involucrarse y potencialmente adherir a los objetivos, valores y métodos de la política y los políticos. La participación subordina porque los obliga a identificarse con los intereses de los políticos (López 2001, 91).

Una última forma de control civil que nos interesa atender es la denominada *por sanción*, y busca reducir al mínimo la existencia real y funcional del polo militar (Trinkunas 2005, 242). Esto es, el control de las FFAA a partir de su debilitamiento como fuerza. Esta opción es extrema, y poco deseable, ya que pone en peligro la seguridad nacional, y se conseguiría a partir de la reducción de dicha institución en tanto organización. Básicamente, a partir del control y reducción del presupuesto militar (Battaglino 2010, 167). Este control basa su efectividad en la cuasi eliminación de uno de los dos polos de la relación poder civil-FFAA.

EL PALACIO. LA POLÍTICA MILITAR EN EL GOLPE DE 1973/1976

Consejo Nacional de Gobierno

Para analizar el golpe de Estado de 1973 y 1976, nos resulta pertinente intentar delinear una progresión histórica y desarrollo segmentado de las relaciones entre el poder político civil y las FFAA, en un sentido diacrónico. Para ello, comenzaremos a analizar dicha diada desde la década de 1960. Desde 1952, Uruguay adoptó lo que se conoce como Poder Ejecutivo colegiado. Esto es, un poder ejecutivo plurinominal. Este fue denominado Consejo Nacional de Gobierno. Aquí nos interesa aquel que estuvo en sus funciones entre 1963 y 1967, presidido por Fernández Crespo, Giannattasio, Beltrán Mullin y Héber Usher. Durante su gestión, las FFAA se encontraron profundamente desatendidas y abandonadas. Sus filas registraron tan sólo 10.000 efectivos, siendo tan sólo el 70% combatientes reales y activos. El 60% de estos efectivos pertenecían al Ejército, el 20% a la Fuerza Aérea y el 20% restante a la Marina (Lessa 1996, 83). Se aplicó entonces lo que se conoce conceptualmente como una política militar de control vía la reducción del presupuesto y la atención.

Durante este período se habría conseguido una subordinación efectiva del polo militar a partir de una debilitación fáctica de su profesionalización, preparación y entrenamiento, así como de su equipamiento y funciones.

Tal como relata el Capitán de Fragata Valiñas (1990), la instrucción del personal militar era rudimentaria y el estado físico de los efectivos era deplorable (Valiñas 1990, 7). Intencionadamente el poder político no le prestaba atención a la cuestión militar, como estrategia política deliberada. “Las autoridades civiles preferían una institución militar poco profesional, que no significara una amenaza a la vaca sagrada del poder civil” (Valiñas 1990, 25). Agrega el Capitán de Fragata, que esto podía llevarse a cabo porque el Movimiento de Liberación Nacional Tupamaro (MNL) estaba recién realizando sus primeras operaciones, y porque además no existían hipótesis de conflicto real con países vecinos que justificara una necesidad urgente de las FFAA. De tal modo, se controlaba desnutriendo.

Gestido y Pacheco Areco. La subversión de la Política Militar objetiva

Entre 1967 y 1972 se desarrollaron las presidencias coloradas de Óscar Gestido y José Pacheco Areco. Gestido asumió la Presidencia en 1967, bajo el régimen de la nueva Constitución de 1966. El contexto político, económico y social en el que asumió resultó altamente amenazante y conflictivo. Reinaba un clima de virtual anarquía, con constantes paros, huelgas generales y una creciente inflación. Su primera reacción fue la de intentar controlar económicamente dicha proto-crisis política, devaluando el peso uruguayo y declarando la ley marcial para poder regular los intercambios financieros. Pero esto no solucionó el problema, sino que lo volvió aún más delicado, intensificando el conflicto social y político. Pero, el 6 de diciembre de 1967, a menos de un año de asumido el cargo (1 de marzo del mismo año) murió de un ataque cardíaco. En consecuencia, y respetando los mecanismos constitucionales de sucesión, asumió el Vicepresidente, José Pacheco Areco.

La presidencia de Pacheco Areco registró un crecimiento geométrico e intensificación radical de la actividad del MLN-Tupamaro, acentuando y acelerando la conflictividad del contexto político vigente. El MLN fue un grupo guerrillero urbano de izquierda radical, que contaba con una fuerte asistencia ideológica y armamentística cubana (Varela Petitto s/f, 97). Presentó una confluencia de sectores del socialismo, maoísmo, anarquismo y marxismo, y buscaba el enfrentamiento con los Partidos Políticos Tradicionales (Partido Colorado y Partido Nacional), intentando tomar el poder para instaurar un gobierno comunista. La metodología de acción política, militar y revolucionaria que desarrollaron fue mundialmente reconocida y admirada, y se basaba en secuestros a empresarios y asaltos a entidades financieras o de juego. Su acción se intensificó a comienzos de la década de 1970, consiguiendo desestabilizar sistemáticamente al país, generando una profunda crisis de gobierno e inseguridad generalizada.

Algunos analistas estudian el surgimiento de un grupo guerrillero y parainstitucional, como el MLN, como el síntoma directo de la clausura y rigidez del sistema político y partidario, así como de la creciente corrupción y crisis económica que caracterizaba a Uruguay. Esto es, la imposibilidad del cambio político institucional y la falta de dinamismo en la sociedad uruguaya, habría generado la inauguración de una salida por fuera de los canales normales de procesamiento político de los conflictos, que buscaba atentar desde afuera a aquella unidad política obturada (Varela Petitto s/f, 96).

En términos militares, el MLN no resultaba una fuerza profesional ni de elite. Su principal virtud militar era la sorpresa. En un combate cuerpo a cuerpo pecaba de débil. Sin embargo, como vimos, su éxito inicial se debió a la poca profesionalización y eficiencia de la fuerza policial que enfrentaba. En este sentido, la policía uruguaya, encargada única de la lucha contra el MLN –para comienzos de la década de 1970– acabó siendo superada por el conflicto, casi perdiendo la “guerra”. El evento formal que podría establecerse como el cambio en las características y funciones de las FFAA, así como de la política militar que buscara controlar fue el secuestro y asesinato en 1970 del funcionario estadounidense Dan Mitrione. Este había sido enviado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos para el adiestramiento de la policía local en mecanismos de tortura y manejo de la información por medio del espionaje.

Consideramos a este evento como una bisagra formal en la estructura y características de las FFAA en Uruguay, ya que intensificó un proceso que lentamente se venía desarrollando desde la Presidencia de Gestido. La importancia de la

figura de Mitrión, así como la brutalidad del evento y la impunidad del accionar del MLN, anunció e incitó la necesidad urgente de un cambio fundamental en el manejo de dicho conflicto político. De tal modo, y con la ayuda de Estados Unidos –reiteramos, todo reintensificado luego de 1970– se comenzó a trabajar con las FFAA para sacarlas de sus putrefacción, letargo y debilidad constitutiva. Fue precisamente Pacheco Areco, bajo un autoritarismo dudosamente democrático, quien definitivamente ejecutó un intenso proceso de profesionalización del poder militar de las FFAA. “...El paisano gordo y bonachón de uniforme dio su lugar al soldado entrenado, miembro de una organización dura, eficiente y lista para la acción” (Valiñas 1990, 27). De tal modo, el Gobierno de los Estados Unidos colaboró intensamente en la profesionalización de las FFAA uruguayas, tomando a dicho país como un “campo de experimentación” para acciones futuras en la región (Aldrighi s/f, 39). Así, se aumentó notablemente el número de efectivos militares, se perfeccionó la tecnología armamentística, y se instruyó al Cuerpo de Granaderos en enfrentamientos urbanos antisubversivos y antidisturbios.

Para fines de 1970 y comienzos de 1971 las FFAA uruguayas habían cambiado diametralmente, alcanzando un alto grado de profesionalismo en términos armamentísticos, educativos y tácticos. Incluso, se crearon dos organismos centrales para el posterior funcionamiento de las FFAA: el Servicio de Información de Defensa (SID) y el Órgano Coordinador de Operaciones Antisubversivas (OCHOA) (Lessa 1996, 83). Así, durante la presidencia de Pacheco Areco encontramos –en una primera instancia– una modificación de la política militar, adoptando una profesionalización de las FFAA. Es decir, abrazando un *control objetivo*. Conceptualmente, el Poder Ejecutivo, conjuntamente con el Departamento de Estado de Estados Unidos, consideró necesario la intensificación de la capacidad de acción de las FFAA como opción táctica y herramienta efectiva para el combate de las fuerzas subversivas y guerrilleras. A su vez, siguiendo la teoría de Huntington (1957), no vislumbraba en esa profesionalización un peligro de insurgencia *militar*. Sino, todo lo contrario: una forma de mayor dominación de las FFAA (quienes aún no representaban un actor político peligroso ni amenazante para la política). Así, el 9 de septiembre de 1971, tras el desborde de la policía, se encargó a las FFAA la conducción de la lucha antisubversiva y antiguerrillera (Lessa 1996, 67). Como intentaremos explicar a continuación, esto selló indirectamente el golpe militar.

De esta forma, las FFAA adquirieron un protagonismo repentino, ocupando un espacio mayúsculo en el proceso político. Se erigieron así como reserva última del sostenimiento del Estado. En las primeras acciones al mando de la guerra intestina, y durante el primer tiempo de esta nueva condición y función, las FFAA aplicaron lo enseñado en las escuelas militares acerca de la no participación en la política, haciendo honores a sus atribuciones fundacionales y esenciales, y subordinándose al Poder Ejecutivo. Es decir, el control objetivo funcionó como tal: Pacheco Areco guiaba realmente el proceso, comandando políticamente a las FFAA. Tal como lo ilustra Eladio Moll, Director de Información de Defensa, “... En el discurso militar de principios de los 70 se podía leer una tendencia a divorciar a la corporación militar del resto de la sociedad. Lo político y lo social quedaban al margen del ‘ghetto’ [militar] y podían contaminar esos valores [superiores de un cuerpo de elite]” (Lessa 1996, 75).

Sin embargo, lo que apareció como una consecuencia virtuosa y meritoria de un control, acabó siendo la causa de una resignificación del rol de las FFAA. En poco menos de 3 meses las FFAA habían desactivado y eliminado efectiva y totalmente al MLN. Lo que las fuerzas policiales no pudieron hacer en años, una fuerza militar altamente profesional y tecnificada lo pudo realizar en tan sólo una decena de días. Esto llenó de orgullo y honor a los altos mandos de las principales armas de las FFAA (básicamente, el Ejército y la Fuerza Aérea). Su efectividad fue elogiada a través del país y el mundo. Pero, como veremos, esta “consecuencia virtuosa” pronto se convirtió en combustible para la extensión de las atribuciones y redefinición de las funciones de las FFAA. Es decir, *habría resultado precisamente la velocidad y contundencia del éxito de las FFAA en la lucha antisubversiva, lo que iluminó el camino y la mentalidad a ciertos sectores militares acerca de su rol como responsables últimos de la seguridad y bienestar del país*. A partir de la eliminación del conflicto subversivo, los militares entendieron que los políticos solos no podían conducir al país ni garantizar el bienestar de la población. Resultaba necesario entonces que las FFAA intervinieran allí donde “los políticos no lo habían podido hacer”.

El rápido triunfo se debió a su alta profesionalización, la cual le indicaba a las FFAA que debían continuar custodiando a la Nación. En efecto, estas entendieron que debían participar de la actividad diaria de la Nación, y no ser tan sólo un fármaco ante un eventual virus social (Lessa 1996, 84). Así, el *control objetivo* invirtió, atacando a quien buscaba proteger: el Poder Político. Respondiendo pródigamente a la Doctrina de la Seguridad Nacional (DNS), y luego del triunfo sobre el MLN, las FFAA uruguayas anunciaron la necesidad de su acción y actividad en la conducción del país para garantizar el orden interno y el correcto funcionamiento de la política. Así, en diciembre de 1971, bajo el decreto PE 672/971, se crearon la Junta de Comandantes en Jefe (JJCCJJ) y el Estado Mayor Conjunto (ESMACO), con "... el objetivo de consolidar y mantener la adhesión activa de la población a los ideales democráticos republicanos, y restablecer el orden interno y brindar seguridad al desarrollo nacional" (Lessa 1996, 84). Estas resultaron los organismos principales de conducción política de las FFAA a partir de 1971.

Vemos entonces cómo habría fracasado una política militar basada en el *control objetivo* de las FFAA. Su grado de profesionalización las llevó a un rápido triunfo. Pero esto a su vez despertó en ciertos militares de alto mando –tales como el General Gregorio Álvarez– la idea de que el poder militar tenía una misión aún mayor. Lo que opera entonces es una redefinición y ampliación laxa del sentido de la seguridad y protección nacional: la lucha antisubversiva fue tan sólo una de las formas de garantizar seguridad: "Los países han comprendido que no sólo sus habitantes y bienes materiales pueden ser atacados, existen toda una gama de recursos que se inscriben dentro del patrimonio del país y reconocemos por su valor vigente y de futuro como el potencial Nacional y que comprende todos los recursos humanos, materiales, culturales y morales" (Lessa 1996, 78). Así, las FFAA comenzaron a operar con la nueva mentalidad de que la garantía de la seguridad nacional no se alcanzaba tan sólo en un plano militar-bélico, sino que también se conquistaba y sostenía actuando sobre la economía, cultura y moralidad de un país. En definitiva, actuando en política. Tal como pregona el Gral. Álvarez, "No hay desarrollo sin seguridad, ni seguridad sin desarrollo".

Juan María Bordaberry. Politización descontrolada por Control Subjetivo

El primero de marzo de 1972, Juan María Bordaberry, perteneciente al sector Pachequista del Partido Colorado, asumió la Presidencia de la República convirtiéndose así en el 34° Presidente Constitucional del Uruguay. El contexto político y económico en el que asumió no resultaba prometedor ni positivo. El país se encontraba aun en un momento de tensión en la lucha antisubversiva, debatiéndose entre una izquierda revolucionaria –representado por el Frente Amplio y el MLN– y una derecha reaccionaria conservadora –en la figura de las FFAA y los Escuadrones de la Muerte.

En la dimensión militar-política, Bordaberry asumió con un escenario preconfigurado y ya orientado en una determinada dirección: las FFAA airosas y soberbias debido a los contundentes y progresivos éxitos tácticos obtenidos durante la desarticulación de la amenaza revolucionaria de izquierda, y avanzando sobre la arena política alpretender detentar cada vez más atribuciones y funciones.

Los eventos de enero de 1973 expresan la primera intención o proyecto de Política Militar que intentara llevar a cabo el fresco Presidente. El 19 de enero la JJCCJJ confeccionó un informe para el Ministro de Defensa que expresaba la posición de la cúpula militar respecto de cómo un hecho contingente y menor de corrupción política que sucediera en Montevideo en esa fecha podía poner en riesgo la Seguridad Nacional. Las FFAA argumentaban que "... estos hechos anormales pueden ser causa de conmoción interna, dado que la población, que soporta una situación económica crítica y que se le exige renovados sacrificios, comprueba cómo se dilapidan sus dineros públicos" (Lessa 1996, 85). Como plantábamos anteriormente, las FFAA justificaban un avance estratégico sobre asuntos (menores) de naturaleza política como componentes (¿centrales?) dentro de la actividad por la Seguridad Nacional. Se evidencia pues que si el objetivo es marchar sobre la política resulta susceptible implementar retóricamente un concepto amplio y ambiguo de "seguridad nacional", ya que –aparentemente– esta todo lo justificaría. Frente a este avance ex-

cesivo de las FFAA sobre atribuciones propias del mundo civil, la primera reacción –o intención– de Bordaberry fue afianzar la Política Militar reintensificando el *control objetivo*. Así, declara la naturaleza netamente política del asunto, intimando a las FFAA a no realizar más declaraciones públicas ni comunicados sobre asuntos políticos: “Apoyo la idea de dar a las FFAA participación pero no con imposiciones claramente políticas” (Bordaberry 2003).

Pero esto no se sostuvo por mucho tiempo. La debilidad institucional del Presidente, sumada a su incapacidad individual como político, y el cambio en la mentalidad y visión del mundo político que estaba operando sobre las cúpulas del Ejército y la Fuerza Aérea, llevaron a que Bordaberry no pudiera sostener dicha actitud “objetiva” de la Política Militar.

En este sentido, el 9 de febrero de 1973 se inició el período conocido como “febrero amargo” –que devino en un virtual golpe de Estado. Este se inició cuando el Secretario de la Presidencia, Luis Barrios Tassano, comunicó la designación del nuevo Ministro de Defensa Nacional, el General retirado Antonio Francese. La reacción ante el desagrado y negativa frente a la designación no se hizo esperar. El Ejército sacó los tanques y vehículos blindados a las calles y cortó las carreteras que comunicaban a los principales centros turísticos, y la Fuerza Aérea tomó la Ciudad Vieja y el Puerto de Montevideo. Se estaba cometiendo un acto de desacatamiento al Presidente. La única arma que lo defendía era la Marina de Guerra (Lessa 1996, 96). Los reclamos militares se plasmaron en el “Comunicado N° 4” y en el “Comunicado N° 7”. El N° 4 planteaba los siguientes objetivos: a) eliminación de la deuda externa, b) erradicación de la desocupación, c) combate a los ilícitos económicos y la corrupción, d) reorganización y racionalización de la administración pública, e) redistribución de la tierra, y f) ascenso de la propiedad a quien la trabaje (Broschetas y Wschebor s/f, 76). Mientras que el N°7 agregaba: a) desarrollo de obras públicas, b) políticas en materia de salud, y c) desarrollo de políticas de educación (Broschetas y Wschebor s/f, 77). Con claridad podemos ver las intenciones netamente políticas de ciertos militares, pretendiendo abandonar su rol de vigilancia y represión e intervenir directamente en los problemas políticos sustantivos que aquejan al país, “... sin adherir ni ajustar sus esquemas mentales a ninguna filosofía política partidaria determinada, sino creando y consolidando la mística de la orientalidad” (Comunicado N°7 Fuerzas Armadas).

La situación se tornaba cada vez más violenta y preocupante. Frente a esto Bordaberry acudió directamente a la ciudadanía, exhortándola a defender la institucionalidad. Pero esta no respondió (Broschetas y Wschebor s/f, 76). A su vez, la Marina decidió finalmente cambiar de frente, uniéndose a los rebeldes. Estos anunciaron que estaban intentando erradicar el problema de raíz, eliminando la fuente de todos los males: los partidos políticos y su ejercicio corrupto y vicioso de la política. Ante esta situación, Bordaberry no tuvo más opción que aceptar los términos reclamados. Esto sucedió el 13 de febrero, en el famoso acuerdo de “Boiso Lanza”: “No tuve dudas, sin apoyo político, sin apoyo militar, tomé el auto y fui a Boiso Lanza” (Bordaberry 2003, 145).

Bordaberry aceptó todas las demandas del sector militar. En efecto, el resultado más significativo del acuerdo fue la conformación del Consejo de Seguridad Nacional, integrado por civiles y militares. Este institucionalizaba una participación activa de las FFAA en política (Lessa 1996, 111). Más allá de que el mismo Bordaberry declarara en sus memorias que “... fue en febrero y no en junio cuando el poder pasó de hecho de los partidos políticos a las Fuerzas Armadas” (Bordaberry 2003, 167), lo cierto es que podríamos registrar en ese acatamiento indefectible una última intención de control en la Política Militar. Las versiones que trascienden sobre ese encuentro de Boiso Lanza nos enseñan que lo que incesantemente intentó hacer el Presidente fue convencer a los “rebeldes” militares de que todo lo reclamado por las FFAA, expresado en los comunicados 4 y 7, se encontraba también atendido en el plan quinquenal de Gobierno. Más allá de que ese encuentro fue un avance cuasi total del poder militar sobre el político-civil, podríamos registrar que con Boiso Lanza se intentó adoptar una (reconocemos, extraña) Política Militar de control subjetivo. De alguna forma, Bordaberry intentó tejer ciertas similitudes y puentes entre las intenciones de los militares y las de su “gobierno” en un último intento de conservación de un poder político autónomo. En efecto,

se intentaba civilizar a lo militar a partir de permitir “militarizar” a lo civil. Es decir, permear la arena política a los reclamos de los militares a cambio de permitir la permanencia y dirección –por momentos meramente formal, por momentos real– del Presidente en actividad.

El acuerdo de Boiso Lanza lo resignificamos como el momento esquemático del cambio –inevitable– de política militar en el proceso histórico uruguayo. Como dijimos, se pasó de un *control objetivo* a uno *subjetivo*. Aunque ineludible (por eso tampoco se lo puede tomar estrictamente como una “elección”, sino como una necesidad), Bordaberry “optó” por acercarse al ya acercado poder militar al escenario político, participándolo de los objetivos, valores y procedimientos de la democracia institucional. Así, intentó controlarlo y subordinarlo. Para domarlo lo incluyó. Si no lo que finalmente sucedió en 1976 hubiera sucedido en 1973. Esto es, el acto de Bordaberry constituyó un último intento de evitar un golpe de Estado total, aceptando un golpe “parcial”. A su vez, las FFAA consiguieron una puerta de entrada a la política legítima y legitimada, sin necesidad de “patear la puerta”, sino siendo “invitados” (Broschetas y Wschebor s/f, 86).

En este mismo sentido también interpretamos lo sucedido en 1973, con la disolución de las Cámaras legislativas (reemplazándolo con un Consejo de Estado), la anulación de prensa y ciertas libertades básicas, y la eliminación de los partidos políticos. El “autogolpe” del 27 de Junio de 1973 respondió directamente a lo concedido en el acuerdo de Boiso Lanza y del “amargo febrero”. En lo subrepticio, consistió básicamente en un golpe de los militares a los partidos políticos. Es decir, la concretización de uno de los objetivos políticos que tenía la cúpula militar: el destierro de la principal causa de todos los males de la “democracia republicana” uruguaya. Esto es, la eliminación de los partidos políticos (recordemos que ya en 1971 se había creado el Frente Amplio, institucionalizando y legalizando gran parte de la participación antes clandestina del MLN).

Así, advertimos uno de los peligros que podría acarrear precisamente el control *subjetivo*: invita “subordinadamente” a los militares a la política. Esto puede provocar a su vez un “contagio” de los intereses de los militares al poder civil, influenciando la política. Porque, en definitiva, este tipo de control acerca y adentra a los militares en la arena política, facilitando de este modo cualquier tipo de injerencia paralela que pudiera suceder –sea o no buscada. Entonces, en lo manifiesto, el golpe del 73’ lo dio Bordaberry. Pero en lo latente lo realizaron las FFAA. Y resultó precisamente la falla en la política militar subjetiva lo que facilitó que este golpe se diera de esa forma, con esta doble dimensionalidad. Con esto no estamos diciendo que la causa *fuera de hecho* un control *subjetivo* de los militares, ya que como vimos el avance sobre lo civil ya se venía desarrollando sistemática y progresivamente. Lo único que pretendemos argumentar es que la “opción” por un control *subjetivo* ayudó a que el golpe se diera en dos tiempos, con una primera instancia en la que los militares no pagaron todo el costo y sí recibieron el “beneficio” de conducir el proceso.

De tal modo, lo que tenemos en la segunda parte de la Presidencia de Bordaberry es la “inversión” de la forma *subjetiva* del control. Esto es, esta forma de política militar abrió los canales para un diálogo que en teoría era unilateral y unidireccional (de lo civil a lo militar). Sin embargo, lo que registramos es una rotación 180° grados en la direccionalidad de la influencia “subjetiva”: de lo militar a lo civil. En este sentido, el período que se desarrolla entre junio de 1973 (con el autogolpe) y junio de 1976 (con el reemplazo de Bordaberry por su Vicepresidente y luego por el militar Demichelli), se caracteriza por la subordinación de lo civil a lo militar. Esto es lo que hemos denominado como *control subjetivo invertido*. Los militares no buscaron la anulación de lo civil, sino su obediencia, sin romper –del todo, aun– con la institucionalidad. Esto llegaría finalmente en 1976.

CONCLUSION

En este trabajo intentamos desarrollar un recorrido hacia el golpe de Estado de 1973. No pretendimos definir el golpe desde una lógica de intereses políticos corporativos contrapuestos, ni ubicarlo en ambiciones ilusorias de una individualidad militar. Por el contrario, intentamos resignificar aquel “golpe en dos tiempos” como una consecuencia de una evolución en la política militar de diversos gobiernos. Esto no implica necesariamente atribuirle aquel “mal” a una equivocación en la decisión o método de control adoptado, ni en una mala implementación del mismo. Sino que intentamos desarrollar cómo ciertos sucesos resultaron una consecuencia no buscada de una política militar. Entendemos positiva una reflexión sobre el surgimiento de los gobiernos *de facto* a partir del análisis del espacio de unión y relación del par militar y poder civil, ya que focalizarse únicamente en la especificidad de un polo, sin considerar su contrapeso ni las instancias intermedias, podría implicar la adopción de un encuadre conceptual miope.

El caso uruguayo nos permite entender la importancia de la política militar de un gobierno. Las acciones que el Poder Ejecutivo tome para con el actor militar tiene consecuencias sustantivas en lo político. En efecto, resulta equivocada una teoría que sólo considere las ambiciones individuales de ciertos militares. Las causas de un golpe de Estado deben encontrarse en los aciertos y yerros de la política de control de la actividad política de los militares, y no en otra dimensión. Por otro lado, también nos ilustra que el control no es automático ni inmediato, y que una situación “controlada” en un tiempo presente (T_1) puede provocar (u ocultar) un “descontrol” en un futuro (T_n).

Finalmente, nos interesaría sugerir dos líneas posibles de análisis –no transitadas aquí por cuestiones de espacio. La primera de ellas sería precisamente analizar el caso uruguayo dentro de una progresión temporal (*time series*). Así, sugerimos teóricamente relevante continuar la línea de tiempo en las diversas políticas militares adoptadas por los gobiernos, en un intento de dilucidar por qué no hubo otro golpe de Estado. Y si esto se debe a la desaparición de la opción militar como una alternativa política plausible y real, o si en realidad es el producto de la adopción de una efectiva política militar. Si el caso fuera el segundo, deberíamos “jugar” con los contrafácticos, intentando dilucidar “qué hubiera sucedido de no haberse tomado X política en lo militar”. Creemos además “pintoresco” analizar la política militar de la izquierda en el poder Ejecutivo Nacional. Es decir, durante los Gobiernos de Vázquez y de Mujica. A su vez, la segunda línea, surge de comparar este caso y época con otros de la región (*cross sectional*). En el proyecto original se había sugerido comparar este golpe de Estado de Uruguay con el sucedido en República Dominicana bajo la Presidencia de Balaguer durante la Cuarta República. Siguiendo el “método de la diferencia” (Mill) o de “los casos más similares” (Przeworski y Teune), por qué siendo los dos casos similares en su sistema de partidos, en su contexto económico, en su cercana relación con Estados Unidos, y habiendo comenzado los dos países con un “autogolpe” (Bordaberry y Balaguer), ambos presentan un *outcome* distinto: Uruguay tuvo un segundo golpe y gobierno estrictamente militar, y República Dominicana transitó toda su “dictadura” con un Presidente civil.

BIBLIOGRAFIA

- ALDRIGUI, CLARA. S/F. “La injerencia de Estados Unidos en el proceso hacia el golpe de Estado”, en Marchesi, Aldo *El Presente de la Dictadura*, North Carolina Press, Chapel Hill.
- BATTAGLINO, JORGE. 2010. “La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable”. En Vicky Murillo (comp.), *Discutir a Alfonsín*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- BROSQUETAS, MAGDALENA e ISABEL WSCHEBOR. S/F. “El tiempo de los militares honestos”, en Marchesi, Aldo *El Presente de la Dictadura*, North Carolina Press, Chapel Hill.
- FEAVER, PETER. 1999. “Civil-military relations”, en *Annual Review Political Science*, 2:221-41.
- HUNTINGTON, SAMUEL. 1995. *El Soldado y el Estado*, GEL, Buenos Aires.
- LESSA, ALFONSO. 1996. *Estado de Guerra. De la gestación del golpe del 73’ a la caída de Bordaberry*, Fin de Siglo, Montevideo.
- LÓPEZ, ERNESTO. 2001. “Latin America. Objective and subjective control revisited”, en David Pion-Berlin *Civil Military Relation in Latin America*, North Carolina Press, Chapel Hill.
- TRINKUNAS, HAROLD. 2005. *Crafting civilian control of the military in Venezuela: a comparative perspective*, North Carolina Press, Chapel Hill.
- VALIÑAS, FRANCISCO. 1996. “Las relaciones cívico militares en Uruguay”, en Lessa, A. *Estado de Guerra. De la gestación del golpe del 73’ a la caída de Bordaberry*, Fin de Siglo, Montevideo.
- VARELA PETITO, GONZALO. S/F. *De la república liberal al Estado militar*, Nuevo Mundo, Montevideo.
- VARELA PETITO, GONZALO. S/F. “El golpe de Estado de 1973, revistado”, en Marchesi, Aldo *El Presente de la Dictadura*, North Carolina Press, Chapel Hill.