



ISSN: 2393-6215

**A 50 años del golpe de
Estado en Uruguay**

**El Consejo de Seguridad Nacional como respuesta
gubernamental aun sistema internacional de Guerra Fría.**

Wilson Fernández Luzuriaga

**Consejo Uruguayo
para las Relaciones Internacionales**

Estudio N° 1/23

El CURI mantiene una posición neutral e independiente respecto de las opiniones personales de sus Consejeros y Colaboradores. El contenido y las opiniones de los “Estudios del CURI” y “Análisis del CURI” constituyen la opinión personal de sus autores.

A 50 años del golpe de Estado en Uruguay
El Consejo de Seguridad Nacional como respuesta gubernamental a
un sistema internacional de Guerra Fría

Wilson Fernández Luzuriaga¹

Introducción

Entre el 27 de junio de 1973 y febrero/marzo de 1984, el tradicional y alabado universalmente, régimen democrático del Uruguay fue sustituido por un gobierno autoritario de corte militar. Tanto en instancias previas a dicha interrupción como en la ejecución de la política exterior del período, el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) fue ponderado como un verdadero ícono institucional en la gobernanza ensayada por el gobierno autoritario entre 1973 y el 1º de marzo de 1985. El COSENA fue concebido formalmente en las negociaciones que derivaran en el llamado Acuerdo de Boiso Lanza, el 12 de febrero de 1973. Dicha concepción significó el fin de la insurrección del Ejército Nacional y la Fuerza Área Uruguaya mediante la aquiescencia del Presidente de la República para incorporar de jerarcas militares en la estructura institucional vigente. En forma consecuente, fue la forma de actuación privilegiada del Poder Ejecutivo a partir de la instalación explícita de un gobierno de facto desde el 27 de junio de 1973.

Asimismo, el COSENA fue una propuesta vertebral en el texto constitucional redactado, sometido a plebiscito y finalmente rechazado por la ciudadanía el 30 de noviembre de 1980. Finalmente, los partidos políticos presentes en las negociaciones del llamado Pacto del Club Naval aceptaron, el 3 de agosto de 1984, como condición para el llamado a elecciones -junto a la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente durante la futura primera legislatura en 1985-, la permanencia del COSENA como órgano asesor del Poder Ejecutivo en temas tales como ataque a la soberanía y afectación territorial.

Este trabajo forma parte de una propuesta de investigación que tuvo su lanzamiento en el programa de actividades sobre los “50 años del Golpe de Estado. 1973-2023”, organizado por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. En ese marco recordatorio, el día 4 de julio se realizó una mesa con el mismo nombre que este artículo. Por tanto, el autor agradece a los compañeros panelistas Hernán Olmedo González, Rodrigo Melgar y Rodrigo Seroubian por haber compartido sus reflexiones sobre el texto. Asimismo, el autor agradece al Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales, la oportunidad

¹ Doctor en Ciencia Política. Profesor Agregado y actual Coordinador del Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales -Universidad de la República.

de publicar este trabajo en su línea *Estudios*, sintiéndose, una vez más, honrado de ser parte de una colección en la que han escrito grandes maestros internacionalistas.

La propuesta de investigación, lanzada el 4 de julio, tiene como marco institucional al Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República. Y enuncia, como una de sus hipótesis, que el COSENA fue una respuesta institucional estratégica a la influencia de las dos grandes potencias en el país, influencias que a su vez han estado condicionadas por algunas propiedades estructurales y dinámicas del sistema internacional tales como, la magnitud del equilibrio de poder de las potencias mundiales, la paradoja de la estabilidad-inestabilidad y una contra ola democratizadora. En este artículo, en particular, se analizó el texto de cada pieza jurídica que reguló al COSENA, mediando interpretaciones propias del contexto nacional y sistémico internacional.

El trabajo se estructura con un primer apartado que analiza el Decreto 163/73 que instala y determina la conformación y el rol del COSENA. Posteriormente, se estudia su evolución: en un segundo apartado con las leyes 14157 y 14227, ambas de 1974 ya en pleno régimen de facto; en un tercer apartado desde el rango constitucional atribuido al órgano por el Acto Institucional N° 2 en 1976; en un cuarto apartado con su proyección en el texto de reforma constitucional que en 1980 presentó el régimen a la ciudadanía; y en un quinto apartado con el Acto Institucional N° 19 de 1984 que regula la permanencia del COSENA acordada entre los militares en el poder y el sistema político nacional.

El análisis de los documentos tendrá una breve contextualización basada en los trabajos de historia política de académicos uruguayos. Posteriormente, cada pieza jurídica responderá ante cinco categorías: 1. la dimensión analítica que justifica la instalación y permanencia del COSENA; 2. estatus y naturaleza del órgano; 3. Jerarquía e integración; 4. cometido y/o funciones; 5. funcionamiento. Cabe acotar que en variados pasajes se aludirá a tres dimensiones analíticas para clasificar manifestaciones y regulaciones concretas asociadas, aunque no solamente, a la política exterior de un Estado nacional. En efecto, se parte de la definición del internacionalista argentino Roberto Russell (1990: 255) quien definiera a la política exterior como “el área particular de la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables -político-diplomática, militar-estratégica y económica- y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral”.

I. El Decreto 163/73 como resultado de una insubordinación y texto emblemático de un período de gobierno autoritario

En la historiografía política nacional es vasta la producción que revela la inestabilidad política que vivía el país al comenzar el segundo año del gobierno encabezado por Juan María Bordaberry. Gerardo Caetano y José Rilla (2005 [1987]: 19) señalan como símbolos principales de un deterioro institucional: el creciente y ya desembozado protagonismo político de los militares; la precaria estabilidad parlamentaria del gobierno; una virtual situación de “empate” de hegemonía y vetos recíprocos en el seno del sistema político; la agudización de la conflictividad social enfrentada a la profundización de las prácticas represivas, entre los principales.

En ese contexto, a comienzos de febrero, Bordaberry nombra al general retirado Antonio Francese como Ministro de Defensa Nacional. Los comandantes en Jefe del Ejército Nacional y de la Fuerza Aérea Uruguaya anunciaron, en el canal de televisión oficial, que desconocerían toda decisión de Francese, obteniendo del presidente una respuesta de ratificación a su ministro junto a una convocatoria a la ciudadanía a respaldar su decisión frente a la casa de gobierno. La convocatoria pública no congregó representantes políticos de peso y fue acompañada por unos doscientos ciudadanos. En las primeras horas del día 9 de febrero, la Armada Nacional bloquea la Ciudad Vieja de Montevideo como muestra de lealtad al gobierno constitucional, y en respuesta el Ejército Nacional movilizó tanques por las calles de la capital. Paralelamente, se conoce el Comunicado N° 4, firmado por las cúpulas del Ejército y la Fuerza Aérea que, entre otras definiciones, reclama objetivossocio-económicos, como: incentivar las exportaciones; reorganizar el cuerpo diplomático; eliminar la deuda externa opresiva; erradicar el desempleo; atacar los ilícitos económicos y la corrupción; reorganizar la administración pública y el sistema impositivo y redistribuir latierra, entre los principales.

Para el 11 de febrero, Bordaberry declina en su intención de mantener a Francese y, paralelamente, el comandante de la Armada, Juan J. Zorrilla, envía su renuncia al presidente. Así se llega a la reunión en la base aérea de Boiso Lanza. Todo este episodio será calificado por Luis Costa Bonino (1995: 249-250) como la capitulación del Poder Ejecutivo, ya que: “Si bien se aclaraba que [el COSENA] no era una estructura supragubernamental, y que funcionaría bajo la supervisión directa del Presidente de la República, quedaba bastante evidente quién supervisaría a quién”.

En esa línea para Juan José Arteaga (2018: 249-250) en Boiso Lanza no cabe duda que Bordaberry había claudicado, en primer lugar, por la designación pactada del Ministro de Defensa Nacional (Walter Ravenna que dejaba el Ministerio del Interior) y del Ministro del Interior (coronel Néstor Bolentini). En segundo lugar, con la creación del COSENA que pautó la incorporación institucional de los militares al gobierno y, a su vez, demostró la

adhesión del titular del Poder Ejecutivo a las tesis militares sobre la necesidad de atacar las causas de la subversión con una “terapia propia”, basada en la doctrina de la seguridad nacional. Así el presidente declaró que las Fuerzas Armadas, como en septiembre de 1971, recibieron el encargo de conducir la lucha antisubversiva, ahora reciben la misión de dar la seguridad al desarrollo nacional.²

Ante esta situación, Caetano y Rilla (2005 [1987]: 20) explican que no solo las fuerzas políticas y sociales, incluso las más opositoras al gobierno, no plantearon una resistencia firme, sino que muchos sectores manifestaron simpatías por los comunicados 4 y 7, lo que no ayudó a la conformación de un polo de fuerzas democráticas. Así los llamados “militares febreristas”, ante la impopularidad de Bordaberry, despertaron alguna expectativa de un rupturismo militar de corte progresista como la experiencia “peruanista” de Juan Velasco Alvarado³ o con el resurgido y ascendente peronismo ante la vuelta al poder en Argentina.

En concreto, el Decreto 103/973 se titula, simplemente “Se crea el Consejo de Seguridad Nacional” y es presentado por el Consejo de Ministros, si bien, como se analizará, involucra directamente solo cuatro ministerios. La ponderación del Decreto y el involucramiento de todos los ministros responden a una suerte de legitimización de su contenido y su alcance, legitimación que Bordaberry no se arriesga a requerirla del Poder Legislativo. El Acuerdo de Boiso Lanza implica no solo la desobediencia de los mandos militares, sino también la injerencia de las tres armas en un órgano que, aunque con carácter de asesor, ingresa en debates y definiciones propias del sistema político en un régimen de gobierno democrático. El Decreto se estructura en dos grandes apartados. El primero sobre considerandos y el segundo sobre lo efectivamente decretado.

I.1. Considerandos

A pesar de la naturaleza del órgano y del contexto de su institucionalización, el primer considerando reside en la dimensión económica. En efecto, el texto afirma, como propósito del Poder Ejecutivo: “defender el patrimonio nacional y promover el desarrollo económico y social de la República” para lo que se considera necesario “mantener las condiciones de seguridad apropiadas”.

² La Oficina de Prensa del Comando Conjunto, en un comunicado de fecha 13 de febrero anunciaba: “[...] Este proceso ha culminado en un acuerdo sobre la base de lo expresado en los comunicados 4 y 7/73 de los mandos militares conjuntos, lo que augura se pueda cumplir exitosamente la misión de brindar seguridad al desarrollo nacional en el marco del sistema democrático republicano”. Inclusive el comunicado alega el apoyo tácito de la población y la indiferencia o el apoyo explícito de la mayoría de los grupos políticos (Citado por Costa Bonino, 1987:250).

³ Presidente de Perú en el llamado Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada entre el 3 de octubre de 1968 y el 29 de agosto de 1975.

Los considerandos 2, 3 y 4 afirman que el propósito requiere una acción coordinada y técnica a través de un órgano de carácter asesor integrado por titulares de órganos competentes en la materia⁴ pero “bajo la dependencia directa de la Presidencia de la República” y ostentando una Secretaría con profesionales calificados, pero con recursos humanos existentes a fin de cuidar los gastos en el Estado. Las expresiones obviamente le asignan el carácter político e institucional del COSENA desde una incidencia temática y respetuosa de una figura presidencial electa por la ciudadanía.

El considerando 5 supone un concepto central sobre la naturaleza del COSENA, concepto que sin duda se asienta en la dimensión político-diplomática de su fundación. Así, el texto refiere a la “indispensable [...] participación de las Fuerzas Armadas en [la] tarea”. Esa condición se argumenta por la capacidad técnica y las responsabilidades constitucionales y legales. Pero esa capacidad y esas responsabilidades vuelven a conectar la seguridad con determinantes económicas al insistir en el trabajo coordinado de las Fuerzas Armadas en proyectos de desarrollo para el cumplimiento de los objetivos señalados por el Poder Ejecutivo.

Antes de pasar a la sección de lo efectivamente decretado, la norma hace referencia a los artículos de la Constitución que fundamentan esas disposiciones. Así se cita a los artículos 168, en sus numerales 1 y 2, 230 y 231 de la Constitución. El 168 afirma que al Presidente de la República actuando con el ministro o ministros respectivos o en Consejo de Ministros corresponde: “La conservación del orden y tranquilidad en lo interior, y la seguridad en lo exterior” y “El mando superior de todas las fuerzas armadas”. El primer numeral unge como una justificación tanto de la necesidad de crear al COSENA como de su integración. En efecto, el vínculo directo sobre orden y tranquilidad interior y seguridad exterior marca una definición sobre la clase de enemigo que se advierte; un enemigo que ostenta la capacidad de penetrar en la sociedad civil nacional y de perpetrar acciones de agresión indirecta, o sea de agresión pergeñada y/o asistida desde otros países con capacidades bélicas. El numeral 2 reafirma la jefatura de las fuerzas armadas del presidente y de la necesidad que para ejecutar decisiones en materia de política de defensa acuerde, al menos, con el ministro del ramo.

El artículo 230 es la disposición por la que se crea, en 1967, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) dependiente directamente de la Presidencia de la República y dirigida

⁴ La expresión abrevia a la “Titularidad que sobre una determinada potestad posee un órgano de la administración pública. Se trata de la capacidad que tiene atribuida, de acuerdo con el ordenamiento, para tomar decisiones y hacer efectivos los fines públicos que debe obtener en beneficio del interés general. Las competencias deben ser expresas en las normas que regulan a la administración, no pueden presumirse” (Acceso a la Justicia. Diccionario Jurídico <https://accesoalajusticia.org/glossary/competencias-administrativas/>).

por una Comisión integrada con representantes de los ministros vinculados al desarrollo y por un director -que la presidirá- designado por el presidente. El cometido asignado radica en asistir al Poder Ejecutivo en la formulación de planes y programas de desarrollo, así como en la planificación de las políticas de descentralización. El 230, a su vez, habilita al Estado a expropiar a través de una ley dictada por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara y mediando una justa indemnización. El motivo de expropiación reside en la concreción de planes y programas de desarrollo económico y procede ante propuesta del Poder Ejecutivo.

I.2. Características y funcionamiento del órgano

El artículo 1° simplemente refiere a la creación del COSENA, a su carácter de órgano asesor y a su situación de dependencia directa de la Presidencia de la República. El artículo 2° fija su integración, determinando los miembros permanentes: Ministro del Interior, Ministro de Relaciones Exteriores, Ministro de Defensa Nacional, Ministro de Economía y Finanzas, Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas. A su vez, el texto habilitó a convocar a las reuniones y trabajos del Consejo miembros eventuales, dependiendo de “la materia de que se trate”, a otros ministros, directores de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, intendentes municipales y personas de reconocida competencia en el asunto respectivo.

El artículo 3° establece el cometido del COSENA: asesorar al Poder Ejecutivo en asuntos de seguridad nacional por disposición del presidente o iniciativa de sus miembros permanentes. Y, a tales efectos, define seguridad nacional como “el estado según el cual el patrimonio nacional en todas sus formas y el proceso del desarrollo hacia los objetivos nacionales se encuentran a cubierto de interferencias o agresiones”. Cabe acotar que los términos interferencias y agresiones colocan el problema del resguardo de la seguridad nacional como “interméstico”, concepto y término introducido por Baylees Manning en 1977, que combina las palabras internacional y doméstico para referirse a tópicos de naturaleza tanto internacional como doméstica en una adición inseparable.

A partir del artículo 4°, el Decreto regula el funcionamiento del nuevo órgano: recabando y recibiendo informes y documentos de organismos públicos; convocando a reuniones a funcionarios de organismos públicos; encomendando a funcionarios de su Secretaría la realización de tareas específicas de información en coordinación con los organismos correspondientes. El artículo 5° marca que la adopción de decisiones requerirá consenso, mientras el 6°, desde una clara fundamentación en la implicancia de la seguridad nacional, establece que las reuniones, actuaciones y documentos que produzca el COSENA tienen carácter secreto y que solo con la anuencia del presidente se “podrá emitir comunicados de prensa sintéticos”. El artículo 7° marca el régimen de reuniones ordinarias semanales, pero le otorga al presidente la potestad de convocar al Consejo en cualquier momento.

El artículo 8° insta a un Secretario permanente a cargo del Jefe del Estado Mayor Conjunto con tareas de dirección de la Secretaría, asistencia, preparación de documentos y ejecución de encargos del COSENA. El 9° establece que la Secretaría estará integrada con funcionarios de los organismos públicos representados en el Consejo. El artículo 10° determina que las funciones de miembro del COSENA son honorarias y que el Secretario y los funcionarios de Secretaría solo percibirán los sueldos de sus organismos de origen, estampando expresamente la prohibición de remuneraciones adicionales. Finalmente, en forma categórica el artículo 11 va a estampar la obligación de todos los organismos públicos de prestar la máxima cooperación a las tareas del COSENA, recalando que: “La omisión de este deber será considerada falta grave al servicio”.

Cuadro 1: Decreto 163/73

Dimensiones	Estatus y naturaleza	Jerarca e integración	Cometidos	Funcionamiento
Político diplomática	Órgano asesor y creado por decreto del Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros, pero desde un fundamento en artículos de la Constitución e incluso del rol de la OPP	Presidente de la República	Mantener la seguridad nacional ante interferencias o agresiones	Decisiones por consenso
Militar estratégica		Ministros de Interior, Relaciones Exteriores y Defensa	Defender el patrimonio nacional	Secretaría a cargo del Jefe del Estado Mayor Conjunto
Económica		Nacional y Economía y Finanzas, Director de la OPP	Promover el desarrollo económico y social de la República	Obligación (explícita) de todo organismo público de prestar colaboración
		Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas		
		+ Miembros eventuales		

Fuente: elaboración propia

II. El ascenso al rango legal del COSENA en pleno régimen de facto

El 27 de junio de 1973 los mandos militares disuelven las Cámaras e instalan un gobierno de facto, a pesar de mantenerse como cara visible de este proceso al presidente electo en noviembre de 1971, Juan María Bordaberry. Caetano y Rilla (2005 [1987]: 28-29) marcan al año 1974 como un mojón más del endurecimiento del gobierno de facto con la aprobación de una nueva Ley Orgánica Militar que reflejó el “programa máximo” de la llamada doctrina de la seguridad nacional. Incluso se comprueban cambios en las jerarquías militares que confirmaron la firme hegemonía de los oficiales más duros, con el ejemplo paradigmático del coronel Ramón Trabal. Trabal, considerado como uno de los ideólogos del grupo “febrerista”, fue sustituido en la jefatura del Servicio de Información de Defensa (SID) y acreditado como agregado militar ante Francia y Gran Bretaña, siendo asesinado en París en diciembre de este 1974.

Como dato paradójico cabe señalar que se produce una reestructura del Consejo de Ministros con la designación en Economía y Finanzas de Alejandro Vegh Villegas, quien fue considerado como una especie de superministro, a la vez que se suprime la condición de miembro permanente de la figura del Ministro de Economía y Finanzas en el COSENA y ya no se vislumbra el peso de los militares febreristas en los entramados del gobierno de facto.

Otras definiciones del régimen que también apuntan a ese endurecimiento son: el aumento de número de presos políticos y el deterioro de las condiciones de reclusión; el recrudecimiento de la censura de prensa; el incremento de persecuciones en la enseñanza y en el campo sindical; la generación de nuevos mecanismos de control sobre la sociedad civil como la exigencia de certificado de fe democrática; una activa campaña propagandística que -como correlato interno de las versiones en el plano internacional- apreciaban al gobierno de Bordaberry como promotor en la creación de un eje antimarxista en el Cono Sur (Caetano y Rilla, 2005 [1987]: 29-32).

II.1. La regulación castrense

Transcurridos ocho meses de la instalación formal del gobierno de facto y dentro del universo de la Ley Orgánica Militar, se transparenta en las normas la importante función política asidua que venía desarrollando el COSENA. En efecto la Ley N° 14157, del 21 de febrero de 1974, en sus artículos 6 y 7, le da al COSENA rango legal. La composición del órgano replica el diseño del Decreto 163/973, así como sus cometidos y funcionamiento, si bien el texto del artículo es más escueto que el Decreto original. O sea que para 1974, el órgano seguía funcionando como una instancia de asesoramiento

Sin embargo, hay un detalle que refuerza la hipótesis de estos trabajos que reside en considerar al COSENA, también, como respuesta institucional estratégica a la influencia de las dos grandes potencias en el país. En efecto, el artículo 4 de la Ley, si bien hace una idéntica definición de la seguridad nacional en los términos del Decreto de 1973 sobre el estado en el que todas las formas de patrimonio nacional y el proceso de desarrollo se encuentran cubiertos ante interferencias o agresiones, agrega que estas últimas pueden ser “internas y externas”. A su vez, el artículo 5 también define a la Defensa Nacional como uno de los medios para lograr la seguridad nacional, y consiste en el conjunto de órganos, leyes y reglamentaciones con las que acciona el Poder Ejecutivo “a través de los Mandos Militares, para anular, neutralizar o rechazar a los agentes capaces de vulnerar dicha seguridad”.

Los artículos 4, 5, 6 y 7 de esta ley, junto a otros, fueron derogados por la Ley N° 15808 titulada “Funcionarios militares”, el 7 de abril de 1986, con la firma del primer Presidente de la República en la reinstitucionalización democrática, Julio María Sanguinetti y su Ministro de Defensa Nacional, Juan Vicente Chiarino, protagonistas del llamado Pacto del Club Naval.

II.2. Una rápida y sustancial modificación

Finalmente, y por ley, el 11 de julio de 1974, solo cinco meses después del “ascenso legal” del COSENA, el régimen volvió a fijar su organización y competencia. En efecto, el artículo 1 de la Ley 14227 hace modificaciones importantes en materia de integración y deroga en forma expresa el artículo 6 para fijar la integración del COSENA por el Presidente de la República -quien lo preside-, los Ministros de Interior, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas como miembros permanentes. La nueva Ley mantiene la regulación sobre la convocatoria a miembros eventuales.

Sin embargo, el alcance de sus pronunciamientos no varía y sigue instalado como “el órgano que tiene por cometido asesorar al Poder Ejecutivo en asuntos de Seguridad Nacional”. La conjunción de estas disposiciones muestra la abolición del espíritu del Acuerdo de Boiso Lanza con la intersección entre móviles políticos y económicos, mediante la eliminación de las figuras del Ministro de Economía y Finanzas y del Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Dicha abolición quedará, incluso, más clara en el Acto Institucional N° 2.

Paso seguido, la Ley sistematiza su actuación dentro de la institucionalidad estatal expresando que, para cumplir sus cometidos, el COSENA “podrá”: dirigirse directamente a los organismos públicos para recabar y recibir informes y documentos; convocar a sus reuniones o a participar de sus trabajos a funcionarios de los organismos que integren el

Consejo o de otros organismos en temas de su especialidad; encomendar a funcionarios de su Secretaría la realización de tareas específicas de información en coordinación con los organismos correspondientes. En definitiva, una síntesis más ordenada pero idéntica que el Decreto 163/73.

Cuadro 2: leyes 14157 y 14227 de 1974

Dimensiones	Estatus y naturaleza	Jerarca e integración	Cometidos	Funcionamiento
Político diplomática Militar estratégica	Órgano asesor, establecido por ley	Presidente de la República Ministros de Interior, Relaciones Exteriores y Defensa Nacional Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas + Miembros eventuales	Mantener la seguridad nacional ante interferencias o agresiones internas o externas Defender del patrimonio nacional Promover el desarrollo económico y social de la República	Decisiones por consenso Secretaría a cargo del Jefe del Estado Mayor Conjunto Obligación (implícita) de todo organismo público de prestar colaboración

Fuente: elaboración propia.

III. El órgano como forma de actuación del Poder Ejecutivo en una regulación constitucional

El año 1976, según los preceptos de la Constitución de 1967, instituía un año electoral, por lo que se requería un pronunciamiento oficial del gobierno de facto ante la sociedad civil y el sistema internacional. No obstante, el férreo régimen y la inactividad impuesta al sistema político descartaban un llamado libre a elecciones nacionales y departamentales. El contenido de ese pronunciamiento, que diera sentido y cierta perspectiva histórica al gobierno, fue motivo de discrepancias entre el presidente y los jefes militares. La discrepancia central radicaba en que Bordaberry proponía la eliminación de los partidos políticos y su sustitución por corrientes de opinión pública, en una concepción que tampoco consideraba al arbitraje electoral como mecanismo natural para la elección de los futuros gobernantes.⁵ Su destitución es fundamentada por este motivo, ante la sociedad civil, en un comunicado de las Fuerzas Armadas, en el que también se señala el inicio de un período de transición reglado por “Leyes Constitucionales”.

En efecto, la estrategia jurídico-institucional radicó, entre otras definiciones, en emitir los llamados Actos Institucionales en tanto normas que alteraban o directamente derogaban disposiciones contenidas en la Constitución. En otras palabras, el gobierno de facto se atribuyó un poder constituyente para ordenar sus acciones pasadas y futuras. Así mientras el Acto Institucional N° 1 suspende las elecciones, el N° 2 crea el Consejo de la Nación como figura suprema en materia de designación y destitución de los más altos funcionarios del Estado, incluyendo el propio Presidente de la República. Ambos documentos fueron firmados por el nuevo presidente, Alberto Demicheli, un histórico dirigente político del Partido Colorado.⁶

El Acto Institucional N° 3 promulgado el 1° de septiembre de 1976 significa el ingreso oficial del COSENA en el Poder Ejecutivo. La Constitución de 1967 estableció con meridiana claridad las formas de actuación del Poder Ejecutivo. Así, el artículo 149 establece que: "El Poder Ejecutivo será ejercido por el Presidente de la República actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros [...]"; mientras el acápite del 168 adelanta que: "Al Presidente de la República, actuando con el Ministro o

⁵ Caetano y Rilla (2005 [1987]: 37) también señalan como discrepancias: el rol y el grado de participación de los militares en los distintos planos de conducción en lo venidero y otros aspectos laterales como la intervención del Estado en la actividad económica o la acción de los llamados Voluntarios de Coordinación Social.

⁶ Demicheli solo ocupó el cargo entre el 12 de junio y el 1° de septiembre de 1976 por negarse a firmar proscripciones de dirigentes políticos. Fue sustituido por un político afín al Partido Nacional, Aparicio Méndez. Finalmente, un ideólogo del golpe de Estado, general Gregorio Álvarez, asumió la presidencia el 1° de septiembre de 1981 y renunció en febrero de 1985 a pocos días de la asunción del nuevo gobierno democrático.

Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros, corresponde: [...]". En definitiva, para perfeccionar la voluntad del Poder Ejecutivo, se requería la conjunción de voluntades mediante el acuerdo o el Consejo de Ministros, en un mecanismo ya consagrado desde la Constitución de 1934. Estas formas de actuación, habituales y regulares, son complementadas, en forma eventual, por el artículo 168 numeral 24 que habilita al Poder Ejecutivo a: "Delegar por resolución fundada y bajo su responsabilidad política las atribuciones que estime convenientes" (Fernández Luzuriaga, 2015: 35). O sea que estamos ante la consagración de una tercera forma de actuación, el Poder Ejecutivo actuando en Consejo de Seguridad Nacional.

III.1. Visto y considerandos

El único visto del Acto Institucional hace referencia a sus normas antecesoras: los Actos Institucionales 1 y 2 del 12 de junio de 1976. Mientras el número 1 suspende las elecciones nacionales, el número 2 crea el Consejo de la Nación. La suspensión de las elecciones nacionales "hasta nuevo pronunciamiento", se fundamenta en la incompatibilidad entre la paz social y el libre juego de los partidos políticos "en las actuales circunstancias", reconociendo la necesidad de trabajar en el ordenamiento de los mismos con normas estructurales y funcionales que permitan el ejercicio de su elevada misión sin interponerse entre la voluntad del pueblo soberano y la acción responsable de los gobernantes.

El Consejo de la Nación se institucionalizó con la integración de los miembros del Consejo de Estado y de la Junta de Oficiales Generales, bajo la presidencia del Presidente del Consejo de Estado, con un método de toma de decisiones que requería dos tercios del total de componentes, con la actuación de un Secretario en calidad de cargo de confianza. Sus funciones eran en primer término: designar al Presidente de la República, al Presidente y miembros del Consejo de Estado, miembros de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de la Corte Electoral. En segundo término: entender en las acusaciones, que, por delitos graves, acciones u omisiones que perturben seriamente la vida institucional o desarreglos de conducta, formulen diez de los componentes del Cuerpo o el Consejo de Estado contra el Presidente de la República, ministros de Estado, consejeros de Estado, miembros de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Electoral.

Cabe señalar que el Acto Institucional N° 2, en su artículo 7 establece que: "La preservación de la Seguridad Nacional es de competencia y responsabilidad directa de las Fuerzas Armadas mediante los órganos que establezca la Ley". Esta definición es acorde con las modificaciones de las leyes 14157, 14227 y el segundo párrafo de este Acto Institucional que se analiza en el apartado siguiente, con la degradación de la dimensión económica y de la dimensión político-diplomática de la seguridad nacional con relación al Decreto 163/73 que creó al COSENA.

Dada esta coyuntura de suspensión de actos electorales y de creación de un órgano superior con elevadas potestades, el considerando 1 de la “Reestructura administrativa” -como versa el título de la norma- afirma que los pasos dados en los Actos 1 y 2 integran la iniciación de una etapa constructiva del período transitorio. Los considerandos 2 y 3 fundamentan la necesidad de reestructurar el instituto ministerial y demás órganos integrantes del Poder Ejecutivo como instrumentos fundamentales de su dinámica y comenzar la revisión del régimen municipal, a la vez que califican la tarea como enmarcada en aspectos constitucionales.⁷

Pero, sin duda, el considerando 4 marca la filosofía del régimen autoritario, más allá de su conformación ajena a la voluntad popular. En efecto, se expresa que “en nuestro derecho público tradicional ha dominado, de los dos principios cardinales que sustentan las relaciones de Poderes, el negativo de la separación, comprometiéndose la supremacía natural que corresponde al Ejecutivo como órgano de dirección”. A su vez, esta filosofía es remarcada en el considerando 5 al marcar a esa supremacía como un imperativo de las circunstancias que vive el mundo y que es recogida por las tendencias del derecho público debido a “la interposición de factores anormales de perturbación política, social y económica”. En consecuencia, los considerandos 6 al 9, adelantan la creación de un Ministerio de Justicia, la renovación de los titulares de los órganos electivos y de gobierno para la total coincidencia de sus nuevos mandatos y la eliminación de la descentralización gubernativa y potestad impositiva.⁸

III.2. Institucionalización del órgano con rango constitucional

El artículo 1, en definitiva, consagra el rango del COSENA, pero sobre todo la alteración del orden constitucional vigente hasta el 27 de junio de 1973 en materia de ejercicio asiduo del Poder Ejecutivo. En efecto, supone la integración de los artículos 149 y 168 de la Constitución con el escueto Acto Institucional N° 2 y las funciones que ya venía desempeñando el órgano. “El Poder Ejecutivo será ejercido por el Presidente de la República, actuando con el Ministro o Ministros respectivos, con el Consejo de Seguridad Nacional o con el Consejo de Ministros de acuerdo a lo dispuesto en este Acto, Actos Institucionales, preceptos de la Constitución no derogados por ellos y leyes para la materia”.

⁷ También expresa que las fórmulas legales corresponderán al Consejo de Estado, órgano de asesoría en materia legislativa que funcionaba en el propio Palacio Legislativo.

⁸ Como consecuencia el artículo 2 crea el Ministerio de Justicia; los artículos 3 y 4 crean la Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión, y los artículos 5 y 6 establecen el régimen de intervención para las Administraciones Municipales.

Un segundo párrafo expresa que los actos que dicte el COSENA serán refrendados solamente por el Ministro del Interior y el Ministro de Defensa Nacional. Esta disposición reafirma la superación del espíritu del Acuerdo de Boiso Lanza, sobre una intersección permanente entre móviles políticos, económicos y militares, que comenzó con la exclusión de los jefes de la política económica en la Ley de julio de 1974. Ahora queda devaluado –simbólicamente pues no se altera la regla del consenso en la toma de decisiones- el rol central de la política exterior en su dimensión político-diplomática y por tanto la intervención del Canciller. Sin embargo, sigue presente la percepción de un sistema internacional en el que residen enemigos, con ministros encargados de la seguridad interna y de la defensa nacional. Finalmente, el tercer párrafo concede tratamiento ministerial a todos los miembros del COSENA, seguramente con el objetivo de remarcar la vigencia de los mecanismos de los artículos 149 y 168 de la Constitución, en cuanto al carácter colegiado del Poder Ejecutivo.

En lo que refiere a las categorías analíticas definidas para este trabajo de jerarquía e integración, cometidos y funcionamiento, al no haber disposiciones específicas se asumió como vigente la regulación de las leyes de 1974, con la salvedad reseñada en el párrafo anterior: la potestad –como símbolo- de refrenda de los ministros de Interior y Defensa Nacional.

Cuadro 3: Acto institucional N° 3 de 1976

Dimensiones	Estatus y naturaleza	Jerarca e integración	Cometidos	Funcionamiento
Militar estratégica	Órgano decisor como forma de actuación del Poder Ejecutivo, con carácter constitucional, y un Poder Ejecutivo en superioridad a los otros poderes del Estado	<p>Presidente de la República</p> <p>Ministros de Interior, Relaciones Exteriores y Defensa Nacional</p> <p>Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas</p> <p>+ Miembros eventuales</p>	<p>Mantener la seguridad nacional ante interferencias o agresiones internas o externas</p> <p>Defender del patrimonio nacional</p> <p>Promover el desarrollo económico y social de la República</p>	<p>Secretaría a cargo del Jefe del Estado Mayor Conjunto</p> <p>Obligación (implícita) de todo organismo público de prestar colaboración</p> <p>Actos refrendados, solamente, por los ministros de Interior y de Defensa Nacional</p>

Fuente: elaboración propia.

IV. El proyecto de reforma constitucional de 1980 con la jerarquización del COSENA como injerencia a los órganos representativos

Como es sabido en 1980, como parte de un programa de reinstitucionalización elaborado en forma unilateral, el gobierno de facto convocó a la ciudadanía a un plebiscito constitucional con los objetivos de legitimar el proceso y sustituir la Constitución de 1967. El texto a plebiscitarse el 30 de noviembre fue aprobado, recién, el 24 de octubre de ese año por el Consejo de Estado y dado a conocer a la opinión pública el 1º de noviembre. Incluso, Caetano y Rilla (2005[1987]: 72) apuntan que, en las deliberaciones al interior del régimen, dicho texto se terminó de definir, con algunos agregados, en el Consejo de la Nación sobre fines del mes de septiembre. Los agregados acentuaban la idea tutelar de las Fuerzas Armadas: candidato único y con aval de las propias Fuerzas Armadas para la elección de 1981; ratificación de la normativa constitucional hasta marzo de 1982; inclusión de la actuación preceptiva del COSENA en materia de seguridad nacional. El rechazo del texto por la ciudadanía –con un 57% de los votos- significó un punto de inflexión para acelerar la transición democrática

La Constitución elaborada se ha calificado como un híbrido que bebía de dos fuentes: la tradición liberal del Uruguay y la doctrina de la seguridad nacional.⁹ La crítica fundamental refería a la consagración del COSENA controlado por las Fuerzas Armadas y con actuación preceptiva en materia de seguridad nacional, definida de un modo muy amplio. Así, se colocaba al Estado bajo tutela de las Fuerzas Armadas, sistema al que se lo llamó “democracia tutelada” (Arteaga, 2018: 258).¹⁰

IV.1. El órgano en el esquema tutelar

En el proyecto, el COSENA queda instituido en el artículo 79, estableciéndose “que actuará preceptivamente en lo relativo a la seguridad nacional y cuya presidencia ejercerá el Presidente de la República”. Paso seguido se establece su integración por miembros permanentes y por miembros eventuales, según lo determinare la respectiva ley de iniciativa privativa del Poder Ejecutivo y la aprobación por los dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara. No obstante, se determina que los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas serán miembros permanentes y el Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas actuará como Secretario. La convocatoria del órgano solo procede

⁹ Expresión citada en varios trabajos sobre el período, acuñada por el notable cientista político uruguayo Luis Eduardo González.

¹⁰ Como se analizará, la creación de un Tribunal de Control Político complementa esa intención de tutelaje.

por voluntad del Presidente de la República o a solicitud de dos de sus miembros permanentes.

Pero la gran innovación radica en la jerarquización del órgano en materia de competencias. En efecto, el artículo 88 numeral 3, bajo el acápite de “Al Poder Ejecutivo le compete”, establece el cometido de “Dirigir, con asesoramiento preceptivo del Consejo de Seguridad Nacional, la política exterior, sin perjuicio del control parlamentario en cuanto a los actos diplomáticos o conducta de los integrantes del Servicio”. Y esta dimensión político-diplomática es reforzada en el numeral 5 en el que se dispone que al Poder Ejecutivo le compete: “De acuerdo con el Consejo de Seguridad Nacional, decretar la ruptura de relaciones y previa resolución de la Asamblea General, declarar la guerra, si para evitarla no diesen resultado el arbitraje u otros medios pacíficos”. En definitiva, desde un acápite que sustituye la clásica fórmula del artículo 168 de la Constitución de 1967 (Al Presidente de la República, actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o en Consejo de Ministros corresponde”), el COSENA ingresa en cometidos esenciales de la política exterior. La declaración de guerra estaba expresamente recogida en el numeral 16 del mencionado artículo 168.

A su vez, el también innovador artículo 91 alude a la potestad del Poder Ejecutivo, de acuerdo con el COSNEA, de “imponer, para casos graves o imprevistos de conmoción interior, medidas prontas de seguridad, dando cuenta dentro de las veinticuatro horas a la Asamblea General de lo ejecutado y sus motivos”. La disposición establece que el órgano legislativo debe expedirse en un plazo de cinco días y que solo podrá rechazar el pedido del Poder Ejecutivo con el voto conforme de los dos tercios del total de sus componentes. La aprobación o el vencimiento del plazo harán que las medidas queden implantadas por treinta días, salvo que el propio Poder Ejecutivo las deje sin efecto.

En la misma dirección, el artículo 92 establece en la misma fórmula de Poder Ejecutivo en acuerdo con el COSENA su potestad de “declarar el estado de subversión ante situación grave de carácter interno creada con o sin apoyo exterior y determinada por hechos o actitudes que afecten la institucionalidad, la vida, la libertad y la seguridad nacional, dando cuenta fundada a la Asamblea General”. A partir de la declaración queda facultado para tomar todas las medidas urgentes en cuanto a las personas y a sus bienes para neutralizar dicho estado, pero poniendo en funcionamiento los mecanismos legales pertinentes. Recién transcurridos los sesenta días de la declaración, ingresa a la toma de decisiones la Asamblea General, con la potestad de levantar el estado de subversión con el voto conforme de dos tercios del total de sus componentes, cesando todas las medidas conexas. En definitiva, el texto vuelve a reproducir el contexto de Guerra Fría y a considerar que el estado de subversión puede deberse a la intervención extranjera, obviamente como mensaje al bloque del Este o bloque de países del Socialismo Real.

Finalmente, la tercera disposición asociada ingresa en el artículo 93 cuando, otra vez, el Poder Ejecutivo de acuerdo con el Consejo de Seguridad Nacional y previa resolución de la Asamblea General –con el voto conforme de los dos tercios del total de sus componentes– queda habilitado para “declarar el estado de guerra en los casos de conflicto o agresión exterior”. El 94, alude a que declarado el estado de subversión o el de guerra, conforme a lo dispuesto en los artículos 92 y 93, el mando militar ejercerá el control de las áreas afectadas por la emergencia conforme a la ley y sin perjuicio de la competencia de los órganos representativos.

Cabe explicitar el concepto de seguridad nacional que establece este proyecto de reforma constitucional, recogiendo los textos del Decreto del 73 y de la ley de febrero de 1974. El artículo 78 marca como competencia directa de las Fuerzas Armadas, la ejecución de las medidas tendientes a la preservación de la seguridad nacional, así como su intervención o representación en organismos o actividades relacionados a ésta o que involucren a la soberanía nacional. Párrafo seguido se define a la seguridad nacional como “el estado según el cual el patrimonio nacional en todas sus formas y el proceso de desarrollo hacia los objetivos nacionales, se encuentran a cubierto de interferencias o agresiones internas o externas”. En otras palabras, se vuelve a percibir a la seguridad nacional como un atributo que involucra factores y/o amenazas internas y externas, y se reitera su concepción múltiple en cuanto tema que involucra las dimensiones político-diplomática, militar-estratégica, pero también económica. No obstante, en la integración del COSENA se recoge la fórmula de la ley de julio de 1974 que había descartado la presencia del Ministro de Economía y Finanzas y del Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Cabe acotar que el proyecto plebiscitado por el régimen de facto incluía la instalación de un Tribunal de Control Político.¹¹ En el artículo 165 se establecía que ejercería su competencia de oficio o a requerimiento de: el Presidente de la República; el COSENA; la Asamblea General a instancia, por lo menos, de un tercio del total de sus componentes; la Alta Corte de Justicia; la Corte Electoral o el Tribunal de Cuentas.

¹¹ Se trata de un órgano de contralor conformado por nueve ciudadanos designados por el Presidente de la República con la aprobación de dos tercios de la Asamblea General. Su tarea se establece en caso de: juicios políticos; sanción a autoridades nacionales, departamentales o partidarias; convocatoria a consulta popular; tribunal de alzada ante decisiones de la Corte Electoral; participación en la aprobación del presupuesto del Poder Legislativo.

Cuadro 4: Proyecto de reforma constitucional de 1980

Dimensiones	Estatus y naturaleza	Jerarca e integración	Cometidos	Funcionamiento
<p>Político diplomático.</p> <p>Militar estratégica</p>	<p>Órgano decisor con competencias preceptivas como forma de actuación del Poder Ejecutivo, con carácter constitucional</p>	<p>Presidente de la República</p> <p>Miembros permanentes y miembros eventuales establecidos por ley de iniciativa privativa del Poder Ejecutivo y la aprobación por los dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara</p> <p>No obstante, ya se consideran permanentes los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas</p> <p>+ Miembros eventuales</p>	<p>Asesoramiento preceptivo en la dirección de la política exterior</p> <p>Decretar la ruptura de relaciones diplomáticas</p> <p>Declarar la guerra, previa resolución de la Asamblea General</p> <p>Imponer, para casos graves o imprevistos de conmoción interior, medidas prontas de seguridad</p> <p>Declarar el estado de subversión ante situación grave de carácter interno creada con o sin apoyo exterior y determinada por hechos o actitudes que afecten la institucionalidad, la vida, la libertad y la seguridad nacional</p> <p>Declarar el estado de guerra en los casos de conflicto o agresión exterior</p> <p>Convocar al Tribunal de Control Político</p>	<p>Secretaría a cargo del Jefe del Estado Mayor Conjunto</p> <p>Con intervención del Poder Legislativo propia de un régimen democrático</p>

Fuente: elaboración propia.

V. El Acto Institucional N°19: El COSENA como moneda de cambio en el Pacto del Club Naval

Tras un triunfo contundente de los sectores políticos opositores al gobierno de facto en las elecciones internas de 1982 (a la que comparecieron los lemas tradicionales y la Unión Cívica con un Frente Amplio proscripto) y el fracaso en las llamadas negociaciones del Parque Hotel¹², la ciudadanía asiste al mojón final hacia la reinstitucionalización del país, en el llamado “Pacto del Club Naval”. En esa instancia, dirigentes políticos no solo acuerdan las bases para recorrer el período de transición hasta la asunción del nuevo gobierno, sino compromisos para su primer año. Así, Julio María Sanguinetti y Enrique Tarigo por el Partido Colorado, Juan Vicente Chiarino y Humberto Ciganda por la Unión Cívica y José Pedro Cardozo y Juan Young por el Frente Amplio conformaron la delegación de partidos políticos que, en agosto de 1984, aceptó: la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente durante la futura primera legislatura en 1985 y la permanencia del COSENA como órgano asesor del Poder Ejecutivo. Los mandos militares estuvieron representados por los Comandantes en Jefe Hugo Media (Ejército Nacional), Manuel Buadas (Fuerza Aérea Uruguaya) y Rodolfo Invidio (Armada Nacional).¹³

El único visto del Acto Institucional anuncia “el acuerdo logrado” entre las partes. Paso seguido, el gobierno de facto redacta tres considerandos sobre la necesidad de: regular la convocatoria a elecciones y la incorporación de normas transitorias aditivas a la Constitución con vigencia hasta el 1° de marzo de 1986; estructurar una Asamblea Nacional Constituyente para pronunciarse sobre eventuales reformas a la Constitución a someter a plebiscito; regular los otros aspectos acordados sobre el tránsito del actual orden institucional al que regirá a partir de la asunción de las autoridades electas.

El artículo 6 establece que entre el 15 de febrero y el 1° de marzo de 1985 regirá la Constitución de 1967. Sin embargo, fija una serie de disposiciones de carácter transitorio, contenidas en ocho literales hasta la vigencia del nuevo texto constitucional a plebiscitarse el 24 de noviembre de 1985. El literal A establece que el Presidente de la República podrá convocar al Consejo de Seguridad Nacional, órgano que vuelve a tener como cometido “asesorar al Poder Ejecutivo en los asuntos vinculados con la preservación de la soberanía, independencia e integridad territorial del Estado y en los proyectos de largo alcance que

¹² Siete encuentros organizados por la Comisión de Asuntos Políticos (COMASPO) de las Fuerzas Armadas con dirigentes blancos, colorados y cívicos legitimados en las elecciones internas de 1982. Las reuniones abarcaron el período 13 de mayo – 5 de julio de 1983, en un tenso clima político y con planteos que revelaron discrepancias profundas.

¹³ En alguna de las jornadas de negociaciones, la prensa de la época da cuenta de la presencia de dos dirigentes que invocaban representar a un cuarto partido político denominado Partido Laborista. Sin embargo, esas personas no aparecen en el cierre de las tratativas ni ese partido se presenta en las elecciones de 1984.

puedan afectar esos valores esenciales, así como en el mantenimiento de la tranquilidad y el orden públicos”.

Paso seguido marca una nueva integración para el órgano con: el Presidente de la República (como presidente), el Vicepresidente de la República, los Ministros de Interior, de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional y los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas. Se aclara que la organización y el funcionamiento del COSENA se instituirán por ley de iniciativa privativa del Poder Ejecutivo y aprobada por la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara.

El literal B va a regular la llamada “declaración del estado de insurrección” dejando afuera del proceso que conlleva la declaración al COSENA. En efecto, el Presidente de la República, actuando en Consejo de Ministros tiene la potestad exclusiva de proponer a la Asamblea General esa declaración “cuando se produzca o amenace con hechos producirse una insurrección, sedición, rebelión o movimiento de violencia contra la soberanía, independencia o integridad territorial del Estado, o contra el funcionamiento regular del ordenamiento constitucional [...]”. Esa declaración, detalla el literal B, conlleva la suspensión de las garantías individuales que se especifiquen, durante el tiempo y en el área territorial que se determinen en el decreto. También por ley de iniciativa privativa del Poder Ejecutivo y aprobación de la mayoría absoluta de componentes de cada Cámara, se podrá regular este poder de emergencia.

Cuadro 5: Acto Institucional N° 19 de 1984

Dimensiones	Estatus y naturaleza	Jerarca e integración	Cometidos	Funcionamiento
<p>Político diplomático.</p> <p>Militar estratégica</p>	<p>Órgano asesor con carácter constitucional, pero transitorio</p>	<p>Presidente de la República</p> <p>Vicepresidente de la República</p> <p>Ministros de Interior, Relaciones Exteriores y Defensa Nacional</p> <p>Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas</p> <p>No alude a la presencia de miembros eventuales</p>	<p>Preservación de la soberanía, independencia e integridad territorial</p> <p>Proyectos de largo alcance que puedan afectar la soberanía, independencia e integridad territorial</p> <p>Mantenimiento de la tranquilidad y el orden públicos</p>	<p>A instituir por ley de iniciativa privativa del Poder Ejecutivo y aprobada por la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara</p>

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

Más allá que el gobierno de facto encumbrara al COSENA como un ícono del régimen, el descrédito de este instrumento también radica en su propia fundación mediante el Decreto 163/73. En los considerandos y fundamentos de esta norma, se plasman las tres **dimensiones** en las que se han clasificado la regulación del órgano: político-diplomática; militar-estratégica y económica. En lo relativo a **estatus y naturaleza**, los creadores del nuevo instrumento, en primer lugar, debieron respetar las normas constitucionales vigentes y, en segundo lugar, no arriesgaron a someterlo a la aceptación del sistema político en el Poder Legislativo, consientes del escaso margen de consenso que conllevaba esta decisión, producto de una insubordinación militar. Por tanto, el COSENA nace como órgano de estatus meramente asesor creado en el seno del Poder Ejecutivo por el mecanismo del Consejo de Ministros, decisión en el plenario que, de alguna manera, simbolizó acuerdo entre los sectores políticos integrados en el Gabinete. No es de extrañar, entonces, que los considerandos relacionen fundamentos desde artículos de la Constitución en materia de autoridad del Presidente de la República, competencias de las Fuerzas Armadas e incluso competencias de la OPP en materia de desarrollo económico.

En materia de **jerarquía e integración**, el COSENA confirma la intersección de las tres dimensiones desde una percepción sistémico internacional en la que residen enemigos, con ministros encargados de la seguridad interna –Ministro del Interior-, de la defensa nacional –Ministro de Defensa Nacional- y de las relaciones externas –Ministro de Relaciones Exteriores-, junto con el ministro de Economía y Finanzas y el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Esta idea es confirmada plenamente con la definición de seguridad nacional del artículo 3° en la que se signa un peligro de interferencias o agresiones que ponen en riesgo el patrimonio y el proceso de desarrollo nacionales. El Decreto deja en claro la jerarquía del Presidente de la República en la operativa.

Y otra vez, las tres dimensiones se cruzan al especificar los **cometidos**. En efecto, el mantenimiento de la seguridad nacional ante interferencias o agresiones, es tanto un fin en sí mismo como un medio para defender el patrimonio nacional en todas sus formas y promover el desarrollo económico y social de la República.

Finalmente, el **funcionamiento** del COSENA, como se adelantó, se concibe desde la jerarquía del presidente. No obstante, el requerimiento del consenso como método para emitir una decisión válida y jurídica muestra un equilibrio de poder entre el sistema político y los jerarcas militares. A su vez, no distingue al interior de estas dos categorías a ningún autor en particular. En los actores pertenecientes al sistema político, todos los ministros ostentan el mismo poder de veto y también el presidente. En las jerarquías militares no se pondera la opinión entre sus tres figuras: Comandante en Jefe del Ejército Nacional, Comandante en Jefe de la Armada Nacional, Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea

Uruguay. No obstante, el rol de las fuerzas armadas es claramente remarcado con la instalación de la Secretaría a cargo del Jefe del Estado Mayor Conjunto. A su vez, la importancia del COSENA se resalta en la obligación de todos los organismos públicos de brindarle apoyo en sus cometidos y tareas. Cabe comentar que el fundamento del secreto en reuniones, actuaciones y documentos trabajados por el órgano radica en la naturaleza de sus funciones. Incluso el propio presidente, si bien es el único que tiene la potestad de dar la anuencia para emitir comunicados, también tiene reglada esa anuencia al alcance sintético del propio texto.

El “ascenso” legal del COSENA es materializado con la conjunción de dos leyes promulgadas por el gobierno de facto entre febrero y julio de 1974. La Ley 14227, en julio, produce el cambio más importante en la concepción del órgano y por tanto lo reinstala como un instrumento que abreva a las **dimensiones** político-diplomática y militar- estratégica. Si bien la regulación por ley eleva la **naturaleza** del órgano, su **estatus** sigue representando a una instancia de mero asesoramiento. En definitiva, ya instalado el gobierno de facto y desde la jerarquización del COSENA, se trasluce una visión definitiva, que recoge premisas de las concepciones originales y más radicales de la teoría realista de las Relaciones Internacionales: la fusión entre defensa nacional y política exterior.¹⁴

En materia de **jerarquía e integración** de este órgano, en 1974, el gobierno de facto suprime la temática económica en su dinámica cotidiana y, en definitiva, mientras el presidente mantiene las idénticas prerrogativas que le concedía el Decreto 163/73, la composición del órgano se reduce con la exclusión del Ministro de Economía y Finanzas y el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

A pesar de estos cambios y de que, en definitiva, la dimensión económica queda descartada, ninguna de estas dos leyes modifica sustancialmente los **cometidos**. Por lo tanto, la defensa del patrimonio nacional y la promoción del desarrollo económico y social de la República siguen revistiendo en los cometidos del COSENA. Así, el artículo 4 de la Ley 14157, de febrero, repite la definición de seguridad nacional del Decreto de 1973. No obstante, en dicha Ley se reafirma: 1. la concepción de problemática intermística de la seguridad nacional, cuando explicita que las interferencias o agresiones pueden ser internas o externas; 2. la ineludible intervención de los mandos militares para combatir agentes que la comprometan.

¹⁴ Sin que este aporte signifique un marco conceptual de referencia para el trabajo, cabe refrescar la definición de política exterior del autor francés Raymond Aron (1963), considerado como uno de los precursores del paradigma o tradición realista en el campo de estudios de las Relaciones Internacionales, cuando la consideraba como “un conjunto de decisiones y conductas que se toman en el plano estratégico-diplomático, y esto conlleva la posibilidad de la guerra como el único recurso legítimo de los Estados para hacer prevalecer su presencia o idea de justicia ante otros Estados”.

Finalmente, tampoco se introducen innovaciones en cuanto al **funcionamiento** del COSENA, que seguirá trabajando: bajo la jerarquía del presidente, con la adopción de medidas mediante consenso, sin prevalencia entre ministros y jerarcas militares, con una Secretaría a cargo de un órgano militar como el Estado Mayor Conjunto y con la interacción fluida con los organismos del Estado.

En 1976, el Acto Institucional N° 3, con el mismo alcance constitucional que el gobierno de facto atribuyera a todos los Actos Institucionales, se embarca en un trabajo de reestructuración del Poder Ejecutivo, bajo la premisa de su superioridad frente a los otros dos poderes tradicionales del Estado. Una definición filosófica que está, según la letra de los considerandos, recogida en las tendencias del derecho público en respuesta a factores anormales de perturbación en los planos político, social y económico. El fortalecimiento del Poder Ejecutivo, también se revela con la consagración del COSENA con un **estatus** de órgano decisor y una regulación de **naturaleza** constitucional

En este análisis de la norma se puede aseverar que la **dimensión** político-diplomática queda absolutamente subsumida en la dimensión militar-estratégica. En efecto, si bien la **jerarquía e integración** y los **cometidos** no varían, en materia de **funcionamiento**, las decisiones del Poder Ejecutivo actuando en COSENA, solamente se refrendan cuando el presidente consigue la aceptación de los ministros de Interior y Defensa Nacional; en otras palabras, no varía el mecanismo de toma de decisiones, pero se adiciona un símbolo en materia de prioridades. Así queda definitivamente descartada la dimensión económica y devaluada la dimensión político-diplomática, en una clara modificación al espíritu del Acuerdo de Boiso Lanza.

Si bien el respectivo texto fue rechazado por la ciudadanía cabe reflexionar sobre los cambios que proponía el proyecto de reforma constitucional en 1980. De alguna forma, las dimensiones implicadas suponen una fusión entre lo político-diplomático y lo militar-estratégico y en ese sentido se regresa al esquema de las leyes de 1974. Las premisas de las concepciones realistas sobre fusión entre defensa nacional y política exterior se profundizan, ya que no solo el COSENA tiene como competencia dirigir la política exterior, sino que lo hace desde una integración obligatoria de los tres Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas. No obstante, la vigencia de la dimensión político-diplomática radica en que es difícil suponer un COSENA sin el Canciller ante esta competencia y en las intervenciones obligatorias de un Poder Legislativo compuesto por representantes de la ciudadanía.

Obviamente, y siguiendo el análisis por categoría que supone este trabajo, el COSENA mantiene su **naturaleza** de órgano constitucional, pero su **estatus** no solo constituye una forma de actuación del Poder Ejecutivo, novedosa desde el Acto Institucional de 1976, sino

que también se arroga competencias preceptivas para cumplir sus cometidos, entre ellas el asesoramiento en la propia dirección de la política exterior.

En la integración constitucionalmente preceptiva de los Comandantes en Jefe, radica el cambio más importante en materia de **jerarquía e integración**. En efecto, el Presidente de la República desde la cúspide del Poder Ejecutivo actúa en COSENA con una integración que incluye miembros permanentes y miembros eventuales; estas membresías serán definidas por ley, de iniciativa privativa del Poder Ejecutivo, como mecanismo democrático. No obstante, es necesario recordar el rol ineludible del Canciller y su casi segura integración al órgano.

En materia de **cometidos**, el proyecto del gobierno jerarquizó al COSENA, desde una lógica de una dimensión militar-estratégica, penetrando en todos los aspectos de la política exterior, inclusive los adscriptos a la dimensión político-diplomática y económica. Así sus cometidos constitucionales si bien responden a temas asociados a la seguridad nacional – declaración de guerra, imposición de medidas prontas de seguridad, declaración del estado de subversión, declaración del estado de guerra- también suponen respuestas más generales sobre las relaciones externas del país como la propia dirección de la política exterior, decretar la ruptura de relaciones diplomáticas o convocar al Tribunal de Control Político.

Finalmente, en cuanto al **funcionamiento** del COSENA, se mantiene el rango constitucional de su Secretaría a cargo del Jefe del Estado Mayor Conjunto. Obviamente el régimen democrático supone la intervención del Poder Legislativo en varios de sus cometidos: declarar la guerra, imponer medidas prontas de seguridad, declarar los estados de subversión y de guerra. La dirección de la política exterior y la ruptura de relaciones diplomáticas quedan establecidas como potestad del Poder Ejecutivo, pero sin perjuicio de los controles parlamentarios.

Finalmente, la salida del régimen de facto supuso un pacto entre los partidos políticos y los mandos militares estampados públicamente y en versión del propio régimen, mediante el Acto Institucional N°19. La escasa regulación del COSENA que sobrevive después del Pacto del Club Naval, sigue abrevando a la fusión entre las **dimensiones** político-diplomática y militar-estratégica, con la reminiscencia a una Guerra Fría que transitaba sus últimos años.

Si bien sus **cometidos** son fijados en asuntos vinculados con la preservación de la soberanía, independencia e integridad territorial del Estado y en los proyectos de largo alcance que puedan afectar esos valores esenciales, así como en el mantenimiento de la tranquilidad y el orden públicos, cabe acotar que, tanto en el gobierno de facto como en el sistema político, el conflicto Este-Oeste comenzaba a visualizarse como ajeno a los intereses nacionales, producto de la posición de Estados Unidos en el conflicto bélico por

las islas del Atlántico Sur. A su vez, si bien el rol del COSENA solo reviste un **estatus** de asesoramiento, su **naturaleza** puede considerarse constitucional, ya que forma parte de un compromiso que se adhiere a la Constitución de 1967.

La **jerarquía e integración** del órgano descarta las soluciones del proyecto de Constitución de 1980 y retoma lo establecido en la Ley 14227 y en el Acto Institucional N° 3: un presidente monitoreando una intersección entre los ministros de Interior, Defensa Nacional y Relaciones Exteriores –ahora figuras provenientes del sistema político- con los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas. Cabe resaltar, sí, la presencia del Vicepresidente de la República, figura que, como presidente del Poder Legislativo, agrega una cuota importante de representatividad al COSENA y facilita la información a todos los partidos políticos con representación parlamentaria. Todas las decisiones sobre su **funcionamiento** serían competencia de rango legal en un sistema político legitimado en las elecciones de 1984, y operaría a iniciativa del Poder Ejecutivo aprobada por la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara.

En definitiva, en el proceso de institucionalización del COSENA quedan varios indicios sobre esa fusión seguridad interna, defensa nacional y relaciones externas como reflejo de la Guerra Fría y respuesta a las estrategias de las dos superpotencias de injerir en los sistemas políticos ajenos. El primero radica en la mirada plural en la integración de los ministerios afines a estas tres temáticas, más allá de algunas peculiaridades como la integración de jefes del equipo económico de gobierno. Un segundo indicio supone la directriz compulsiva de cohabitación entre ministros y mandos militares. El tercer indicio supuso el agregado de “internas o externas” a las interferencias o agresiones que afectan la integridad nacional, a partir de la ley de febrero de 1974. En este rumbo, el Acto Institucional N° 3 en 1976 va a jerarquizar la impronta de dos ministerios –Interior y Defensa Nacional- por sobre el la Cancillería, mediante la potestad de refrenda. Pero el punto más alto del rol del COSENA supondrá el propio intento de perpetración en la reforma constitucional de 1980, otorgándole el rol de asesor obligatorio en la dirección de la política exterior, aunque su actuación hubiera estado sometida a los roles de codecisión y control parlamentarios de un régimen democrático. Finalmente, del Pacto del Club Naval, en 1984, resultará un COSENA con la integración original, en un rol de asesoramiento, y regulado y controlado por el Poder Legislativo en pleno declive del paradigma del conflicto Este-Oeste.

Referencias

Acceso a la Justicia. *Diccionario Jurídico*. Disponible en: <https://accesoalajusticia.org/glossary/competencias-administrativas/>

Aron, Raymond (1963). Sin más referencias.

Arteaga, Juan José (2018) *Historia contemporánea del Uruguay*. Montevideo: Ediciones Cruz del Sur y Librería Linardi y Risso.

Caetano, Gerardo y Rilla, José (2005 [1987]). *Breve historia de la dictadura (1973-1985)*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Costa Bonino, Luis (1995) *La crisis del sistema político uruguayo. Partidos políticos y democracia hasta 1973*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

Fernández Luzuriaga, Wilson (2015) *Toma de decisiones en política exterior uruguaya: de los autores paradigmáticos a la realidad jurídica*. Serie Documentos de Trabajo n° 85. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Manning, Baylees (1977) “The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals”. *Foreign Affairs*, vol. 55, núm. 2, 1977, pp. 306-324.

Russell, Roberto. (1990) “Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas” en Russell, R. (ed.), *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires, RIAL, 255-274.

Normas (en orden cronológico)

Decreto 163/973. Consejo de Ministros. Se crea el Consejo de Seguridad Nacional. Montevideo, 23 de febrero de 1973.

Ley 14157. Ley Orgánica Militar. Montevideo, 21 de febrero de 1974.

Ley 14227. Se modifica el artículo 6° de la ley número 14157, referente a los cometidos e integración del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA). Montevideo, 11 de julio 1974.

Acto Institucional N° 1. Suspensión de elecciones nacionales. Montevideo, 12 de junio de 1976.

Acto Institucional N° 2. Creación del Consejo de la Nación. Montevideo, 12 de junio de 1976.

Acto Institucional N° 3. Reestructura administrativa. Montevideo, 1° de septiembre de 1976.

Anteproyecto de Constitución. Consejo de Estado. Montevideo, 24 de octubre de 1980.

Acto Institucional N° 19. Derogación del Acto Institucional N° 1. Recuperación de las libertades políticas. Convocatoria a elecciones nacionales. Montevideo, 15 de agosto de 1984.

Ley N° 15808. Funcionarios militares. Montevideo, 7 de abril de 1986.