

Cómo citar este artículo:

Besio Echeverría, F. (2018). Cambios y permanencias en la Política de Defensa Nacional en el Uruguay. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 13(25), 69-89.

**FÉLIX BESIO
ECHEVERRÍA²**

Recibido:
11 de septiembre de 2017

Aprobado:
04 de diciembre de 2017

Palabras clave:
Defensa Nacional, Política de
Defensa, Política Militar de
Defensa, Institucionalidad
militar.

Keywords:
National Defense, Defense Policy,
Military Defense Policy, Military
Institution.

Palavras-chaves:
Defesa Nacional, Política de
Defesa, Política Militar de Defesa,
Instituição Militar.

Cambios y permanencias en la Política de Defensa Nacional en el Uruguay¹

Changes and permanence in the National Defense Policy in Uruguay

Mudanças e permanência na Política Nacional de Defesa no Uruguai

RESUMEN

El Debate Nacional sobre Defensa, promovido desde el Ministerio de Defensa Nacional uruguayo y realizado a lo largo del año 2006, generó una gran cantidad de insumos para una eventual reforma estructural de todos los aspectos vinculados con la Defensa Nacional y la institucionalidad militar. En función de ese debate, ya en el año 2010 se promulgó la Ley Marco de Defensa Nacional, que iría en ese sentido. No obstante, todo ello, dicha ley tiene tan solo 33 artículos y, si bien hace algunas definiciones importantes, en general y por tratarse de una ley "marco", no entra en todos los aspectos estructurales sobre la materia. Por lo tanto y en términos generales, las leyes orgánicas de las FFAA, elaboradas durante la dictadura (1973 – 1985) o incluso

1. Artículo de reflexión vinculado a actividades investigativas independientes frente al análisis de políticas públicas con foco en política de defensa de Uruguay.
2. Magíster en Estudios Organizacionales de la Universidad Católica del Uruguay, Uruguay. Licenciado en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay. Asimismo, integró el Consejo Asesor que fue creado para coordinar y colaborar con el Debate Nacional sobre Defensa, llevado adelante durante el año 2006. Actualmente se desempeña como investigador independiente y consultor. Contacto: fabegd@gmail.com

anteriores a la misma, siguen rigiendo en amplios aspectos de la institucionalidad militar. Posteriormente, en el año 2014 se elabora la Política de Defensa Nacional y luego, en el año 2016, la Política Militar de Defensa. En este trabajo nos proponemos analizar los cambios y permanencias que se han ido generando desde el año 2006 (año de la realización del Debate Nacional sobre Defensa) a la actualidad institucional.

ABSTRACT

The National Debate on Defense, promoted by the Uruguayan Ministry of National Defense and carried out throughout 2006, generated a large amount of inputs for an eventual structural reform of all aspects related to National Defense and military institutions. Based on this debate, in 2010 the National Defense Framework Law was enacted, which would go in that direction. However, all this, the law has only 33 articles and, although it makes some important definitions, in general and because it is a “framework” law, it does not go into all the structural aspects of the matter. Therefore, and in general terms, the organic laws of the Armed Forces, elaborated during the dictatorship (1973 - 1985) or even prior to it, continue to govern in broad aspects of the military institutionalist. Subsequently, in 2014, the National Defense Policy was drafted and then, in 2016, the Military Defense Policy. In this paper we propose to analyze the changes and permanence's that have been generated since 2006 (the year of the National Debate on Defense) to the institutional current events.

RESUMO

O Debate Nacional de Defesa, promovido pelo Ministério da Defesa Nacional do Uruguai e realizado ao longo de 2006, gerou uma grande quantidade de insumos para uma eventual reforma estrutural de todos os aspectos relacionados à Defesa Nacional e às instituições militares. Com base nesse debate, em 2010 foi promulgada a Lei de Bases da Defesa Nacional, que seguiria nessa direção. No entanto, tudo isso, a lei tem apenas 33 artigos e, embora faça algumas definições importantes, em geral, e porque é uma lei de “enquadramento”, não entra em todos os aspectos estruturais da questão. Portanto, e em termos gerais, as leis orgânicas das Forças Armadas, elaboradas durante a ditadura (1973 - 1985) ou mesmo anteriores a ela, continuam a reger em amplos aspectos da institucionalidade militar. Posteriormente, em 2014, foi elaborada a Política Nacional de Defesa e, em 2016,

a Política de Defensa Militar. Neste trabalho, propomos analisar as mudanças e permanências geradas desde 2006 (o ano do Debate Nacional de Defesa) para os eventos atuais da instituição.

INTRODUCCIÓN

La Defensa Nacional en el Uruguay se muestra como un asunto en cierta forma pendiente, con un enfoque institucional que no se evidencia como de primer nivel en la discusión política profunda.³

A pesar de que la Defensa Nacional es una función indelegable del Estado, antes del año 2006 el Uruguay no había tenido un debate amplio, con participación de la sociedad civil e instituciones del Estado, para analizar en profundidad la misma. En el mismo sentido, tampoco había habido un análisis de las FFAA y sus roles, ni las diversas instituciones del Estado – más allá de lo militar – que puedan eventualmente estar vinculadas a la Defensa.

Si bien el Debate Nacional sobre Defensa constituyó una instancia muy positiva y de mucha reflexión y generadora de una gran cantidad de insumos para la discusión política, desde un punto de vista institucional y luego de 12 años, en materia de Defensa Nacional los cambios siguen siendo parciales.

En este sentido, elementos fundamentales buscados a raíz de dicho debate, como una ley orgánica del Ministerio de Defensa Nacional (MDN), de las Fuerzas Armadas (FFAA), de Inteligencia y de Justicia Militar, aún siguen pendientes de elaboración o de discusión parlamentaria.

No obstante, sí se ha trabajado en la generación de darle contenido a esta política pública. Así es que se ha generado la Política de Defensa Nacional (2014) y la Política Militar de Defensa (2016), cuyos contenidos, junto con la madre generatriz de las mismas, la Ley Marco de Defensa, serán revisadas en esta aproximación académica al tema.

3 Respecto a una visión sobre la evolución institucional de la Defensa Nacional en el Uruguay y su articulación con las instituciones políticas, se sugiere: Besio, F. (2004). "Política y Defensa en Uruguay: Articulaciones Disfuncionales de Larga Data". En Follietti, G. y Tibiletti, L. Parlamento y Defensa en América Latina. (Comp.) Buenos Aires: RESDAL. Recuperado de: goo.gl/5sh7Df

EL DEBATE NACIONAL SOBRE DEFENSA (2006)

En el año 2005 y con el advenimiento del primer gobierno de izquierda, se comienza a trabajar en procura de un cambio en el escenario institucional vinculado con la Defensa Nacional. Por ello, se consideró necesario implementar un amplio debate en relación con estos asuntos.

El principal criterio general que se considera es que la Defensa Nacional no es solo un tema de militares, sino que es un tema eminentemente político, o sea, un asunto público por lo que le incumbe a todos y a cada uno de los ciudadanos.

En tal sentido, en el Ministerio de Defensa Nacional (MDN) se establecen como objetivo el de promover un debate a fin de contribuir en el perfeccionamiento de la gobernabilidad democrática, a la vez que fortalecer la integración regional y la paz internacional en términos de políticas públicas y de Estado. En esa línea, se ve como positivo el logro de acuerdos con amplia participación de los diferentes actores, tanto políticos y sociales en general, como académicos, corporaciones, etc.

Así y con el apoyo del PNUD y la Universidad de la República – Facultad de Ciencias Sociales – a principios de la primera administración de gobierno del Frente Amplio 2005 – 2010 es que se comienza a trabajar al respecto.

Su concepción general se planifica en dos etapas, procurándose que sus productos finales se constituyan en insumos para una Ley de Defensa Nacional y una Ley Orgánica de las FFAA, proyectos éstos que serían enviados al Parlamento Nacional en los siguientes dos años (Berruti y Bayardi, 2006).

Para ello se considera que, a efectos de establecer un marco de análisis básico, en el desarrollo del Debate Nacional sobre Defensa se entendía importante definir el “qué” se entiende por “Defensa Nacional” para los uruguayos y cuáles son las competencias y limitaciones de las diferentes instituciones y organismos vinculados con la misma.

En lo referido a la convocatoria en sí misma, se participa a todos los legisladores nacionales de todos los partidos políticos, a los diferentes partidos políticos en tanto tales y al Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE) en el entendido de que la Política de Defensa Nacional debe de estar articulada especialmente con la Política Exterior del país. Asimismo, y como es lógico, también participaron las FFAA. En la misma línea se participa a la academia en general, a think tanks reconocidos por sus aportes en el análisis y reflexión en temas de Defensa Nacional, a los sindicatos y asociaciones empresariales,

así como también a otros funcionarios del Estado e instituciones de la sociedad civil.

Desde un inicio queda claro en la opinión pública en general y en los participantes en particular, que los objetivos finales del Debate Nacional sobre Defensa – los que se expresarían en las relatorías de las discusiones en sí mismas así como también en los documentos de acuerdos y desacuerdos – servirían como insumos para la elaboración de un Proyecto de Ley de Defensa Nacional y un Proyecto de Ley Orgánica de las FFAA. Es decir que – y esto es importante de ser destacado – con este proceso de debate no se genera obligación alguna, por parte de las autoridades de gobierno, de tomar los resultados y contenidos del mismo como vinculantes de alguna forma en la elaboración de los marcos legales a definirse a futuro.

Durante el proceso del debate también se llevaron a cabo una serie de seminarios nacionales e internacionales, con el objetivo de escuchar las experiencias de otros países que ya han pasado por instancias similares de redefiniciones vinculadas a la Defensa Nacional; y también para conocer las opiniones de expertos nacionales.

LOS EJES DEL DEBATE

En relación con los grandes ejes de discusión del Debate Nacional sobre Defensa, los mismos son los siguientes:

1. La Defensa Nacional: definición. La conducción política de la Defensa Nacional. Componentes, competencias institucionales, la ciudadanía y su relación con la Defensa Nacional.
2. Defensa Nacional y Política Exterior de la República. Ubicación estratégica del Uruguay en la región y el mundo: integración regional y Defensa Nacional; alianzas y convenios internacionales. Lineamientos políticos referidos a la participación de fuerzas militares de Uruguay en operaciones internacionales de paz.
3. Definición del MDN y de sus competencias específicas. Lineamientos políticos respecto a sus funciones y diseño institucional. Definiciones políticas sobre pertinencia de mantener en su órbita a ciertos organismos “no militares”.
4. Las FFAA como componente militar de la Defensa Nacional: definiciones políticas generales referidas a sus misiones y a los requerimientos legales para el cumplimiento de misiones subsidiarias y/o excepcionales. Jurisdicción Militar: definición y ubicación institucional. Doctrina conjunta: definición, lineamientos políticos, diseño institucional, lineamientos de una estrategia de implementación.

LOS CAMBIOS EN DEFENSA NACIONAL POST DEBATE (2007 – 2018)

LOS MARCOS NORMATIVOS DE PARTIDA

Para poder analizar eventuales cambios institucionales post debate, debemos partir del escenario normativo e institucional en el cual se encontraba el país en el año 2006 en materia de Defensa Nacional.

En tal sentido, la organización general y funciones más específicas del MDN hasta el año 2005, se regía básicamente por lo establecido en el Decreto – Ley 14.157 del año 1974 (Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas) y por el Decreto 114/991 y modificativos (Reglamento Orgánico Funcional del Ministerio de Defensa Nacional).

Por su parte, las FFAA se regían – y en general aún se rigen hoy – por el mencionado Decreto – Ley 14.157 (Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas) y por las correspondientes leyes orgánicas de cada una de las tres FFAA, la del Ejército Nacional del año 1984, la de la Fuerza Aérea del año 1978 y la de la Armada Nacional del año 1946. Como se ve, todas ellas corresponden al período de facto, excepción hecha de la de la Armada Nacional, que es aún anterior al mismo.

LA ELABORACIÓN DE NUEVOS MARCOS NORMATIVOS

Si bien el Debate Nacional sobre Defensa cumplió con sus objetivos, los procesos posteriores al debate, es decir las consecuencias institucionales que podemos visualizar, no fueron todo lo “estructural” que se podía pensar que iban a ser desde un comienzo.

En lo referido a la elaboración de los dos proyectos de ley que se había establecido como objetivo inicial, es decir la Ley de Defensa Nacional y la Ley Orgánica de las FFAA, durante el año 2007 se elabora el proyecto correspondiente a la primera, proyecto éste que finalmente es enviado al Poder Legislativo en febrero de 2008. Pero dicho proyecto de ley quedó definido como proyecto de Ley “Marco” de Defensa Nacional y no como una Ley de Defensa Nacional. Dicha ley se promulga dos años después, en febrero de 2010, con el número 18.650. En sus contenidos se establecen ciertos lineamientos, considerados como base de posteriores definiciones legales y normativas.

En otro orden cabe mencionarse que el 15 de marzo de 2011 el Poder Ejecutivo somete a consideración del Poder Legislativo, el proyecto sobre un nuevo Código Penal Militar, así como también del Código de Organización de los Tribunales Penales y del Proceso Penal Militar. Los mismos aún hoy no han sido

aprobados en las instancias parlamentarias. En la misma línea, el proyecto de ley sobre Inteligencia también está en situación de estudio parlamentario desde octubre del mismo año 2011.

Así, al momento en el que se escribe este trabajo, no se han promovido ni enviados al Parlamento, nuevos proyectos de ley (Ley Orgánica de las FFAA, Ley Orgánica del Ministerio de Defensa Nacional y Libro Blanco, instrumentos éstos que la propia Ley Marco de Defensa menciona) que promuevan cambios estructurales. De hecho, podemos decir que los cambios que sí se han venido dando con posterioridad al Debate Nacional de Defensa referido, son cambios coyunturales que sólo modifican algunos aspectos puntuales de las leyes orgánicas de las FFAA vigentes.

CAMBIOS INSTITUCIONALES QUE SIGUIERON AL DEBATE NACIONAL SOBRE DEFENSA

La Ley Marco de Defensa referida más arriba, de tan sólo 33 artículos, es una ley que incluye alguna definición relevante, pero también muchas generalizaciones. Por tanto y como decíamos, al día de hoy en general los temas de Defensa Nacional se siguen rigiendo por las leyes orgánicas de la dictadura e, incluso, anteriores.

No obstante y como consecuencias estructurales cabe sí mencionarse que en esta ley marco se define el concepto “Defensa Nacional” y se institucionaliza el Consejo de Defensa Nacional, sugerido en el Debate Nacional sobre Defensa.

En otro sentido, además de la ley de Inteligencia y las relativas a la Justicia Militar ya mencionadas y cuyos proyectos están a estudio en el Poder Legislativo, habría quedado por el camino sin sustanciarse la Secretaría de Asuntos Estratégicos dependiente de Presidencia de la República, que fue uno de los elementos consensuados y considerados como medular en la discusión del proceso de debate.

No obstante ello, debemos destacar aquí que el actual gobierno recientemente ha repotenciado el área de Planeamiento Estratégico de su Oficina de Planeamiento y Presupuesto, por lo que habrá que esperar por sus eventuales resultados futuros.

En relación al MDN y sus cambios institucionales cabe mencionarse que, a partir del año 2005 y al considerarse que era un ministerio muy “militarizado”, se comienza un paulatino proceso de pasaje de personal militar a la categoría de personal civil, según sus especialidades y competencias profesionales, cosa que sí se mencionó en el Debate.

En el mismo sentido y en términos de responsabilidades políticas, se entendió que deberían existir ciertos cargos ministeriales como “cargos políticos” a ser

ocupados por personas de confianza del Ministro. Así, por ley N° 17.921 se eliminó la posibilidad de que un militar en actividad pudiese cumplir la función de Director ni de Subdirector General de Secretaría, designándose así un Director General de Secretaría civil.

Luego y a través del artículo 83 de la Ley de Presupuesto Nacional (2005 – 2009), se crean siete cargos civiles en el MDN que son el Director General de Recursos Humanos (RRHH), Director General de Recursos Financieros, Director General de Servicios Sociales, Asistente de Sanidad, Asistente Letrado Adjunto, Consejero de Institutos de Formación Militar y el Subdirector General de Secretaría.

Estos siete cargos civiles creados fueron vacantes asignadas al MDN para ser llenadas preceptivamente con personas de confianza política del Ministro, por lo cual la permanencia o no de quién ocupara tal posición se relacionaba con el proyecto político del titular del ministerio.

En lo que respecta al Director de RRHH y al Director de Recursos Financieros, el Decreto 334/006 de fecha 18/9/06 define sus competencias, donde se puede leer que tienen la superintendencia jerárquica sobre sus áreas correspondientes de funcionamiento del Inciso 03 ‘Ministerio de Defensa Nacional’. No obstante ello, cabe también mencionarse que en la actualidad y por Decreto 156/012 (Ministerio de Defensa del Uruguay, 2012) de fecha 15/5/12, se ha cambiado el rol de dichas Direcciones, pasando de “superintendencia jerárquica” al de “supervisión”. Asimismo, también allí se establece que el relacionamiento de esas Direcciones con las diferentes áreas de la organización ministerial – incluyendo las FFAA –, ahora debe hacerse preceptivamente a través de los mandos jerárquicos militares.

Todo esto, desde nuestro enfoque, termina quitando eficiencia a la gestión y a la conducción política, quitando protagonismo a las citadas Direcciones civiles. Todo ello es muy común en el funcionamiento político uruguayo, una sucesión de “impulso y freno” (Real de Azúa, 1964).

Al respecto y en el mismo sentido, González (2010) dice que los intentos de asumir la conducción a través de la creación de cargos civiles en el MDN, no tuvo mayores consecuencias en virtud de que no todos los cargos fueron llenados y que la ubicación de los mismos en la escala jerárquica del MDN se mantuvo indefinida.

Posteriormente y por Ley de Presupuesto Nacional para el quinquenio 2010 – 2015, a través de los artículos 180, 186, 189 y 190 se crean – presupuestalmente – los cargos de Director General de Política de Defensa; Director de Formación Militar (suprimiéndose el anterior cargo creado de Consejero de Institutos de Formación Militar); Director de Asuntos Internacionales, Cooperación y Derecho Internacional Humanitario; Director de Asuntos Jurídicos, Notariales y Derechos Humanos; el Director Nacional de Pasos de Frontera; Director Nacional

de Sanidad; Director General de los Servicios y Director del Servicio de Retiros y Pensiones de las FFAA.

Pero, desde nuestro enfoque, a través de la creación de nuevos cargos y direcciones – muchas de ellas incluso sin definiciones de competencias⁴ – no es que se logran condiciones organizativas que apunten a la conducción política de las FFAA. Al realizarse el procedimiento político de creación de cargos y direcciones en forma desarticulada y previa a la definición de una Política de Defensa, seguramente el resultado no será todo lo estructural que se pensaba, en función de que estarían faltando definiciones organizacionales. Es que un proceso de este tipo debió haber sido a la inversa, partiéndose de la Política de Defensa, primero se analiza la institucionalidad requerida para cumplir con esa política y sus objetivos, luego se ven los cambios organizacionales necesarios, generándose así, posteriormente, las áreas de desempeño y los cargos requeridos con la correspondiente definición de perfiles.

En lo referido al funcionamiento del MDN, la normativa que regía desde 1991 cambió en 2010 a través de un nuevo “Reglamento Orgánico – Funcional de la Administración Superior del MDN” (Decreto 215/010). Dicho reglamento es anterior a la creación presupuestal de las nuevas Direcciones antes mencionadas y definidas por la última Ley de Presupuesto Nacional, por lo que el mismo no tiene previstos en su estructura los nuevos cargos. Así, el decreto reglamentario del MDN está aún pendiente de actualización.

En lo que respecta a formación militar debemos mencionar que la Ley General de Educación N° 18.437 (2008) en su artículo 105 dispuso que una comisión elaborara y elevara un proyecto de ley de rediseño integral de la educación policial y militar.

Dicha ley finalmente se promulga cinco años después como “Ley de Regulación de la Educación Policial y Militar”, N° 19.188. Esta norma que pretende ser de rediseño de la educación policial y militar, al menos en lo relativo a educación militar, es muy general y tiene sólo 13 artículos. De ella, más allá de las generalidades, se podrían rescatar dos elementos relevantes. Por un lado, en su artículo 19 se institucionaliza lo establecido en el artículo 133 de la ley 18.172 relativo a que el relacionamiento académico y educativo de las FFAA sólo deberá realizarse – en primera instancia – con instituciones educativas del ámbito público, dejándose en principio de lado las posibilidades y capacidades que puedan brindar las instituciones y universidades privadas.

4 Al respecto cabe mencionarse que, si bien existen presupuestalmente los cargos de Director General de Política de Defensa, Director de Asuntos Internacionales y Cooperación y Director de Formación Militar, en el Decreto 215/010 “Reglamento Orgánico – Funcional de la Administración Superior del MDN” que está vigente, no figuran dichas Direcciones y, consecuentemente, tampoco se puede conocer sus estructura organizativas ni sus correspondientes definiciones de competencias. Dicho decreto puede verse en goo.gl/6jdbp8.

Asimismo, en su artículo 20 se confirma que el sistema de docencia será el establecido en la normativa vigente. Y como lo que hoy rige es lo que está definido desde el año 1974 a través capítulo 22 de la Ley Orgánica de las FFAA, vale decir que es como que en los últimos 40 años no hubiese existido ningún tipo de cambios en relación a metodologías y modalidades de enseñanza. Ello lleva a inferir que el enfoque en esta materia ha sido el de “no innovar”.

LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD DE LA POLÍTICA DE DEFENSA

EL MARCO DE LA POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL

De acuerdo a la Ley Marco de Defensa Nacional, la Política de Defensa Nacional la define el Sistema de Defensa Nacional, integrado por el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Consejo de Defensa Nacional (CODENA).

El CODENA es el órgano asesor del Presidente de la República en materia de Defensa y está integrado por el propio Presidente de la República, los Ministros de Defensa Nacional, del Interior, de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas.

Le compete al CODENA el análisis de las amenazas a la soberanía e independencia de la República y todos los asuntos que puedan afectar los intereses nacionales. Asimismo, también le compete proponer las medidas para resolver las diferentes situaciones, sugiriendo estrategias, aprobando planes y coordinando acciones.

A los efectos de su funcionamiento, por Decreto 147/013 “Reglamento de Organización y Funcionamiento del CODENA” de fecha 14 de mayo de 2013 (Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 2013), se reglamenta su funcionamiento. Así, el artículo 2º de dicho decreto amplía los cometidos del CODENA ya establecidos en la ley 18.650, en el sentido que se detalla a continuación:

- Analizar e identificar en orden de prioridad las amenazas que pudieran poner en riesgo la soberanía e independencia de la República, así como afectar gravemente los intereses nacionales, proponiendo en tales casos las medidas y/o acciones que se estimen necesarias para su resolución.
- Analizar y proponer las hipótesis y/o escenarios de conflicto, así como el aprovechamiento de las oportunidades que se puedan presentar.
- Sugerir la adopción de estrategias, aprobar los planes y coordinar las acciones necesarias para la Defensa.

- Realizar propuestas sobre asuntos relacionados con la Defensa Nacional, que por afectar a varios organismos del Estado, exijan un tratamiento conjunto.
- Asesorar en relación con la dirección y gestión de las situaciones de conflicto y crisis que afecten a la Defensa Nacional.
- Asesorar y expedirse en relación con la política de Defensa Nacional e informar periódicamente sobre los grandes lineamientos estratégicos de la misma.
- Asistir al Poder Ejecutivo a través del asesoramiento al Presidente de la República, en la formulación de la directiva de política de Defensa Nacional, la que deberá ser emitida en el primer año de cada gobierno.
- Asesorar en la definición de los grandes objetivos y planeamientos estratégicos, vinculados con la Defensa Nacional.
- Recomendar los lineamientos estratégicos para las negociaciones internacionales que afecten a la política de Defensa Nacional.
- Colaborar en la determinación de la aplicación de los objetivos y lineamientos estratégicos de actuación de las Fuerzas Armadas, definiendo sus misiones, tanto en el ámbito nacional como internacional, en el marco de la Política de Defensa Nacional, determinando el esfuerzo exigible a las mismas, establecido en orden prioritario.
- Realizar todas aquellas funciones que le encomiende el Presidente de la República en relación a las diferentes situaciones emergentes, vinculadas con la Defensa Nacional.

Asimismo y a través del Título II del Decreto 147/013, se crea la Comisión Interministerial de Defensa Nacional (CIDEN) como un órgano colegiado de trabajo permanente y que depende del CODENA, cuyos cometidos se vinculan con la planificación y coordinación de actuaciones en el marco de competencias del CODENA, así como también la elaboración de estudios y planes realizados a petición de dicho Consejo. Los miembros permanentes de la CIDEN son representantes designados por los miembros permanentes del CODENA, léase Presidencia y los ministerios de Defensa, Interior, RREE y Economía y Finanzas. Asimismo, el CODENA podrá designar representantes de otras reparticiones del Estado.

En otro orden, también en la Ley Marco de Defensa Nacional se establece que, entre otras, las áreas básicas de competencia del MDN son asesorar y gestionar los temas de Política de Defensa y asuntos internacionales vinculados, así

como también la dirección y supervisión de la gestión y la formación de los recursos humanos tanto civiles como militares. Asimismo, esta ley menciona al Estado Mayor de la Defensa (ESMADE) como el órgano militar encargado de asesorar y coordinar actividades de las FFAA determinadas por la política militar.

Con respecto al ESMAD, en el artículo 16 literal C) de la Ley Marco de Defensa, se establecen sus cometidos básicos. Así, se trata del órgano militar del Ministerio, encargado de asesorar y coordinar las actividades de las Fuerzas Armadas (FFAA) bajo las directivas de la política militar en materia de:

- Elaboración doctrinaria y planificación del concepto de operación conjunta de las Fuerzas Armadas.
- Análisis y valoración de escenarios estratégicos.
- Planificación logística de las Fuerzas Armadas a nivel ministerial, particularmente en lo referido a sistema de armas, comunicaciones de equipamiento y nuevas tecnologías.
- Doctrina y reglas de enfrentamiento del instrumento militar.
- Planificación y coordinación de operaciones conjuntas y/o combinadas, centralizando en su organización los diferentes asuntos vinculados con la inteligencia militar, así como la actuación de los Agregados de Defensa de la Republica acreditados ante gobiernos extranjeros.

Al respecto cabe mencionarse que el 20 de abril del año 2014 el Presidente de la República, actuando en acuerdo con los ministros integrantes del CODENA, ha aprobado la Política de Defensa Nacional (Decreto 105/014), la que revisaremos a continuación.

LA POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL (2014)

Como primer punto respecto a la Política de Defensa Nacional podemos decir que es establecida por decreto del Poder Ejecutivo y no por ley. Es decir que no tuvo discusión política en el Parlamento, donde se podría haber intercambiado puntos de vista entre todos los partidos con representación parlamentaria.

En relación a su enfoque político de partida, en esta Política de Defensa Nacional se parte reiterando su caracterización de “política pública” ya determinada en el artículo 3° de la Ley Marco de Defensa.

En relación a sus contenidos propiamente dichos, existen numerosos elementos muy positivos a ser destacados. Primeramente hay que mencionar que se trata del primer documento político definido por un gobierno democrático

de Uruguay en el que se avanza en los temas políticos vinculados con la Defensa, resaltándose allí incluso el de manejarse conceptos tales como “interés nacional”, “objetivo nacional”, “cultura de defensa” y “amenazas”. En el mismo sentido, allí se establecen cuáles son los criterios políticos en los que se enmarca la Política de Defensa Nacional y sus consecuentes líneas estratégicas.

Así vemos que se menciona que es una política pública multisectorial y multidimensional, afianzada en la democracia, el estado de derecho y la observancia de los derechos humanos, el respeto a la soberanía nacional de los Estado y el derecho a su propia defensa nacional. Definir esto debe ser considerado como un gran avance en lo relativo a la conducción política de la Defensa Nacional en el Uruguay.

No obstante ello, existen algunos elementos que no terminan de clarificar la propia Política de Defensa. En esa línea y a los efectos del presente análisis, en este trabajo nos referiremos a los números de página del documento en cuestión, en razón de que el decreto que establece la Política de Defensa Nacional está inserto en un anexo que carece de articulado.

Así debemos mencionar que, por ejemplo, en su página 4 se define el concepto de “seguridad” como basado en la legislación vigente y especialmente en la Ley Marco de Defensa. Pero, de hecho, esta ley marco se refiere a Defensa Nacional y no a Seguridad, porque no se definió “seguridad” ni en la ley, ni siquiera se definió “seguridad” en el propio Debate Nacional sobre Defensa.

Como otro elemento importante a mencionar, en esta Política de Defensa Nacional se hace notar la eventualidad de movilización de los recursos de la sociedad para la instrumentación de la Defensa Militar. Ello puede verse en su página 15 cuando dice que

Siendo la Defensa Militar parte integral de la Defensa Nacional, es también un derecho y un deber del conjunto de la ciudadanía, en la forma y en los términos que se establecen en la Constitución de la República y las leyes, [...] en la instrumentación de la Defensa Militar deben confluir también coordinadamente las energías y los recursos del conjunto de la sociedad, procurando el máximo respaldo y la identificación con sus FFAA, contribuyendo, dentro del marco de sus competencias, directa o indirectamente al desarrollo nacional.

Al respecto debemos mencionar que el artículo 29 de la Ley Marco de Defensa establece que la instrucción militar y el servicio militar son voluntarios y que el artículo 33 deroga todas las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan a dicha ley. Es decir que, desde nuestro enfoque y siendo que esta Política

de Defensa Nacional es un decreto del Poder Ejecutivo y no puede cambiar lo establecido por una ley, hoy el Uruguay carece de instrumentos legales para movilizar militarmente a sus habitantes, salvo aquellas personas que voluntariamente sí decidan ser movilizados.

Otro aspecto que se menciona en ese párrafo transcrito arriba y que se deja sin definir es el relativo a “desarrollo nacional”. En ese sentido, no se aclara cuál sería la eventual contribución de las FFAA al mismo. Debemos aquí recordar que lo que el artículo 20 de la Ley Marco de Defensa establece al respecto es que

En tiempos de paz y bajo la autorización expresa del Ministro de Defensa Nacional, (las FFAA) podrán prestar servicios o colaboración en actividades que por su especialidad, relevancia social o conveniencia pública les sean solicitadas y sin que ello implique detrimento en el cumplimiento de su misión fundamental.

En ese marco, no se define a través de qué tipo de “colaboración” las FFAA promoverían el “desarrollo nacional”.

Ya en lo que respecta a lineamientos estratégicos de la Defensa Nacional (página 26 y siguientes de la Política de Defensa Nacional), es de considerarse que muchos de sus elementos son totalmente compartibles. No obstante, también muchos de esos casos son temas que estarían fuera de los ministerios que integran el CODENA – o la CIDEN – que son los firmantes del Decreto. Es que se habla allí de lineamientos estratégicos que involucran educación, salud, medio ambiente, desarrollo agropecuario, energía, infraestructura, etc. Por tanto no queda claro si los ministerios correspondientes y responsables de esos asuntos, han participado o no en la elaboración de dichos lineamientos estratégicos. Es decir que no se conoce el verdadero involucramiento institucional que esos actores puedan tener en la implementación de esta Política de Defensa Nacional.

En definitiva, podemos considerar que esta Política de Defensa Nacional es un gran avance, un muy buen inicio, no obstante, es muy genérica. En cierta forma y por sus contenidos, se parece más bien a los primeros capítulos de un eventual Libro Blanco.

Asimismo, cabe mencionarse que, si se trata de una política pública, faltaría clarificar las actividades para cumplir con los objetivos de política, es decir, qué acciones y qué instituciones son las responsables. Así como ha sido decretada, daría la impresión que está faltando el “quién hace qué cosa”, especialmente en lo relativo a los lineamientos estratégicos más allá de lo militar. A su vez, esto también se vincula con la idea ya mencionada de que entre los objetivos de la Política de Defensa Nacional hay temas que van mucho más allá de los ministerios integrantes del CODENA e involucran otras instituciones pertenecientes al Estado y que no queda claro si han participado en esas definiciones políticas.

LA POLÍTICA MILITAR DE DEFENSA (2016)

Al igual que en el caso de la Política de Defensa Nacional, la Política Militar de Defensa (Decreto 36/016), aprobada en mayo de 2016, también es establecida por decreto del Poder Ejecutivo y no por ley. Por lo tanto, tampoco tuvo discusión política en el Parlamento.

En dicha Política Militar de Defensa podemos leer que dentro de las competencias de las FFAA está la de contribuir al “desarrollo nacional”, sin definir qué se entiende por tal.

También se hace referencia al concepto de “defensa pasiva”, “defensa civil” y “protección civil”, sin definir qué se entiende por tales conceptos; mencionándose además en la misma línea de indefiniciones, la colaboración de las FFAA en aspectos de índole social, educativo, de desarrollo tecnológico, etc.

Cabe también ser mencionado aquí que por Decreto 6/018 (Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 2018) el Poder Ejecutivo encomienda a las FFAA tareas de vigilancia de fronteras “con la finalidad de preservar la soberanía e independencia del país, previniendo amenazas que afecten la integridad del territorio y sus recursos estratégicos.” Dicho decreto generó una inmediata reacción en la oposición política, porque se consideraba que las FFAA no tenían marco jurídico para tal accionar y que, cuando actuaran, se corría el riesgo de que el personal militar terminase procesado por delitos civiles.

En esa línea fue que, frente a un proyecto de ley que buscaba dar ese necesario marco jurídico del accionar de las FFAA, presentado por el opositor Partido Independiente, el Poder Ejecutivo presentó un proyecto de ley en el mismo sentido. Cabe mencionarse que, si bien el decreto que dispone que las FFAA actúen en custodia de fronteras está vigente, el proyecto de ley que le daría marco jurídico a tal accionar aún se encuentra a estudio parlamentario.

ESQUEMATIZACIÓN FINAL

En función de todo ello y, básicamente, de la Ley Marco de Defensa y de las políticas de Defensa Nacional y Militar de Defensa, podemos esquematizar la institucionalidad de la Defensa Nacional como a continuación se detalla.

INTERESES, PRINCIPIOS Y OBJETIVOS

De acuerdo a lo establecido en la Política Nacional de Defensa, Decreto 105/014 referido más arriba, los intereses nacionales esenciales son:

- La Soberanía Nacional y la Independencia del Estado
- La integridad territorial

- La vida y la libertad de sus habitantes
- La forma Democrática Republicana de gobierno y el Estado de Derecho consagrados por la Constitución de la República.

En relación con los intereses nacionales estratégicos, ellos son:

- El Derecho Internacional y la promoción de la paz.
- La inserción internacional y la integración regional
- Las niñas y los niños como principal interés estratégico del país.
- La preservación de la democracia en la región
- La protección del ambiente
- La presencia en el Continente Antártico
- Los recursos naturales estratégicos renovables y no renovables
- El desarrollo del conocimiento

En relación con los objetivos de la política, la Política de Defensa Nacional se refiere a los mismos intereses estratégicos arriba detallados, aunque con una redacción más amplia.

Sobre el valor geopolítico del país, la Política de Defensa menciona que el Uruguay posee una posición privilegiada como rivereño del Río de la Plata, puerta de entrada al núcleo del Cono Sur. Por tanto, la presencia de la Defensa Nacional en el espacio terrestre, aéreo y marítimo, se muestra como fundamental.

AMENAZAS PERCIBIDAS Y LATENTES

Sobre la temática de amenazas percibidas y latentes, siendo que la seguridad pública está siendo una materia atendida por el Ministerio del Interior y la Policía Nacional, no se perciben amenazas internas desde el punto de la Defensa Nacional y la utilización del instrumento militar.

En relación con las amenazas externas, vinculadas a violaciones de soberanía especialmente, los marcos normativos establecen jurisdicción a las FFAA en fronteras terrestres, espacio aéreo y marítimo.

GRADO DE ESTRÉS Y MANEJO CUALITATIVO

Como se mencionó, la seguridad pública es atendida por el Ministerio del Interior. Así, al no existir aún tiempo para poder evaluar el accionar de las FFAA en

el marco del decreto que dispone su presencia y accionar en fronteras terrestres (al norte limitando con Brasil porque es la única “frontera seca” del país), se podría decir que el accionar de las FFAA centra sus actividades en las de entrenamiento y preparación habituales, así como también en el cumplimiento de Misiones de Paz (solicitadas por ONU en su mayoría).

Asimismo, las FFAA también están siendo utilizadas en atender las necesidades del Sistema Nacional de Emergencias. Este sistema establece requerimientos en función de necesidades establecidas desde las autoridades políticas del Poder Ejecutivo, tanto en lo referido a situaciones de emergencias como consecuencia de desastres naturales, como el apoyo a poblaciones vulnerables.

ALIANZAS Y COALICIONES

De acuerdo a su Política de Defensa Nacional, el Uruguay prioriza su accionar internacional en la materia en dos áreas a resaltar. Por un lado, las Misiones de Paz en el marco de la ONU y otros acuerdos internacionales. Por otro lado, en materia de Defensa Nacional se considera de especial relevancia el marco regional, especialmente lo referido a UNASUR y al Consejo de Defensa Suramericano (CDS).

En este último marco, se menciona que el Uruguay visualiza la preservación de la paz y la seguridad como elementos fundamentales, con la cooperación en Defensa como clave, todo ello bajo una institucionalidad democrática y con la Defensa como herramienta al servicio de la paz y el desarrollo mundial. En ese entorno es que el CDS es referido como el espacio de diálogo político y de coordinación de los Ministerios de Defensa de la región, ámbito éste que permitiría la construcción de agendas regionales comunes.

Como consecuencia de todo ello y en el marco del CDS, se ve al Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa, institución de análisis y desarrollo regional de pensamiento estratégico, como una institución a ser destacada.

PRESTIGIO ENTRE ALIADOS Y ADVERSARIOS

En la Política de Defensa Nacional de Uruguay se menciona que tanto en la región como en el mundo se reconoce al país como sólido institucionalmente y con una democracia fuerte. Así, desde la Política de Defensa Nacional se pretende que Uruguay sea una conexión privilegiada entre la región y el resto del mundo.

Esto está dado, según allí se menciona, por su tradicional promoción del estricto cumplimiento de los principios generales del Derecho Internacional, tales como la libre determinación de los pueblos, la solución pacífica de las controversias y la no intervención de los asuntos internos de los Estados. Estos serían los

lineamientos de la Política Exterior del Estado. En el mismo sentido, se considera que Uruguay tiene un posicionamiento defensivo, aunque se reserva el derecho de legítima defensa, con la acción diplomática como primer instrumento de solución de conflictos.

ROLES DE LAS FFMM (¿SE JUSTIFICA LA EXISTENCIA DE FFMM?)

De acuerdo a la Ley Marco de Defensa, arriba mencionada, el accionar de las FFAA se centra en la defensa de la soberanía y la integridad territorial, no teniendo injerencia en conflictos internos. No obstante ello, la misma ley permite que las capacidades de las FFAA puedan ser utilizadas como apoyo (básicamente logístico y organizativo) de otras instituciones.

Así es que el pilar fundamental del Sistema de Emergencias son las FFAA, así como también las mismas apoyan en la implementación de políticas sociales a través del Ministerio de Desarrollo Social.

A nivel externo, y como ya se mencionó, se resalta la participación de las FFAA en Misiones de Paz.

Cabe destacar aquí que, en términos generales, se percibe que la ciudadanía está cada vez más afin a que las FFAA comiencen a realizar actividades de control interno y misiones del tipo policial, en función de la cada vez más compleja situación de inseguridad pública que se vive.

Es de mencionar también que en la instancia del Debate Nacional sobre Defensa, llevado adelante el año 2006, no hubo ninguna institución ni organización de todas las participantes que pusiera en tela de juicio la existencia o no de las FFAA.

FLUIDEZ Y SOSTENIBILIDAD ASUNTOS CÍVICO – POLÍTICO – MILITARES

Grado de entendimiento. En general, los temas de Defensa Nacional y vinculados con las FFAA no son temas que preocupen a la ciudadanía ni a la sociedad civil organizada, excepto a las organizaciones vinculadas con la defensa de derechos vulnerados en la dictadura. Por ende, en general tampoco es preocupación de los estamentos políticos.

Por tanto, se puede decir que existe una buena relación entre las FFAA y los partidos políticos y las instituciones políticas en general, pero con vínculos someros.

CAPACIDADES Y ACEPTACIÓN SOCIAL

La Política Militar de Defensa se define como defensiva y de carácter disuasorio y preventivo. En esa idea, menciona que la disuasión debe tener la capacidad real de causar daño, de comunicar esa capacidad y de ser creíble.

En relación con la aceptación y el prestigio social de las FFAA y, como se puede ver en la encuesta de marzo pasado realizada por Factum (Bottinelli, 2018), las mismas tienen un 36% de confianza de la sociedad, superando a la Iglesia Católica, al Parlamento, los empresarios, sindicatos e, incluso, a los partidos políticos. En términos de confianza institucional, las FFAA están sólo por debajo de los bancos, la policía y el Poder Judicial. Y estos valores de confianza en las FFAA vienen en aumento, como se puede ver allí.

CONCLUSIONES

El Debate Nacional sobre Defensa llevado adelante en el Uruguay durante todo el año 2006 fue un hito en relación a la conducción política de la Defensa Nacional. Allí se dieron cita actores pertenecientes a toda la sociedad nacional, tanto la sociedad política como la sociedad civil.

En ese marco se discutieron libremente todos los temas vinculados con la Defensa Nacional y el rol de las FFAA, produciéndose una gran cantidad de conceptos y análisis que terminarían siendo los insumos para que, desde las instituciones políticas, se comenzara un necesario proceso de definiciones institucionales y organizacionales.

Sin embargo, los efectos institucionales posteriores no han sido todo lo estructural que podía haberse pensado en un comienzo. De hecho, más allá de algún concepto importante y de varias generalizaciones instituidas por la Ley Marco de Defensa Nacional, en general y desde un punto de vista organizacional, las FFAA se siguen rigiendo por las leyes orgánicas elaboradas en el período de facto, e incluso de antes del mismo, sin que haya al momento ningún proyecto de reforma profunda que esté a estudio a nivel parlamentario.

En otro sentido, también podemos decir que la Política de Defensa Nacional, definida en el mes de abril del año 2014, termina siendo un punto digno de ser resaltado. Así, es la primera vez en décadas que las instituciones políticas hablan de objetivos nacionales, intereses, amenazas, cultura de defensa, etc. También se determinan los lineamientos estratégicos en base a los cuales habría que dirigir las diferentes instituciones para enfrentar los desafíos y amenazas allí mencionadas, todo lo cual en general es muy compartible.

No obstante ello, en esa Política de Defensa Nacional no está claro “quién hace qué cosa”. Además dicha política, y por lógica, no solo involucra los temas de seguridad y defensa clásicos, sino que también menciona temas medioambientales, de salud pública, de energía, educativos, etc. En este sentido, se desconoce cuál

fue el nivel de participación de otros ministerios integrantes del Poder Ejecutivo u otras instituciones del Estado, en esas definiciones.

En relación con la Política Militar de Defensa, allí se pueden ver muchos conceptos que aún no tienen definición. Por otro lado y dados los cometidos definidos, las FFAA podrían eventualmente ser involucradas en muchas áreas del quehacer nacional, varias de ellas más allá de lo militar.

Asimismo, es de ser resaltado que tanto la Política de Defensa Nacional como la Política Militar de Defensa, fueron promovidas a través de decretos del Poder Ejecutivo y no pasaron por una instancia de debate parlamentario.

En definitiva y para ir finalizando con este trabajo, decimos que ya han pasado más de doce años desde que se realizó el Debate Nacional sobre Defensa, pero los hechos institucionales y organizacionales resultantes del mismo, no terminan de cristalizar en verdaderos cambios estructurales.

REFERENCIAS

- Bayardi, J. (2006) “Hacia una política de Estado en Defensa Nacional”. En González, J. (comp.). *Debate Nacional sobre Defensa. Aportes Internacionales*. Montevideo: MDN-PNUD-UdelaR.
- Berrutti, A. (2006) “El debate nacional sobre defensa”. En González, J. (comp.). *Debate Nacional sobre Defensa. Aportes Internacionales*. Montevideo: MDN-PNUD-UdelaR.
- Besio, F. (2004) “Política y Defensa en Uruguay: Articulaciones Disfuncionales de Larga Data”. En Follietti, G. y Tibiletti, L. *Parlamento y Defensa en América Latina*. Buenos Aires: Resdal. Recuperado de: goo.gl/tRkGJa
- Bottinelli, E. (16 de marzo de 2018). *El Ranking de Confianza en Instituciones*. [Entrevista con Silva, A]. Recuperado de goo.gl/nV3fDt
- Berrutti, A. y Bayardi, J. (2006). *Debate Nacional sobre Defensa – Aportes Internacionales* Compilador: González, J. Proyecto PNUD – Ministerio de Defensa Nacional – Universidad de la República. Montevideo: Mastergraf Impresiones.
- González, J. (2010). “La cuestión militar: luego de cinco años llegan los desafíos más complejos”. En Mancebo, M. y Narbondo, P. *Reforma del estado y políticas públicas de la administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo: Ed. Fin de Siglo/ ICP/Clacso.
- González, J. (2010) *Uruguay, claroscuros de la primera gestión de izquierda en el gobierno y perspectivas del gobierno Mujica*. Recuperado de: goo.gl/2SmBii

- Ministerio de Defensa del Uruguay (15 de mayo de 2012). Modificación del reglamento orgánico funcional de la administración superior del Ministerio de Defensa Nacional. [Decreto 156/012]. Recuperado de: goo.gl/3TpaKe
- Presidencia de la República Oriental del Uruguay (14 de mayo de 2013). Reglamento de Organización y Funcionamiento del CODENA. [Decreto 147/013]. Recuperado de: goo.gl/GgRX1t
- Presidencia de la República Oriental del Uruguay (29 de abril de 2014). Decreto de Defensa Nacional. [Decreto 294/014]. Recuperado de: goo.gl/rHMREK
- Presidencia de la República Oriental del Uruguay (3 de mayo de 2016). Decreto de Defensa Nacional. [Decreto 36/016]. Recuperado de: goo.gl/EMxEu1
- Presidencia de la República Oriental del Uruguay (8 de enero de 2018). Decreto de Defensa Nacional. [Decreto 6/018]. Recuperado de: goo.gl/uEYTkz
- Real de Azúa, Carlos. (1964). *El impulso y su freno. Tres décadas de batllismo y las raíces de la crisis uruguaya*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental. Colección “Reconquista”.