

Revista Científica General José María Córdova
(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)
Bogotá D.C., Colombia
ISSN 1900-6586 (impreso), 2500-7645 (en línea)
Web oficial: <https://www.revistacientificaesmic.com>

Utilización de las Fuerzas Armadas uruguayas en situaciones de emergencia y desastres

Use of the Uruguayan Armed Forces in emergency and disaster situations

Félix Alberto Besio Echeverría 

Universidad de Barcelona, España

Citación APA: Besio Echeverría, F. A. (2024). Utilización de las Fuerzas Armadas uruguayas en situaciones de emergencia y desastres. *Revista Científica General José María Córdova*, 22(48), 1067-1084. <https://doi.org/10.21830/19006586.1387>



Publicado en línea: 30 de diciembre de 2024



[Enviar un artículo a la Revista](#)

Responsabilidad de contenidos: La responsabilidad por el contenido de los artículos publicados por la Revista Científica General José María Córdova (Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos) corresponde exclusivamente a los autores. Las posturas y aseveraciones presentadas son resultado de un ejercicio académico e investigativo que no representa la posición oficial ni institucional de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, el Ejército Nacional, las Fuerzas Militares de Colombia o el Ministerio de Defensa Nacional.



Los artículos publicados por el Sello Editorial ESMIC y la Revista Científica General José María Córdova (Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos) son de acceso abierto bajo una licencia Creative Commons: **Atribución - No Comercial - Sin Derivados**.



Revista Científica General José María Córdova
(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 22 número 48, octubre-diciembre 2024, pp. 1067-1084
<https://doi.org/10.21830/19006586.1387>

Utilización de las Fuerzas Armadas uruguayas en situaciones de emergencia y desastres

Use of the Uruguayan Armed Forces in emergency and disaster situations

Félix Alberto Besio Echeverría 

Universidad de Barcelona, España

RESUMEN. En situaciones de emergencia y desastres, es usual que los Gobiernos recurran a las Fuerzas Armadas, porque poseen recursos humanos y equipamiento para responder y colaborar en tal sentido. Pero esas misiones definitivamente son ajenas a los cometidos tradicionales militares. En el caso uruguayo, vale preguntarse si, desde el liderazgo político, esa actuación tiene alguna connotación de militarización o multifuncionalidad. Para responder tal pregunta, hago referencia a un marco teórico relativo a modelos de utilización del instrumento militar en situaciones de emergencia y desastres, para luego articularlo, tanto con el marco normativo vigente aplicable en Uruguay, como también con las misiones militares cumplidas por las Fuerzas Armadas en tales situaciones, concluyendo así en determinar el modelo de utilización de estas en situaciones de emergencia y desastres.

PALABRAS CLAVE: ciencia política; emergencias; Fuerzas Armadas; gobierno; liderazgo; Uruguay

ABSTRACT. In emergency and disaster situations, governments often turn to the Armed Forces because they have the human resources and equipment to respond and collaborate in this regard. However, these missions are outside of traditional military duties. In the Uruguayan case, it is worth asking whether, from the political leadership, this action has any connotation of militarization or multifunctionality. To answer this question, I refer to a theoretical framework related to models of use of the military instrument in emergency and disaster situations and then articulate it with both the current regulatory framework applicable in Uruguay, as well as with the military missions carried out by the Armed Forces in such situations, thus concluding in determining the model of use of these in emergency and disaster situations.

KEYWORDS: Armed Forces; emergencies; government; leadership; political science; Uruguay

Sección: DOSIER • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 31 de octubre de 2024 • Aceptado: 23 de diciembre de 2024

CONTACTO: Félix Alberto Besio Echeverría  fbesioec7@alumnes.ub.edu

Introducción

La República Oriental del Uruguay es un país que, en función de sus condiciones geográficas y climáticas, no presenta características típicas que puedan ser consideradas como generadoras potenciales de trágicos desastres. No obstante, puede ser amenazado por diferentes elementos. En esa línea, el *Atlas de riesgos del Uruguay* (Sistema Nacional de Emergencias [SINAE], 2020) pone énfasis en cuatro tipos de riesgos que históricamente han afectado el país. Se trata de inundaciones, sequías, vientos fuertes e incendios forestales.

A partir de las inundaciones de 1959, que provocaron pérdidas de vidas y grandes daños, las Fuerzas Armadas uruguayas empezaron a quedar posicionadas ante la opinión pública como la institución del Estado con la mejor capacidad de respuesta y reconstrucción frente a los desastres (Brugnoni, 2019, p. 141). Más aún, el propio Julio María Sanguinetti, dos veces presidente de la república, en una oportunidad llegó a manifestar que era allí donde la capacidad militar ociosa encontró su real utilidad (Brugnoni, 2022, pp. 8-9).

Luego del periodo autoritario entre 1973 y 1985, Uruguay retornó a la democracia a través de una salida pactada entre políticos y militares (Stepan, 1988, pp. 139-140; Pion-Berlin & Martínez, 2017, p. 68), aunque manteniéndose transitoriamente en funciones algunos órganos e instituciones creados durante el gobierno militar —basados en la doctrina de la Seguridad Nacional¹; instituciones que fueron eliminadas en 1986 a través de la Ley 15808. No obstante, los marcos normativos que encuadraban a las Fuerzas Armadas y que habían sido definidos durante el periodo autoritario, se mantuvieron casi sin cambios hasta 2010, cuando se aprobó la Ley Marco de Defensa, Ley 18650. En la misma línea y en referencia a la Política de Defensa Nacional (decretos 105/014 y 371/020) y a la Política Militar de Defensa (Decreto 129/016) emanadas a partir de dicha Ley Marco de Defensa, las Fuerzas Armadas han sido y son un recurso de los gobiernos en referencia a situaciones de emergencia y desastres. En relación con emergencias y desastres, a raíz de la ocurrencia de un ciclón extratropical en 2005 y posteriormente por las inundaciones de 2007, fue que desde la dirigencia política finalmente se consideró oportuna la definición de una política pública que responda a tales situaciones (Brugnoni, 2022, p. 8).

Este artículo trata sobre el accionar de las Fuerzas Armadas (FF. AA.) en situaciones de emergencia y desastres, así como también en otras circunstancias relacionadas en las que estas actúan en apoyo a la sociedad, las que se irán mencionando en el desarrollo del presente trabajo. En tal sentido, partiendo de la idea de que el instrumento militar es un recurso de los Gobiernos para ser utilizados dentro de reglas establecidas por parte de las instituciones civiles (Stepan, 1988, pp. 163-165; Feaver, 1996, p. 149), aquí se pretende determinar el nivel de autonomía e iniciativa de las Fuerzas Armadas en este tipo de situaciones, lo que nos

1 Feierstein (2009, pp. 11-21) dice que la doctrina de la Seguridad Nacional se centra en el conflicto con el enemigo interno, definiendo el accionar de las Fuerzas Armadas en el marco de una guerra contra el comunismo, guerra antisubversiva, que definía como enemigo a todo movimiento populista religioso o indígena que tuviera como objetivo una transformación igualitaria del orden social.

mostrará cómo es la interrelación entre Gobierno y FF. AA. en escenarios de emergencias y desastres.

Desde el punto de vista teórico, para conocer cómo ha sido en la práctica el desempeño de las Fuerzas Armadas uruguayas en esos escenarios, me apoyaré en la idea de que, en situaciones de emergencia y desastres, las FF. AA. deben desempeñarse bajo autoridad civil y sin iniciativa en la definición de sus misiones (Diamint, 2022, pp. 35, 60). En este sentido, Diamint (2022, p. 39) cuestiona la utilización de las FF. AA. en operaciones que militarizan funciones civiles de seguridad pública, así como también subraya el nivel de influencia de las FF. AA. cuando existe una presencia parcial o general de militares en la toma de decisiones de las autoridades civiles electas. En el mismo sentido, establece que una eventual militarización tiene fuerte relación con “el empoderamiento militar asociado a un deficitario control civil” (p. 36).

En la misma línea, Martínez (2022a) hace notar la necesidad de evitar un eventual abuso, por parte de los Gobiernos, en la utilización del instrumento militar como “institución comodín”, o también multipropósito, al decir de Diamint (2022, p. 60). En tal sentido, la utilización de las FF. AA. como institución comodín puede generar consecuencias negativas para el propio instrumento militar (Martínez, 2022a, pp. 69, 84 y 89). En esa línea, dice también Martínez (2022b, p. 6) que los Gobiernos, al disponer misiones ajenas a su naturaleza aprovechando las ventajas de las instituciones militares en términos de adaptabilidad, versatilidad, jerarquía, disponibilidad, reacción rápida y despliegue territorial, por vía indirecta pueden terminar reconvirtiendo las FF. AA., generando militares menos preparados y menos capacitados para el combate, lo que este autor también ha dado en llamar una *lógica decrementalista*. Así, si bien en estas situaciones las FF. AA. actuarán con disciplina y obediencia, el personal militar puede ver afectada su vocación, al relegarse su preparación para la defensa nacional (Martínez, 2022b, p. 6).

En lo referido a los Gobiernos y a la institucionalidad del Estado, es entendible la utilización de las FF. AA. en situaciones de emergencia que, por definición, son coyunturales, en tanto dichas situaciones se presentan de improviso y requieren atención inmediata. Al respecto, Pion-Berlin (2008, pp. 55-57) dice que este tipo de misiones internas de las FF. AA. no necesariamente afectan el control civil. En tal sentido, menciona que los militares no han convertido su creciente protagonismo para influir en decisiones políticas, resaltando además que lo que importa es quién toma las decisiones del cuándo, dónde y cómo se utilizan las FF. AA. en este tipo de operaciones. Y estas decisiones, dice, deben provenir del ámbito civil.

De todas formas, los Gobiernos, sea por pragmatismo o por comodidad, pueden tener la tendencia a encomendar a las FF. AA. todo tipo de misiones, incluso aquellas ajenas a su función, para resolver así problemas que la falta de previsión política ha generado. Eso es transformar lo coyuntural en estructural, lo que configura una perversión funcional. Asimismo, la utilización normalizada del instrumento militar, en misiones ajenas a su función básica, genera también disfuncionalidades en las instituciones civiles del propio Estado,

al no crearse o consolidarse aquellos organismos civiles que puedan ser necesarios y responsables en la materia (Martínez, 2022a, pp. 94-95).

Resalto, además, que desde mi enfoque establezco una diferencia entre *utilizar* las FF. AA. en situaciones de emergencia y desastres, y el *desempeño* de estas en tales situaciones. En tal sentido, considero que *utilizar* las FF. AA. está referido a su accionar dentro de los límites dispuestos por las autoridades políticas en tales circunstancias (Martínez, 2022a, p. 69; Martínez, 2022b, pp. 3, 6). Por otra parte, considero aquí *desempeño* de las FF. AA. en situaciones de emergencia y desastres, a un hacer con cierta iniciativa y autonomía de las autoridades políticas, lo que incluso puede llevar a acciones no deseadas por las propias autoridades civiles (Bartolomé et al., 2023).

A fin de clarificar el funcionamiento institucional, he realizado, para esta investigación, entrevistas, en algunos casos personales y en otros casos (debido a cuestiones de agenda del entrevistado y con base en preguntas contestadas a través de comunicaciones electrónicas), a personas que, de una forma u otra, han tenido responsabilidad en relación con la gestión de situaciones de emergencia y desastres. En tal sentido, entrevisté al Coronel (R) Sergio Rico, director del SINAЕ, entre 2020 y 2023; al licenciado Pablo Brugnani, que actuara en diferentes ámbitos del SINAЕ, entre 2011 y 2015, y al Teniente Coronel Nicolás González, actual subdirector de Operaciones del SINAЕ.

En ese marco y para determinar el modelo de utilización del instrumento militar en situaciones de emergencia y desastres, en este artículo reviso los límites y eventuales prerrogativas institucionales que poseen las FF. AA. uruguayas en su desempeño y que están establecidas en los marcos normativos vigentes en la materia; el rol que estas cumplen en el entramado institucional relacionado con situaciones de emergencia y desastres; así como las misiones militares que en este sentido se han cumplido en lo que va del presente siglo. Luego, miro las capacidades que tienen las FF. AA. uruguayas para hacer frente a esos escenarios para, finalmente, determinar el modelo de utilización del instrumento militar en estas situaciones.

Marco normativo, roles y misiones de las Fuerzas Armadas uruguayas en situaciones de emergencia

Marco normativo

En lo que respecta a la Política de Defensa Nacional, la primera definición de tal desde la salida de la dictadura en 1985 fue hecha en 2014. Es decir, que Uruguay careció de una definición de Política de Defensa Nacional durante 29 años. En términos generales, en Uruguay, tanto en su Política de Defensa Nacional, establecida por el Decreto 105/014, como luego en su modificación hecha por el Decreto 371/020, no se considera probable un eventual enfrentamiento con otros Estados. Más bien, ambos documentos resaltan como amenazas el

accionar de organizaciones ilícitas transnacionales, la competencia por recursos naturales, las pandemias, el terrorismo en confluencia o no con el crimen organizado y la degradación del medioambiente, con sus consecuencias climáticas y del entorno vital.

En lo que respecta a la actuación de las FF. AA. uruguayas en situaciones de emergencia, si bien la Política de Defensa Nacional de 2014 menciona las vulnerabilidades que se pueden generar con la ocurrencia de desastres naturales, no hace referencia alguna al accionar militar en tales situaciones. En cuanto a la posterior modificación de la Política de Defensa Nacional realizada en 2020, esta menciona el hecho de proteger la población frente a situaciones de emergencia como uno de los objetivos estratégicos del Estado, haciendo notar que las FF. AA. son el componente preparado y equipado para actuar, tanto en relación con la Defensa Nacional, como en relación con la protección civil.

La actuación militar, dice allí, es siempre bajo la órbita del Sistema Nacional de Emergencias o en interacción con otras instituciones civiles, esto es, sin que exista autonomía ni independencia en la toma de decisiones por parte de las FF. AA. Cabe señalar que si bien, en diferentes partes de su texto, esta Política de Defensa Nacional de 2020 menciona el concepto *protección civil* apoyándose para ello en la Ley Marco de Defensa para encuadrar tal concepto —Ley 18650 promulgada en febrero de 2010—, en realidad en dicha ley no se hace tal referencia en su texto, por lo cual, institucionalmente, no existe explícitamente una definición política de qué es para la legislación uruguaya *protección civil*, sus limitaciones y qué instituciones son las responsables de esta.

En lo que respecta a la Política Militar de Defensa vigente, que es la establecida por el Decreto 129/016, esta sí menciona, en diferentes partes, el accionar militar en situaciones de emergencia. Así, ese decreto afirma que la participación de las FF. AA. en actividades de “protección civil” (entrecomillado en la norma original) se realiza en el marco del Sistema Nacional de Emergencias y otras organizaciones civiles, con el fin de prevenir riesgos, mitigar y atender aquellos desastres de origen natural o humano y demás fenómenos que acaezcan, además de colaborar en las inmediatas tareas de rehabilitación y recuperación que fuesen necesarias. De esta forma, si bien el contenido de la norma define a los militares como un recurso humano y material capacitado y listo para responder a un amplio espectro de emergencias, crisis y conflictos, no le otorga la iniciativa ni le brinda un rol de decisor político en la materia.

En lo referido a la Ley Orgánica de las FF. AA., promulgada en 1974 durante el periodo dictatorial como Decreto-Ley 14157, esta rigió institucionalmente casi sin cambios desde 1985 tanto lo relacionado con el Ministerio de Defensa Nacional, como también a las FF. AA. En 2019 fue modificada parcialmente a través de la Ley 19775. En lo que respecta a la actuación de las FF. AA. en situaciones de emergencia, cabe mencionarse aquí que entre esas modificaciones se puede leer en su artículo 22, dentro de las tareas subsidiarias de las FF. AA., y también en el artículo 164, dentro del título correspondiente a asuntos logísticos, que los sistemas logísticos de las FF. AA. deberán tener capacidad de expandirse en casos

de emergencia para efectuar, por sí o en coordinación con otras instituciones, las acciones necesarias de acuerdo con lo que disponga el poder Ejecutivo a través del Sistema Nacional de Emergencias, cuyo marco normativo analizo a continuación.

Marco institucional relacionado con el Sistema Nacional de Emergencias en Uruguay

Las situaciones de emergencia y desastres son atendidas por el SNE, creado en 1995 por Decreto 103/995 y modificado por el Decreto 371/995. En ese marco, el SNE tenía definidas las situaciones de emergencia por ser atendidas por el sistema, así como también su integración. En tal sentido, estaba integrado por: el presidente de la república o el secretario de la Presidencia, los ministros o viceministros (“subsecretarios” según la denominación dada por la Constitución Nacional uruguaya)² de Defensa Nacional; del Interior; de Relaciones Exteriores; de Ganadería, Agricultura y Pesca; de Industria, Energía y Minería; de Salud Pública; de Transporte y Obras Públicas; de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medioambiente; así como por los comandantes en jefe de las FF. AA.; el director nacional de Búsqueda y Salvamento; el director de la Administración de los Servicios de Salud del Estado; el director de Sanidad Policial; el director Nacional de Bomberos y los jefes de Policía de los departamentos³ afectados. Su funcionamiento era reactivo, cuando la situación de emergencia se presentaba, como se dio en el caso de las inundaciones de 1959, así como también los casos del ciclón extratropical de 2005 y las inundaciones de 2007 (Brugnoni, 2019, 2022). Desde un punto de vista organizacional, la normativa mencionada creó las siguientes instituciones:

- El Comité Nacional de Emergencias, que estaba integrado por el presidente o secretario de la Presidencia, así como también por los ministros o viceministros de Defensa Nacional; del Interior; de Relaciones Exteriores; de Ganadería, Agricultura y Pesca; de Industria, Energía y Minería; de Salud Pública; de Transporte y Obras Públicas; de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medioambiente; los comandantes en jefe de las FF. AA.; el director nacional de Búsqueda y Salvamento; el director de la Administración de los Servicios de Salud del Estado; el director de Sanidad Policial; el director nacional de Bomberos y los jefes de Policía de los departamentos afectados.

2 Si bien los artículos 180 al 184 de la Constitución de la República definen como el “Subsecretario” a aquel funcionario político que sustituye a un ministro en caso de licencia, vacancia temporal, suplencia en diversas actividades oficiales y que ese funcionario es el segundo en importancia jerárquica en los ministerios, a los efectos de evitar eventuales confusiones en este trabajo en vez de “Subsecretario” nos referiremos a éste como “Viceministro”.

3 Uruguay se divide en 19 Departamentos, en tanto unidades administrativas y de gestión municipal independientes.

- Una Dirección Técnica y Operativa Permanente, presidida por un director, designado por el presidente de la república —y que en la práctica era un Oficial General en actividad o retiro— e integrada por representantes designados por las autoridades que integraban el Comité Nacional de Emergencias.
- Un Comité Departamental por cada uno de los 19 departamentos del país, integrados por representantes designados por las autoridades que, a su vez, integraban el Comité Nacional de Emergencias, siendo estos comités los que planificaban y ejecutaban las acciones operativas frente a las emergencias.

Desde un punto de vista normativo, la atención de las situaciones de emergencia no tuvo mayores cambios hasta que en 2009, luego de que el ciclón extratropical de 2005 y las inundaciones de 2007 afectaran al país como se mencionó antes, se generase una política pública para responder a situaciones de emergencia y desastres (Brugnoni, 2022, p. 8). Es así como surge la Ley 18621, de creación del Sistema Nacional de Emergencias (SINAE, 2024) en cuya definición obviamente participó tanto el Poder Ejecutivo, como el Poder Legislativo, dándole al sistema una jerarquía superior a la que tenía antes, que estaba basado solo en un decreto del Poder Ejecutivo. A partir de esta ley, el Sistema Nacional de Emergencias (ex-SNE y ahora SINAE), se transformó en un sistema público y permanente. Su funcionamiento no solo era reactivo como el anterior SNE, sino que también pasó a ser preventivo, definiéndose su accionar hacia riesgos relacionados con desastres de origen natural o humano, previsibles o imprevisibles, periódicos o esporádicos, así como también a la mitigación y atención de los fenómenos que acaezcan, y a las inmediatas tareas de rehabilitación y recuperación que resultasen necesarias. Cabe mencionarse que de la entrevista realizada al Dr. Brugnoni, surge que su idea era cambiarle la denominación de “Sistema Nacional de Emergencias” a “Sistema Nacional de Gestión de Riesgos”, que, a su juicio, era más adecuada en función de su carácter ahora preventivo y reactivo, pero desde la dirigencia política se consideró pertinente que se mantuviese como “Sistema Nacional de Emergencias”, ya que, dice, para las autoridades políticas era un concepto asumido culturalmente por la ciudadanía. Asimismo, a través de esa ley, se hizo una recomposición organizacional del sistema de la siguiente forma:

- Se creó la Dirección Nacional de Emergencias, órgano dependiente de la Presidencia de la República y a cargo de un funcionario designado por el presidente. Este director nacional será a su vez el secretario general de la Junta Nacional de Emergencias.
- Se creó la Junta Nacional de Emergencias como ámbito de coordinación, responsable de formular las políticas, estrategias, normativas y planes nacionales para la reducción de riesgos y manejo de situaciones de emergencia. Está presidida por un representante de la Presidencia de la República e integrada por los vicesecretarios de los ministerios del Interior; de Defensa Nacional; de Transporte y Obras Públicas; de Industria, Energía y Minería; de Salud Pública; de Ganadería,

Agricultura y Pesca; de Vivienda y Ordenamiento Territorial; de Desarrollo Social y de Ambiente.

- También, a través de esta nueva norma legal, se institucionalizaron los Centros de Coordinación de Emergencias Departamentales (CECOED), subsistemas que funcionan a nivel departamental. Cada CECOED está integrado por el intendente municipal, el jefe de Policía Departamental y el jefe de Destacamento de la Dirección Nacional de Bomberos, un representante del Ministerio de Defensa Nacional, un representante del Ministerio de Desarrollo Social y un representante del Ministerio de Salud Pública. En tal sentido, en los sistemas departamentales, el representante del Ministerio de Defensa Nacional es el jefe de la unidad militar destacada en el departamento.

Nótese que, si bien en los decretos anteriores que regulaban el SNE, los comandantes en jefe de las FF. AA. integraban el Consejo Nacional de Emergencias, en su sustitución por la actual Junta Nacional de Emergencias, los mandos militares ya no figuran como miembros permanentes, lo que aleja a las autoridades militares de los ámbitos de decisión política y de su eventual empoderamiento.

Otro aspecto que considero relevante es que si bien tanto el artículo 7.º como el 9.º de dicha ley —promulgada en 2009— hablan de la necesidad de que se genere su correspondiente reglamentación al efecto de hacerla más operativa, dicha reglamentación no se concretó hasta pasados diez años de su promulgación. Esta dilatación en el tiempo, según lo expresado por el Coronel Sergio Rico y por el Dr. Pablo Brugnioni, no afectó el funcionamiento del sistema de respuestas a emergencias y desastres, sino que se trató básicamente de un asunto político relacionado con indefiniciones y falta de acuerdos sobre la estructura del organismo. El reglamento referido quedó finalmente establecido a través del Decreto 65/020. En lo que respecta a ese decreto reglamentario, en su texto no se mencionan las FF. AA. en forma específica, como tampoco se las menciona en el Decreto 66/020, relativo a la “Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Emergencias y Desastres en Uruguay 2019-2030”.

Capítulo aparte es el rol jugado por el Estado Mayor de la Defensa (ESMADE). Cuando se promulgó la ley de creación del Sistema Nacional de Emergencias en 2009, el ESMADÉ aún no existía debido a que este órgano fue creado en febrero de 2010 entre los cambios introducidos en materia militar a través de la Ley Marco de Defensa 18650. Así y en lo referido al rol que eventualmente pueda tener el ESMADÉ en relación con emergencias, en los marcos normativos que lo regulan no existe referencia alguna. Asimismo y de acuerdo con lo expresado por el Coronel Sergio Rico y el Teniente Coronel Nicolás González, recién en los últimos años el ESMADÉ comenzó a cumplir un rol, aunque circunscripto a asuntos logísticos y de coordinación entre actores, siempre bajo liderazgo del SINAE.

En lo que respecta a las autoridades del Sistema Nacional de Emergencia, de acuerdo con las entrevistas realizadas, hasta 2009 —año de creación del SINAE— por ley, el

anterior sistema SNE siempre estuvo dirigido por un Oficial General en retiro. A partir de ese año 2009 y hasta 2015 —ya siendo SINAE—, hubo un periodo de transición donde no hubo un director pero sí dos subdirecciones funcionando en paralelo, una de ellas, la Subdirección de Operaciones a cargo de un Oficial Superior (de grado Coronel) y la otra, una Subdirección Técnica, a cargo de un civil de confianza política de la Presidencia de la República. Finalmente, en 2015 se nombró el primer director del SINAE, responsabilidad que recayó en un civil, manteniéndose de todas formas en funcionamiento la Subdirección de Operaciones a cargo de un Oficial Superior en actividad. Luego, en 2020, se designó en el cargo de director del SINAE a un Coronel en situación de retiro del Ejército Nacional, el que en 2023 fue relevado nuevamente por un funcionario civil. Este tipo de designaciones entre militares y civiles se ajusta al marco normativo vigente, puesto que ni el artículo 7 de la Ley 18621, de creación del SINAE, ni en la modificación hecha luego por el artículo 96 de la Ley 18719, se establece allí a texto expreso que su director deba ser militar (en actividad o retiro) o civil.

Rol y tipos de misiones de las Fuerzas Armadas uruguayas en situaciones de emergencia en el siglo XXI

En lo relacionado específicamente con el rol de las FF. AA. en situaciones de emergencia, como se mencionó, si bien el liderazgo nacional es a través del SINAE, los órganos de primera línea que coordinan y disponen la ejecución operativa de las acciones frente a las situaciones de emergencia son los CECOED departamentales. Así, cada CECOED está dirigido por la máxima autoridad civil del departamento, el intendente departamental, y están allí representadas una multiplicidad de instituciones civiles además del representante militar. De acuerdo con entrevistas realizadas, el liderazgo y la responsabilidad final de lo que suceda al enfrentar situaciones de emergencias es del liderazgo civil. No obstante, el rol de todas las instituciones que participan allí —incluyendo a las FF. AA.— es del tipo sinérgico y de funcionamiento en equipo, donde todas las organizaciones actúan en un mismo nivel, dando lo suyo, sin roles auxiliares o subordinados.

En lo referido al tipo de misiones y más allá del caso emblemático de las inundaciones de 1959 mencionadas, ya desde fines del pasado siglo XX, las FF. AA. uruguayas vienen participando en la custodia perimetral de las principales cárceles del país. Así, e inicialmente en el marco del Decreto 378/997 de octubre de 1997, las principales cárceles tenían —y tienen hoy— un perímetro militar custodiado por efectivos de las FF. AA., con el fin de evitar fugas. Según se lee en la parte expositiva de dicho decreto, el objetivo era liberar efectivos policiales para combatir la creciente inseguridad pública. Si bien este marco normativo estaba previsto que fuese transitorio por tres meses y para tres complejos carcelarios, luego se fue prorrogando hasta la actualidad, habiéndose incluso ampliado la cantidad de centros carcelarios por Decreto 531/009.

En la misma línea, el marco normativo de la custodia perimetral de cárceles por efectivos policiales pasó del nivel de decretos, a apoyarse legalmente, con la aprobación de la Ley 18717, de fecha 24/12/2010, titulada “Funcionarios militares. Cumplimiento transitorio de guardia perimetral y control de acceso a cárceles, penitenciarías y centros de recuperación”, la que faculta al Poder Ejecutivo a disponer tanto la custodia perimetral de cárceles, como también el control de acceso a estas. Nótese aquí que se reitera el caso de “transitorio”. Asimismo, el Gobierno no ha dispuesto que el personal militar se haga cargo del control de acceso a estos centros penitenciarios. En relación con la gestión político-administrativa de este tipo de misiones militares ajenas a sus roles clásicos, siempre se ha sucedido a través de coordinaciones entre el Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio del Interior sin que ni el SNE —en su momento— ni el SINAЕ —actualmente— hayan tenido participación alguna. Un elemento también por hacer notar es que cuando se inició este tipo de misiones militares, el Gobierno era del Partido Colorado, con el Frente Amplio como partido de la oposición. En 2009, cuando se ampliaron estas misiones, el Gobierno estaba en manos del Frente Amplio, con el resto del espectro político en la oposición. En virtud de ello puedo establecer dos cosas: por un lado, que la utilización por parte de las autoridades políticas de las FF. AA. en la custodia perimetral de cárceles, funciones claramente de seguridad pública, trasciende la orientación política-partidaria; por otro lado, ya que estas misiones se han mantenido en el tiempo durante más de 26 años, no se puede sostener el carácter de transitoriedad como, a texto expreso, lo determinan las normas referidas.

En la misma línea de utilización del instrumento militar en misiones ajenas a sus cometidos principales, debe mencionarse el desempeño de las FF. AA. en la recolección de residuos domiciliarios en la capital del país. En tal sentido y debido a huelgas de los empleados civiles pertenecientes a las instituciones municipales responsables en la materia, en reiteradas oportunidades, las autoridades civiles dispusieron que las FF. AA. se hiciesen cargo de la tarea. Al respecto, el 10 de diciembre de 2010, el recientemente creado ESMADЕ elaboró su primer plan de operaciones (N.º 1/2010) a través del cual se implementaron las medidas para recoger residuos domiciliarios y llevarlos a sus lugares de deposición finales (Estado Mayor de la Defensa [ESMADE], 2010, pp. 14-15).

En dicho plan de operaciones se puede leer que se había generado una situación de riesgo sanitario para la población de Montevideo, por lo cual el Mando Superior de las FF. AA. disponía la participación del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea —coordinadas a través del ESMADЕ— en apoyo al cumplimiento de responsabilidades políticas que en la materia correspondía a organismos civiles. En ese escenario, el Ministerio del Interior dispuso personal policial a los efectos de realizar la custodia, tanto del personal militar, como de sus equipos para ser utilizados en dicha operación, es decir, las Fuerzas Policiales eran las responsables de brindar seguridad a los efectivos militares en su labor de recolección de residuos. El objetivo de la tarea dispuesta por el mando superior era que, mediante el empleo de personal y medios militares de las tres fuerzas, se recolectasen los residuos acumulados en ciertos puntos específicos definidos por las autoridades civiles, los que constituían un

riesgo sanitario para la población. Luego de tal recolección, las unidades de las FF. AA. involucradas los trasladarían a su punto de disposición final (Minuto 1, 2010; Info Veloz, 2010; Montevideo Portal, 2015, 2016). Cabe mencionarse que en las diferentes oportunidades en que han ocurrido este tipo de misiones, estas han sido llevadas adelante a través de coordinaciones interinstitucionales entre los organismos civiles responsables en la materia y el Ministerio de Defensa, sin que el SINAE haya tenido participación alguna.

Viendo esta situación desde el enfoque de Diamint (2022) y Martínez (2022a), la custodia perimetral de cárceles por parte de las FF. AA. configura un caso de militarización de la seguridad, o securitización en términos de Diamint (2022, p. 39). Mientras que, en la utilización del instrumento militar a los efectos de la recolección de residuos domiciliarios, las FF. AA. están siendo utilizadas por sus atributos organizativos y capacidades logísticas, es decir, como instituciones comodín multipropósito.

Por otro lado y ahora en relación con las situaciones de emergencia que sí han sido de responsabilidad del SINAE, las FF. AA. han actuado en inundaciones, incendios forestales, sequías o dando cobijo en unidades militares a personas en situación de calle, todo ello bajo liderazgo del Ministerio de Defensa Nacional. En estos casos, su actuación ha sido dispuesta por el SINAE, así como también respondiendo a solicitudes de diferentes organismos públicos, muchas veces del Ministerio de Desarrollo Social, solicitudes estas que se canalizan a través del Ministerio de Defensa Nacional.

Un caso relevante fue el accionar de las FF. AA. cuando sucedió una emergencia a raíz de un tornado que azotó en la ciudad de Dolores, en 2016. Allí y frente al desastre, por orden de la Presidencia de la República se realizaron las coordinaciones necesarias a los efectos de apoyar la situación. Así, a través del Ministerio de Defensa Nacional se dispuso que el Ejército colaborase con la Policía Nacional al dar presencia disuasoria en materia de seguridad. Asimismo y en el marco del CECEOED, bajo criterios del intendente municipal, las FF. AA. colaboraron logísticamente en el reparto de materiales para la reconstrucción de viviendas.

Otra situación de relevancia en relación con el accionar de las FF. AA. fue la emergencia sanitaria (COVID). Esta fue la primera emergencia nacional que formalmente se declaró desde la creación del SINAE en 2009. En Uruguay, la situación de emergencia por pandemia fue declarada mediante el Decreto 93/020 (13/3/20) cuando se confirmaron los primeros casos en el territorio nacional. Sus medidas fueron ampliadas por el Decreto 94/020 (16/3/20). Allí se declaró el estado de emergencia sanitaria nacional, suspendiéndose todos los espectáculos públicos y exhortándose a la población a no reunirse en lugares públicos, cierre de fronteras y cancelación de vuelos internacionales. Asimismo, se exhortó a los empleadores a que sus trabajadores realizaran sus tareas desde sus domicilios en lo posible, o a tomarse los recaudos de prevención sanitaria, encomendándose a los ministerios competentes el cumplimiento operativo de la declaración de emergencia.

En ningún momento las autoridades militares asumieron la decisión política de la respuesta a la emergencia sanitaria, aunque las FF. AA. sí tuvieron una participación preponderante en función de sus capacidades logísticas y organizacionales. Las decisiones y

definiciones en relación con las acciones para enfrentar la situación de emergencia siempre fueron de las autoridades políticas civiles del Poder Ejecutivo y del SINAE, así como también de las autoridades civiles del Ministerio de Defensa Nacional.

En lo que respecta a la seguridad pública, antes, durante y después de la emergencia sanitaria, esta siempre fue responsabilidad de las Fuerzas Policiales, aunque hay que mencionar dos excepciones. Al respecto, existe la Prefectura Nacional Naval —institución militar perteneciente a la Armada Nacional— que desde 1973 tiene la jurisdicción policial de control del orden público y prevención de delitos en las franjas costeras, playas y ríos navegables. También existe la Policía Aérea Nacional —institución militar perteneciente a la Fuerza Aérea Uruguaya— que desde 2001 tiene la jurisdicción policial de control del orden público y prevención de delitos en el espacio aéreo nacional y en los aeropuertos. Más allá de estas dos últimas instituciones militares que vienen funcionando en materia de seguridad pública desde años antes, durante la pandemia, los procedimientos en el territorio nacional estuvieron a cargo de las instituciones policiales civiles, instituciones sanitarias e inspectores municipales civiles. En lo que respecta al Ejército Nacional, ya desde 2018 este ejerce custodia de fronteras de acuerdo con la Ley 19677, siempre en coordinación con otras instituciones civiles relacionadas y con responsabilidades jurisdiccionales, como la Policía Nacional, la Dirección de Aduanas y el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca para el caso de control de barrera fitosanitaria.

Cabe destacar el rol de las FF. AA. en lo relacionado con la logística en pandemia, habiéndose trasladado equipamiento, alimentos y luego vacunas, en apoyo a los ministerios de Salud Pública y de Desarrollo Social, siendo todo ello dispuesto por el SINAE. Asimismo, por disposición del Poder Ejecutivo y en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, se desarrolló el plan “Todos en casa”, a través del cual se repatriaron casi 4000 uruguayos que, debido a cierres fronterizos y cancelaciones de vuelos, habían quedado varados en diferentes partes del mundo. Ello se llevó a cabo desde sesenta países diferentes en dieciséis vuelos militares. También y dentro del “Plan Invierno”, se apoyó al Ministerio de Desarrollo Social y a las intendencias municipales departamentales elaborando y distribuyendo platos de comida a personas carentes de otros recursos como consecuencia de la pandemia, así como también plazas de alojamiento para personas en “situación de calle” entendiéndose por estas a aquellas personas que viven y duermen en la vía pública. Cabe mencionar que más allá de la pandemia, el “Plan Invierno” se lleva adelante cada año para paliar la situación crítica del invierno que enfrentan personas en situación socioeconómica precaria, plan dispuesto y liderado por organismos civiles.

Así, en relación con la emergencia de la pandemia, las FF. AA. fueron tomadoras de decisiones políticas de las autoridades civiles competentes. El *qué hacer* y la definición del cumplimiento de eventuales protocolos sanitarios lo decidían las autoridades políticas y de Gobierno, mientras que el *cómo hacer*, —el cómo cumplir las diferentes misiones encomendadas— sí eran decisiones operativas de los militares. En términos político-institucionales, en 2020 y debido a la emergencia sanitaria, el único cambio por ser resaltado fue que por

Ley 19875 se prorrogaron las elecciones municipales que debían efectuarse en mayo, celebrándose en septiembre siguiente. Dicha resolución fue tomada por las autoridades políticas civiles, Poder Ejecutivo y Poder Legislativo, sin injerencia alguna del Ministerio de Defensa Nacional ni de las FF. AA.

En lo que respecta a la emergencia hídrica acaecida durante 2023 como consecuencia de la baja cantidad de lluvias, esta impactó negativamente en la calidad y cantidad de agua potable a disposición tanto de la población como también de los sistemas productivos. La situación de emergencia fue establecida el 19 de junio de 2023 por el Decreto 177/023 y finalizada el 23 de agosto del mismo año por el Decreto 253/023. En lo que respecta a las FF. AA., cumpliendo directivas del Ministerio de Defensa Nacional directamente o a través de los CECOED departamentales, estas actuaron en apoyo frente a tal escenario de emergencia, esencialmente en lo que refiere a sus capacidades logísticas.

En resumidas cuentas, el accionar de las FF. AA. durante las situaciones de emergencia se ha cumplido en los marcos institucionales vigentes y bajo liderazgo civil, donde todos los derechos de los ciudadanos estuvieron preservados, con un Gobierno civil activo y en funciones, un sistema legal funcionando y un Poder Judicial garantista.

Capacidades y modelo de utilización de las Fuerzas Armadas uruguayas en situaciones de emergencia y desastres

En lo relativo a las capacidades militares para enfrentar las diferentes situaciones de emergencia, cada unidad militar del Ejército Nacional cuenta con una Sección de Apoyo al Sistema de Emergencias (SAE), con un Oficial y veinte elementos de personal subalterno. Las SAE se constituyen así en la primera línea de apoyo con la que cuentan los CECOED de cada departamento. No obstante y en caso de que sea necesario, para enfrentar situaciones de emergencias y a requerimiento del SINAE, el grueso del Ejército Nacional, así como también la Armada Nacional y la Fuerza Aérea deberán estar preparadas para destinar personal, utilizando equipamiento propio. Todo ello es coordinado a través de las autoridades civiles responsables, tanto del SINAE, como también de los CECOED departamentales, según lo estipulado en las modificaciones que introdujo la Ley 19775 de 2019, a la Ley Orgánica de las FF. AA. que regía desde 1974.

Al respecto y de acuerdo con lo mencionado por el Coronel Sergio Rico en su entrevista, si bien las SAE destacadas en el territorio en las diferentes unidades del Ejército Nacional, en general, utilizan equipamiento militar propio, también se cuentan con equipamiento especializado para situaciones de emergencia, obtenido a través de donaciones de países amigos, todo lo cual ha sido gestionado por el SINAE. En lo que respecta al personal de las SAE, este realiza encuentros de intercambio de experiencias, lecciones aprendidas y entrenamientos regulares e, incluso, ejercicios y simulaciones anuales.

En lo referido al modelo de utilización de las FF. AA., de acuerdo con la normativa vigente, en situaciones de emergencia, las FF. AA. actúan a requerimiento, sin iniciativa, y siempre bajo la responsabilidad política de autoridades civiles, tanto del Ministerio

de Defensa Nacional, del SINAE, de los CECOED departamentales, así como también de otras instituciones civiles responsables que corresponda y que hayan solicitado apoyo al Ministerio de Defensa Nacional al efecto. De esa forma, la iniciativa militar se reduce a las decisiones operativas en el cumplimiento de directivas del Ministerio de Defensa Nacional, del SINAE o de dichas autoridades civiles responsables.

En tal sentido, las operaciones militares realizadas frente a las situaciones de emergencia canalizadas por el SINAE y operacionalizadas por los CECOED departamentales, se atienden en primera medida con las SAE del Ejército Nacional, las que son eventualmente apoyadas por otros recursos del propio Ejército, así como de las otras FF. AA. en caso de ser necesario y de acuerdo con el marco legal vigente.

Sin embargo, la actuación de las FF. AA. en aquellas acciones en las que el SINAE no tiene intervención, como la custodia perimetral de cárceles o la recolección de residuos domiciliarios, configura en sí misma un caso aparte. Esto es porque si bien estas acciones fueron y son llevadas adelante por las FF. AA. y también se trata de medidas dispuestas por autoridades civiles sin que exista iniciativa militar alguna, el hecho de no haber sido canalizadas a través del SINAE, a mi juicio, es lo que define su peculiaridad, así como también define su impacto en términos de una eventual militarización o modo de utilización del instrumento militar.

Aquí se puede ver cierto nivel de militarización de la seguridad pública cuando hablamos del caso concreto de la custodia perimetral de las cárceles (Diamint, 2022, p. 39), lo que desde mi punto de vista no es deseable, más allá de que afecte o no el control civil (Pion-Berlin, 2008, pp. 55-57). Esta medida sería entendible como medida coyuntural —y, de hecho, su marco normativo resalta que se trata de medidas transitorias—, pero no prolongada como en los hechos es el caso, que viene sucediendo desde hace más de 26 años, por lo cual la “transitoriedad” no se sostiene.

Asimismo, también podemos ver el aprovechamiento de las capacidades logísticas y organizativas de las FF. AA. por parte de las autoridades de Gobierno responsables en la materia, cuando hablamos de la recolección de residuos domiciliarios. Este último caso, si bien no es regular, sí se trata de una carta bajo la manga que las autoridades civiles tienen y han usado cuando lo han considerado necesario, lo que les brinda tranquilidad de gestión. Como contrapartida, ello no genera en las autoridades de Gobierno un estímulo para consolidar la eficiencia del sistema de recolección de residuos civil frente a eventuales desbordes, lo que termina promoviendo cierto *decrementalismo*, al decir de Martínez (2022b, p. 6)

En relación con la consideración que la sociedad tiene sobre las FF. AA. actuando en situaciones de emergencia, en Besio (2024) existe una encuesta aplicada a políticos, militares, referentes de la sociedad civil y estudiantes universitarios. En las medias de las respuestas, allí se puede ver una valoración muy positiva del accionar de las FF. AA. en situaciones de emergencia; una valoración menos positiva, aunque positiva al fin, en lo relacionado con la custodia perimetral de cárceles, y una valoración relativamente negativa en el accionar de las FF. AA. en la recolección de residuos domiciliarios.

Tabla 1. Valoración y accionar de las FF. AA. entre 1 (consideración negativa) y 10 (consideración positiva)

Valoración de las FF. AA.	Media
Accionar de las FF. AA. en emergencias	8,55
Importancia de las FF. AA. como institución	7,90
Importancia de las FF. AA. en defensa soberanía	7,90
Importancia de la defensa nacional en el escenario nacional	6,82
Accionar de las FF. AA. en custodia perimetral de cárceles	6,65
Accionar de las FF. AA. en seguridad pública	6,33
Accionar de las FF. AA. en recolección de residuos	4,51

Fuente: Elaboración propia a partir de Besio (2024, p. 149).

En la misma línea, una encuesta realizada por el Proyecto Elsie (proyecto interinstitucional que tiene al Ministerio de Defensa, ONU mujeres y a la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional como referentes), mostró un apoyo general al accionar militar de un 63 % (Figura 1).

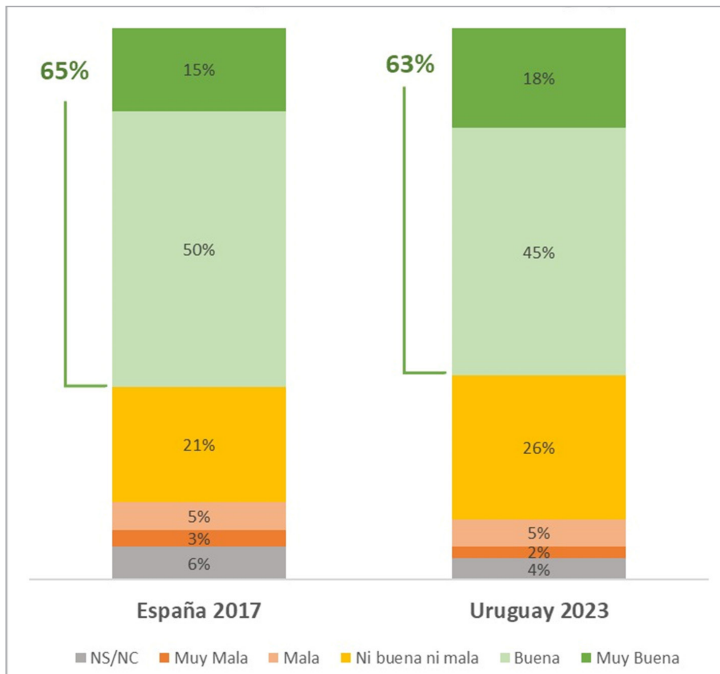


Figura 1. Evaluación general de las FF. AA. en Uruguay (Proyecto Elsie)

Fuente: Elaboración propia a partir del Proyecto Elsie (2024).

Asimismo y según se puede leer en su sitio web, el mayor apoyo recibido fue por su desempeño en situaciones de emergencia (Ministerio de Defensa Nacional [Proyecto Elsie], 2024).

Conclusión

Por lo expuesto, se puede ver que la actuación de las FF. AA. uruguayas en situaciones de emergencia y desastres es más del tipo “utilización de las FF. AA.” —entendiendo aquí el componente militar como un instrumento para ser usado por parte de las instituciones civiles de Gobierno— y no tanto un “desempeño de las FF. AA.” —lo que conceptualmente podría estar incluyendo cierto nivel de autonomía y hasta iniciativa—. Desde mi análisis, este no es el caso de Uruguay.

No obstante, sí se puede observar dos modelos de utilización de las FF. AA. en situaciones de emergencia y desastres. Por un lado, la utilización del componente militar actuando siempre bajo liderazgo civil, tanto del SINAE, del Ministerio de Defensa Nacional o de otra autoridad civil competente. Por otro lado, la utilización de las FF. AA. en operaciones que militarizan funciones civiles de seguridad pública, como es el caso de las custodias perimetrales de cárceles, así como también vemos a autoridades de Gobierno utilizando el instrumento militar para recoger residuos domiciliarios, es decir, la utilización de las FF. AA. como institución comodín y multipropósito, más allá de que en todos los casos sea siempre bajo liderazgo y determinación política civiles.

En definitiva, existe en Uruguay un marco normativo claro que define los roles institucionales de todas las organizaciones del Estado participantes para hacer frente a situaciones de emergencia y desastres. En ese marco normativo, se instituye un liderazgo político-civil, donde las FF. AA. son unas instituciones instrumentales más del sistema. Asimismo, existe un fuerte apoyo de la sociedad en el accionar militar en situaciones de emergencia, aunque no es así cuando se trata de misiones de custodia perimetral de cárceles y menos aún en relación con la recolección de residuos. Las capacidades propias del instrumento militar para atender emergencias y desastres son, en primera instancia, las SAE y, de ser necesario, serán apoyadas desde las FF. AA. con recursos humanos y logísticos.

En cuanto a su modelo de utilización, cuando se trata de situaciones gestionadas por el SINAE se configura un accionar militar propio de tal situación, con operaciones coyunturales y transitorias, y siempre bajo liderazgo civil. Pero también se ha visto la utilización de las FF. AA. en emergencias, pero por fuera del SINAE. En ese escenario, se puede pensar en una propensión del accionar político-civil que, desde la comodidad de saber que se está utilizando un instrumento con la disciplina y recursos humanos necesarios, termina configurando un abuso de la utilización del instrumento militar como institución comodín y multipropósito.

Agradecimientos

El autor desea agradecer a quienes han tenido la iniciativa del presente proyecto por la invitación a participar en él, así como también por su apoyo y orientación en la realización de este artículo.

Declaración de divulgación

El autor declara que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo. No se emplearon herramientas de generación de contenido por inteligencia artificial para su elaboración

Financiamiento

El autor no declara fuente de financiamiento para la realización de este artículo.

Sobre el autor

Félix Alberto Besio Echeverría. PhD en Ciencia Política, Universidad de Barcelona. Magíster en Estudios Organizacionales, Universidad Católica del Uruguay. Licenciado en Ciencia Política, Universidad de la República (Uruguay). Asesor de instituciones políticas en materia de defensa nacional y Fuerzas Armadas.

<https://orcid.org/0009-0007-1736-5144> - Contacto: fbesioec7@alumnes.ub.edu

Referencias

- Bartolomé, M., Hamilton, M., & Pereyra Bordón, R. (2023). ¿La crónica de una militarización anunciada? El rol militar y las relaciones cívico-militares en los tiempos de pandemia. *Perspectivas Revista De Ciencias Sociales*, 8(15). <https://doi.org/10.35305/prcs.v8i15.708>
- Besio, F. (2024). *Política de Defensa Nacional en el Uruguay (1985-2019)* [Tesis de Doctorado], Universidad de Barcelona.
- Brugnoni, P. (2019). Los desastres como factores de cambio institucional. Estudio comparado de la epidemia de fiebre amarilla de 1857 y las inundaciones de 1959 en Uruguay [Tesis de Doctorado], Universidad de la República Uruguay.
- Brugnoni, P. (2022). La creación del sistema de gestión de riesgo de desastres en Uruguay. Una perspectiva comparada. XI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política – ALACIP, Santiago de Chile. https://alacip.org/?page_id=45425
- Diamint, R. (2022). Democracias fragilizadas y militares multipropósito. En R. Martínez (coord.), *El papel de las Fuerzas armadas en la América Latina del siglo XXI*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Estado Mayor de la Defensa. (2010). *Libro de Marcha*. EMD.
- Feaver, P., (1996). The civil – military problematique: Huntington, Janowitz and the question of civilian control. *Armed Forces & Society*, 23(2), 149-179.
- Info Veloz. (2010, 11 de diciembre). *Militares uruguayos levantaron basura* https://www.infoveloz.com/post/militares-uruguayos-levantaron-la-basura_12623
- Martínez, R. (Ed.), (2022a). *El papel de las Fuerzas armadas en la América Latina del siglo XXI*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- Martínez, R. (2022b). "Military Multifunctionality and Democracy: a dangerous coexistence". *Notes Internacionales CIDOB*, 277, 1-7. <https://doi.org/10.24241/NotesInt.2022/277/en>
- Ministerio de Defensa Nacional (2024, 26 de febrero) *Proyecto Elsie* <https://n9.cl/5z2py>
- Minuto 1. (2010, 11 de diciembre). "Pepe" Mujica mandó a militares a juntar basura <https://n9.cl/8nrs6>
- Montevideo Portal. (2015, 31 de diciembre). *Escoba nueva barre bien. Soldados del Ejército comenzaron a limpiar contenedores.* <https://n9.cl/cvk0cq>
- Montevideo Portal. (2016, 4 de enero). *Militares terminan de recoger hoy la basura.* <https://n9.cl/uyqha>
- Pion-Berlin, D., (2008) "Militares y democracia en el Nuevo siglo." En *Nueva Sociedad*, 213, pp. 50-63.
- Pion-Berlin, D., & Martínez, R. (2017) *Soldiers, Politicians, and Civilians. Reforming Civil. Military Relations in Democratic Latin America.* University of California-University of Barcelona. Cambridge University Press.
- Sistema Nacional de Emergencias. (2014, 31 de enero). <https://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/>
- Sistema Nacional de Emergencias. (2020) *Atlas de riesgos del Uruguay.* SNE.
- Stepan, L., (1988) *Repensando a los militares en política.* Sudamericana Planeta S. A.