

VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

LAS POLITICAS DE DEFENSA NACIONAL ANTE LOS NUEVOS DESAFÍOS GLOBALES.

El caso uruguayo. 1985-2016

Sergio Rico

INTRODUCCIÓN

Los procesos de transición hacia la democracia en Suramérica pusieron en la agenda desde el primer momento el tema Militar, entendiéndose por tal, el nuevo rol, misiones, organización y despliegue de las respectivas Fuerzas Armadas.

Paralelamente, en concordancia con la evolución histórica de los paradigmas y el fin de la Guerra Fría, la Defensa Nacional comenzó a ser estudiada desde un punto de vista integral, más allá del clásico tratamiento de la Defensa Militar del Estado.

Esto llevó en la región a la confección de Libros Blancos, actualización de la legislación en Defensa y coordinación de políticas a través de los procesos de integración, como es el caso de la UNASUR y la conformación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS).

Uruguay no escapó a esta tendencia regional y encaró desde la primera presidencia democrática del Dr. Julio Ma. Sanguinetti el tema militar. Aunque en los primeros años el tema estuvo muy impregnado por las investigaciones de Derechos Humanos, fueron haciendo cambios a través de las leyes de presupuesto. A partir del 2005, con la llegada de la izquierda al gobierno, da comienzo un análisis más detallado de la Política de Defensa a través de la instauración de un Debate (2006), la promulgación de la ley de Defensa (2010), la Política de Defensa (2014) y la Política Militar de Defensa (2016).

Es posible que la mayoría del Mundo viva en Paz, los conflictos han disminuido, las hipótesis de conflicto con los países vecinos son muy escasas casi inesistentes pero los cambios de las amenazas tradicionales por las nuevas amenazas globales son cada vez mas concretas. El cambio climático y la



protección del medio ambiente, el Comercio mundial de armas junto al Crimen Organizado y el Lavado de Activos sumando a los alcances del Terrorismo, la trata de personas; niños y mujeres han hecho que dichas amenazas se comporten en forma transnacional, global y multidisciplinarias, debiendo entonces cambiar las acciones estratégicas en la Defensa Nacional.

Este trabajo propone el análisis en perspectiva histórico – evolutiva el análisis del proceso de Políticas de Defensa llevado adelante en Uruguay a partir del año 1985, bajo el estudio de la doctrina, las nuevas Amenazas y la legislación aprobada hasta la actualidad.

I. 1985-1999

En este período asumieron la presidencia, el Dr. Julio María Sanguinetti por el Partido Colorado 1985-1989, el Dr. Luis Alberto Lacalle por el Partido Nacional 1990-1994 y nuevamente el Dr. Julio María Sanguinetti 1995-1999 por el Partido Colorado.

Período que se caracteriza por el control civil sobre el entorno militar y los cambios que se producen en las leyes orgánicas de las Fuerzas Armadas son cambios en cuanto a las formas de ascenso de sus Oficiales Generales de los Comandantes en Jefe pero no tanto en cuanto a la redacción de sus misiones.

Ejemplo de ello es el Art. 248 de la “Ley Orgánica de las FF.AA.” (Nº 14.157, de 1974) se indica que “La Seguridad Nacional en lo interior y exterior exige la contribución personal, material, moral e intelectual de todos los ciudadanos a los efectos de la Defensa Nacional, para el mantenimiento de la soberanía y la independencia de la Nación en caso de amenaza de ataque exterior o de situaciones excepcionales de conmoción interna (militares, económicas, político-sociales o de cualquier otro carácter)”

Este período culmina con su primer libro llamado “libro blanco” en la nueva época democrática del país donde se plasma el concepto de defensa que la describe de la siguiente manera: “Nuestra Política de Defensa se basa en unas Fuerzas Armadas de estructura y tamaño adecuados para asegurar efectos razonablemente disuasorios, y en un servicio exterior que actúe preventivamente para la obtención de una solución pacífica de las controversias que



eventualmente se puedan presentar, en el marco de una adecuada y oportuna estrategia de anticipación... En particular se considera de especial importancia el mantenimiento de una presencia muy activa de nuestros representantes en los distintos foros, a efectos de proyectar internacionalmente la imagen del Uruguay como país soberano, respetuoso del Derecho Internacional y del Estado de Derecho, y contribuyente permanente, dentro de sus posibilidades, a la paz y seguridad internacionales” (MDN - Uruguay, 1999).¹

En dicho libro de referencia se encuentra otra definición del concepto “Defensa”, como un concepto más restringido que la Seguridad, ya que sólo se refiere al mantenimiento de las condiciones que le permitan al país asegurar sus intereses primarios, ante posibles amenazas o acciones del exterior. La Defensa constituye la faceta externa de la Seguridad, y por lo tanto en este ámbito actúan los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional. Sin perjuicio, en aquellas situaciones en que los órganos nacionales competentes lo dispongan, apoyarán a las fuerzas de seguridad internas.

Como se aprecia la base de la Política de Defensa se continúa basándose en las Fuerzas Armadas, (sumando la política exterior del Estado a través del Ministerio de Relaciones Exteriores) manteniendo el concepto de defensa a sinónimo de territorio, defensa militar pero a su vez en este libro, a parte de las amenazas tradicionales de un estado agresor se agregan nuevas amenazas además que “...no puede descartarse que alguna de las formas de amenaza tradicionales pueda presentarse, ni puede ignorarse el riesgo que entrañan las nuevas y difusas formas de amenaza. Dichas formas pueden, a su vez, combinarse con las tradicionales. Amenazas tales como la inmigración ilegal, el terrorismo informático o el tráfico de drogas, aunque en un nivel inicial son competencia de las fuerzas policiales, pueden llegar a escalar a un nivel mayor, y afectar a aquellos bienes cuya tutela la comunidad ha confiado a las Fuerzas Armadas. Además, estas manifestaciones de inestabilidad pueden llegar a provocar inquietud en los países vecinos, si no son controladas a tiempo, y despertar en ellos la intención de intervenir allí donde las causas de inestabilidad no son controladas, para evitar su propagación. En esta perspectiva resulta indispensable disponer de Fuerzas Armadas capaces de controlar con eficacia esos brotes y de ejercer, tanto en sus agentes como en los demás países, el necesario efecto disuasivo”.² (MDN - Uruguay, 1999)

¹ “Bases para una Política de Defensa Nacional”, de 1999, firmado por el Dr. Juan Luis Storace

² Idem



A efectos de la elaboración de una política de defensa nacional, será necesario establecer cuales son los objetivos de la Defensa Nacional, los que naturalmente guardarán una íntima relación con los Intereses Primarios y los Intereses Estratégicos del país.

Como objetivos de la Defensa Nacional se establecen los siguientes:³

- Conservar la soberanía nacional y la independencia del Estado.
- Mantener su integridad territorial.
- Generar las condiciones de seguridad necesarias para hacer frente a las amenazas externas.
- Apoyar a las fuerzas de seguridad internas, en aquellos casos en que lo dispongan los órganos competentes.
- Promover el compromiso de toda la ciudadanía con la Defensa Nacional.
- Contribuir a la promoción y mantenimiento de la paz internacional

II. 2000-2004

Bajo la Presidencia del Dr. Jorge Batlle Ibañez, 2000-2014 elecciones a las que llega por su Partido Colorado, comienza a verse algunos cambios en el concepto de la Defensa Nacional, tal vez por los acuerdos firmados internacionalmente, tal vez por la modernización de los conceptos de Defensa en el mundo, tal vez por el cambio de los paradigmas de defensa que cambian la ecuación defensa-territorio por defensa-hombre-desarrollo económico.

Es así que vemos los Objetivos de la Defensa en “Aportes para un Debate” (MDN - Uruguay, 2005)⁴ que se definen los “objetivos de la defensa nacional”, que se clasifican como “permanentes” y “coyunturales”.

Objetivos permanentes:

Garantizar la soberanía, la integridad territorial, la independencia, el honor y la paz de la República, su Constitución y sus Leyes.

³ idem

⁴ La Defensa Nacional. Aportes para un Debate”, libro presentado en el año 2005 por el ex Ministro de Defensa Yamandú Fau



Proteger la vida e integridad de sus habitantes y su identidad cultural. • Respalda el sistema de gobierno republicano democrático representativo y el Estado de Derecho, así como el desarrollo económico y social del país.

Mantener la presencia en la zona económica exclusiva y en la plataforma continental.

Objetivos coyunturales:

Proteger los recursos naturales renovables y no renovables.

Contribuir a la conservación del medio ambiente.

Contribuir a mantener la paz, la seguridad internacional y la solidaridad y respeto a la vida humana.

Proyectar y promover la presencia del Estado en el continente Antártico.

Profundizar las relaciones de cooperación, fomentando la confianza mutua y la amistad con los países de la región, en especial con los integrantes del MERCOSUR.

Respalda el desarrollo del conocimiento en materia de investigación científica y adquisición de tecnología

Para el Sr. Ministro de Defensa Yamandú Fau las características de la “Política de Defensa Nacional forman parte de los temas que deben ser objeto de debate para que esta adquiera carácter de Política Pública y, adicionalmente, de Política de Estado.”⁵ Sin embargo todo lo descripto en su libro al finalizar su período describe la estructura, misiones y el accionar de las Fuerzas Armadas. Se comienza ver al final de este período un cambio en el discurso político que la Defensa Nacional debe ser una Política Pública y que no es sólo de los militares, sino que a demás todos los componentes del Potencial Nacional (actores políticos, económicos, sociales y tecnológicos con el militar) deben participar de la misma.

⁵ idem



III. 2005-2009 Presidencia del Dr. Tabaré Vazquez

Bajo la presidencia del Dr. Tabaré Vazquez triunfador de las elecciones del año 2004 por el partido Frente Amplio, primer partido de orientación progresista o de izquierda acorde a sus propias manifestaciones da comienzo en marzo de 2006, lo que se llamó el Debate Nacional sobre Defensa, impulsado por el Ministerio de Defensa Nacional, con el apoyo (técnico y financiero) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Universidad de la República (Facultad de Ciencias Sociales - Instituto de Ciencia Política). A juicio de sus organizadores la iniciativa buscaba desarrollar un diálogo donde participara la sociedad civil, legisladores, políticos, académicos, oficiales militares, funcionarios civiles del Ministerio de Defensa Nacional, y especialistas en las diversas temáticas vinculadas a la Defensa Nacional.

El objetivo general del Debate fue entre otros el de promover los más amplios acuerdos sobre políticas de defensa nacional ante una amplia participación de muy diversos actores sociales.

El Debate constaba de dos etapas: brindar insumos para la redacción de un proyecto de Ley por parte del Poder Ejecutivo y aportes al Ministerio de Defensa para un proyecto de una nueva Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas.

El Debate Nacional logró reunir miembros de todos los partidos políticos así como también a actores sociales en mesas temáticas orientadas a la generación de acuerdos. Las Mesas Temáticas de Debate (mayo-agosto 2006) analizaron cinco temas: Definición y características de la Defensa Nacional; Política Exterior y Defensa; Ministerio de Defensa; Fuerzas Armadas y Justicia Militar.

Dos años de haber culminado el debate antes mencionado, en febrero del 2008, el Poder Ejecutivo remite al Poder Legislativo el proyecto de ley de Defensa Nacional.



Este es el primer documento que queda claramente establecido las diferencias entre la Política Militar de Defensa y la Política de Defensa Nacional, concibiendo a la primera "... como una parte de la política de defensa nacional. Refiere exclusivamente al conjunto de disposiciones tendientes a asegurar la integridad territorial del país, la custodia del ejercicio de la soberanía nacional, así como la obtención de los recursos humanos y materiales que fueren necesarios para obtener una adecuada y eficaz preparación para enfrentar una agresión militar externa".(Ley Marco de Defensa)

Las principales innovaciones en el proyecto de Ley de Defensa son: a) El establecimiento del Sistema de Defensa Nacional con la función de determinar la política de Defensa Nacional, incluyendo además del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo y al Consejo de Defensa Nacional; b) La diferenciación entre política de Defensa Nacional y política Militar de Defensa; c) La creación del Consejo de Defensa Nacional como órgano de asesoramiento del Presidente de la República en asuntos de defensa; y d) La creación del Estado Mayor de la Defensa, como órgano de asesoramiento de materia ministerial-militar, bajo las directivas de la política militar, dependiente del Ministerio de Defensa Nacional.

El proyecto de ley del Poder Ejecutivo ingresó a la Asamblea General el 18 de febrero de 2008 y el 25 fue remitido a la Cámara de Senadores.

IV. 2010-2014

A escasos días de aprobarse la Ley Marco de Defensa se instaló el segundo gobierno del Frente Amplio con José Mujica como Presidente.

Recien en el año 2010, en el Uruguay se definió a la Defensa Nacional como "*el conjunto de actividades - civiles y militares- dirigidas a preservar la soberanía y la*



*independencia de nuestro país, a conservar la integridad del territorio y de sus recursos estratégicos, así como la paz de la República, en el marco de la Constitución y las leyes; contribuyendo a generar las condiciones para el bienestar social, presente y futuro de la población”*⁶, sin embargo aún persiste el viejo paradigma que la Defensa Nacional es sinónimo de Fuerzas Armadas y sólo le compete al Ministerio de Defensa Nacional.

El marco legal vigente en su art.2 nos señala que dicha política “*constituye un derecho y un deber del conjunto de la ciudadanía*” y que deben confluir en su instrumentación “*todas las energías y los recursos del conjunto de la sociedad*”.

Esta nueva norma, señala en su art. 3, que la Política de Defensa Nacional, debe ser tratada como política pública, estando enmarcada en el derecho interno e internacional que el Estado profesa, y en su artículo 8 establece que es competencia del Poder Ejecutivo diseñar la Política de Defensa Nacional, cosa que se concreta el 24 de abril del 2014 por decreto N° 105, firmado por los Ministros que integran el Consejo de Defensa Nacional.

En su Artículo 7 menciona que los integrantes del Sistema de Defensa Nacional, actuando cada uno en el marco de sus competencias, son: El Poder Ejecutivo, El Poder Legislativo y el Consejo de Defensa Nacional. Esto conviene mencionarlo aquí debido a que comenzamos a ver la denominación de Sistema, que luego veremos que a los efectos de poder alcanzar los Objetivos Estratégicos y las Acciones Estratégicas dentro y fuera del país que marca la Política de Defensa Nacional, se debería tener en cuenta quién compone el Sistema para poder actuar en la Política de Defensa y quién lo gestiona para poder medir si se están o no alcanzando los Objetivos propuestos.

⁶ Ley 18650, art 1º Ley Marco de Defensa Nacional



Más adelante en su TITULO II - ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y FUNCIONAL DEL SISTEMA DE DEFENSA NACIONAL CAPITULO 1 - PODER EJECUTIVO su Artículo 8 nos muestra las competencias del Poder Ejecutivo que a continuación se describen “Compete al Presidente de la República actuando con el Ministro de Defensa Nacional, con los Ministros respectivos o con el Consejo de Ministros: A) Determinar la política de Defensa Nacional y sus objetivos. B) Dirigir la Defensa Nacional. C) Ejercer el Mando Superior de las Fuerzas Armadas. D) Adoptar las medidas pertinentes para solucionar las situaciones de crisis que afecten a la Defensa Nacional. E) Ejercer la conducción político-estratégica de la Defensa Nacional. F) Establecer las directivas para las negociaciones exteriores que afecten a la política de Defensa Nacional”⁷. A los efectos de la presente investigación vemos aquí que le compete al Poder Ejecutivo y así lo hizo por decreto, junto a los Ministerios que integran el Consejo de Defensa Nacional (CODENA) determinar la Política de Defensa Nacional (PDN) y el mismo Poder Ejecutivo dirigir la misma.

Ahora bien, si continuamos bajando algún escalón en la escalera de mando del Poder Ejecutivo encontramos otro órgano que también compone el Sistema de Defensa Nacional y es el CODENA⁸ con sus competencias determinadas por la LMD y aquí describiremos el Artículo 12 “Compete al Consejo de Defensa Nacional asesorar sobre la Defensa Nacional. Tiene entre otros cometidos: A) Analizar 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. B) Analizar y proponer las hipótesis de conflicto. C) Sugerir la adopción de estrategias, aprobar los planes y coordinar las acciones necesarias para la defensa. D) Realizar

⁷ Ley 18650, Ley Marco de Defensa Nacional

⁸ CODENA, Integración Ministerios de Economía y Finanzas, Interior, Relaciones Exteriores y Defensa Nacional.



propuestas sobre asuntos relacionados con la defensa que, por afectar a varios organismos del Estado, exijan un tratamiento conjunto”. En este artículo haremos especial mención al hecho de la competencia de determinar las Amenazas y proponer acciones estratégicas, las cuales se encuentran en la PDN y lo mas importante en su punto “D” realizar propuestas en temas de PDN a otros actores estratégicos, lógicamente que integran el Sistema y que las mismas exijan un tratamiento conjunto, o sea más de un ministerio, mas de una dirección, recordemos aquí que no estamos hablando de Política Militar sino de Defensa Nacional con la definición establecida en la mencionada Ley de referencia que va mas allá del uso de la fuerza, que en forma sintética es el uso del Potencial Nacional para el logro de los Objetivos Nacionales para el bienestar del conjunto de la Sociedad.

Ahora llega el turno de analizar y describir cuales son las competencias de uno de los integrantes del Sistema de Defensa Nacional⁹; El Ministerio de Defensa Nacional tiene por atribución y competencia básica la conducción política de aquellas áreas de la Defensa Nacional que las leyes y el Poder Ejecutivo en el marco de sus facultades determinen y en particular todo lo relacionado con las Fuerzas Armadas. Está dirigido por el Ministro de Defensa Nacional quien tiene como cometidos, además de los asignados por la Constitución de la República, los siguientes: A) Actuar con el Presidente de la República en todo lo inherente a la Defensa Nacional. B) La preparación, la dirección, el ordenamiento y la ejecución de la política de Defensa Nacional; la obtención y la gestión de los recursos humanos y materiales para ello. C) La dirección superior y la administración de las Fuerzas Armadas, en aquello que no se reserve directamente el Poder Ejecutivo. D) Integrar como miembro permanente el Consejo de Defensa Nacional”.

⁹ Art 14 de la Ley Marco de Defensa: “TITULO III - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL SECCION I - ORGANIZACION



En dicho artículo 14, que precede, se establece como atribución y competencia en su apartado “B” la preparación, la dirección, el ordenamiento y la ejecución de la PDN, la obtención y la gestión de los recursos humanos y materiales para ello, o sea, le está dando a un sector muy peculiar, que se especializa en la utilización de la Fuerza, atribuciones sobre la dirección y todo lo relacionado a la gestión de la PDN, cuando veremos más adelante que en la mayoría de los Objetivos Estratégicos y sus Acciones Estratégicas son mínimas las oportunidades del uso de la Fuerza, ya que como principio de la PDN está la resolución pacífica de los conflictos.

Este apartado B en el artículo 14 deja ver una contradicción dentro de la Política de Defensa Nacional, ya que le asigna a un solo actor y justo el actor military la organización y ejecución de la PDN cuando como veremos más adelante la mayoría de las amenazas u obstáculos descriptos no son primordialmente de accionar military, y cuando a su vez se define a la PDN como política pública que estará en función del desarrollo económico y social y no military.

Para terminar con los principales artículos de la LMD es importante resaltar lo estipulado en su Artículo 16 “Sin perjuicio de las disposiciones que establezca la Ley Orgánica del Ministerio de Defensa Nacional y demás normas complementarias que se dictaren, serán áreas básicas de su competencia las siguientes: A) Política de Defensa: Con funciones de asesoramiento y de gestión esta área entiende en temas generales de política de Defensa Nacional y en los asuntos internacionales vinculados a ella, llevando a cabo las tareas de articulación con otras instituciones nacionales o extranjeras en las materias propias de este Ministerio”¹⁰..... Vemos aquí como baja a tierra lo establecido en el Artículo 16 que le daba

¹⁰ IDEM



atribuciones al MDN para conducir, dirigir gestionar la PDN designando un órgano interno dentro del MDN que gestiones y articule con otras instituciones todo lo relacionado a la PDN.

B.- Política de Defensa Nacional

El 24 de Abril del año 2014 se firma el decreto por el cual se establece la Política de Defensa Nacional.

Una de las novedades que presentaba la LMD fue la creación del Consejo de Defensa Nacional (CODENA), como un órgano asesor y consultivo del Poder Ejecutivo, que le permite determinar el proceso de planificación de la Defensa Nacional, definir los objetivos y lineamientos generales con el fin de elaborar las políticas y estrategias sectoriales.

El CODENA cuenta con una Secretaría Permanente y luego con la reglamentación por parte del Poder Ejecutivo¹¹ se incluyó la Comisión Interministerial de Defensa Nacional (CIDEN). A la cual se le asignaron los siguientes cometidos: “planificará y coordinará las actuaciones necesarias para el funcionamiento del consejo, ejecutará los acuerdos adoptados, solicitará informes de los planes de los distintos órganos de la administración pública que contribuyan a la defensa nacional y realizará las tareas encomendadas por el CODENA. Sus deliberaciones tendrán carácter de “reservado” y sus decisiones deberán adoptarse por consenso”. La CIDEN podrá solicitar a través del Secretario del CODENA se informen los planes de los distintos órganos de la Administración Pública, para la preparación de los planes que contribuyen a la Defensa Nacional. La Secretaría es un órgano de coordinación cuyo Jerarca, el Secretario, es designado por este Consejo. Hasta el momento, las designaciones han

¹¹ REGLAMENTO DE ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO DE DEFENSA NACIONAL (CODENA), Decreto 147/013 del 14 de Mayo del 2013



recaído en los distintos Jefes del Estado Mayor de la Defensa (ESMADE) órgano creado en la Ley Marco de Defensa Nacional.

Es importante remarcar la integración de la CIDEN que en su Artículo 9° establece “La Comisión Interministerial de Defensa Nacional estará compuesta por: a) El o los representantes que los miembros permanentes del CODENA designen. b) Los representantes de otros Ministerios o dependencias del Estado cuyos conocimientos o competencias se consideren de utilidad para el estudio de los asuntos específicos que hubieran de tratarse y que sean designados por el CODENA”.¹²

El CODENA fue el órgano responsable, que en nombre del Poder Ejecutivo, a través de la CIDEN diseñó la PDN, documento que detallaremos a continuación.

Lo primero a destacar en el diseño de la PDN es que el actor político define como los instrumentos fundamentales para la ejecución a; la Diplomacia, la Economía, la Seguridad Pública y la Defensa Militar. Pero también agrega seguidamente que en el proceso de diseño, implementación, ejecución y evaluación de las Políticas Públicas en materia de Defensa Nacional interactuarán todos los actores citados, además de aquellos específicamente involucrados. Uno de los temas centrales de esta investigación fue demostrar que cuando se dice “además de aquellos actores específicamente involucrados” estamos ante un vacío de conocimiento por parte de esos posibles actores por el desconocimiento de la PDN.

Dentro de este decreto se establece que la Defensa Nacional debe ser concebida, conducida y gestionada por el Poder Ejecutivo, a través del: CODENA, Presidencia de la República, Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de Defensa Nacional (MDN) y el Ministerio del Interior (MI) y por otro

¹² IDEM



lado el Poder Legislativo (PL), asegurando así el equilibrio institucional.¹³ Es importante destacar el tema de la conducción y gestión de la PDN debido a como veremos más adelante esta política está compuesta por un sinnúmero de actores, una red social muy grande que necesitará gestión para poder alcanzar los objetivos establecidos. La mencionada PDN no establece ningún gestor principal y ningún encargado de llevar un monitoreo de los logros alcanzados, pero la LMD si establece que el MDN será el encargado de gestionar la implementación de dicha política. O sea una PDN que es multidisciplinaria, multisectorial, amplia en su concepto y contenido, donde encontramos que más del 90 % de sus Objetivos y acciones Estratégicas son de la órbita Civil, se le asigna su gestión a la órbita Militar.

El objetivo fundamental de la PDN, que veremos más adelante como los detalla, que los nombra como Objetivos Permanentes, es el Desarrollo Económico y Social, vemos aquí en forma muy rápida que excede largamente el nivel militar y a juicio del investigador también excede las posibilidades de actuación de los cuatro instrumentos citados en el parágrafo anterior. Queda muy claro en la lectura de los documentos y en el transcurso de la investigación que la PDN es algo global, Nacional y no sectorial por lo tanto no se la debe confundir con los temas militares, aunque ellos forman parte de la misma, como los temas de la diplomacia, la seguridad, la economía y también la educación, la salud, el medio ambiente, diferentes sectores que no se nombran, pero hay muchas acciones estratégicas que deberán ser cumplida por estos actores entre otros.

Un parágrafo muy importante que es preciso mencionar de su texto es: “ Así, el involucramiento y la participación ciudadana en la Implementación de la Defensa del país, en las múltiples formas que ésta tiene, son condición fundamental para afrontar los desafíos presentes y futuros” Vemos aquí otra prueba de como el Sistema, que va a tener que ejecutar las acciones dispuestas en la PDN, es muy amplio, no sólo a los cuatro instrumentos, sino también

¹³ Política de Defensa Nacional, Decreto 105, del 29 de abril d 2014,



a otros actores que pueden estar involucrados y por último incluye a la Sociedad en forma completa.

Dentro de su introducción encontramos que la misma se determina como multisectorial y multidimensional, destacándose la importancia de la prospectiva, la planificación y la coordinación entre los distintos organismos del Estado. Esta afirmación es muy importante para la investigación en curso y por supuesto para la implementación de la presente Política Pública porque lo abarcativo de los actores involucrados hace que el Sistema que implementará la PDN sea muy complejo.

La PDN es una Política Pública que tiene como propósito orientar la acción integral del Estado y dicho documento determina el proceso de planificación, por el cual se transmiten los Objetivos y Lineamientos estratégicos al más alto nivel. El Sr. Gral. Del Aire Ramón Bonilla¹⁴ nos decía: *“sería muy importante que cada Ministerio hiciera su política pública, ya sea por ministerio o por los grandes temas que el Estado quiere proteger, así tener una Política Pública en Educación, en Medio Ambiente, en suelos, en fronteras, etc. etc. Es una PDN que nos une a todos, al Estado en su conjunto”*

Otra de las menciones importantes y que tiene que ver y mucho con la investigación es el hecho que el desarrollo de una cultura de DEFENSA NACIONAL en el seno de la Sociedad uruguaya, es fundamental para sensibilizar acerca de la importancia de las cuestiones vinculadas con nuestra Soberanía en Integridad Nacional, intereses y Objetivos Nacionales.¹⁵ El actor estratégico principal es la Sociedad en su conjunto ya que el documento hace mención al gran valor estratégico que esta tiene ya que contribuye a: Obtener información precisa y actualizada, canaliza los recursos económicos y humanos adicionales a los públicos, les da

¹⁴ Ex Comandante de la Fuerza Aérea, Ex Comandante del Estado Mayor de la Defensa y su último cargo fue Coordinador de Inteligencia. Actualmente retirado.

¹⁵ Política de Defensa Nacional, Decreto 105, del 29 de abril d 2014



sustento social a las políticas y permite una mayor capacidad de la gestión pública. Es el consumidor final. Por eso la real importancia de la Cultura en “DEFENSA” que debe de tener.

La PDN, contiene en forma muy bien detallada un estudio de como es el contexto internacional, regional y nacional, como así también el posible escenario futuro al 2030 para nuestro país, los intereses nacionales que inspiran al Uruguay, los Objetivos de la Defensa Nacional, que obstáculos podemos enfrentar y los lineamientos estratégicos que los podríamos definir como las Acciones Estratégicas que deben llevar a cabo los actores involucrados, el SISTEMA en general. Del estudio hasta aquí de esta investigación surge que el Sistema en general para cumplir estos Objetivos y Acciones Estratégicas es muy amplio y sobrepasa en cantidad y calidad a los cuatro instrumentos que en principio involucra la PDN.

Un tema realmente muy interesante a destacar en esta PDN es una mención que deja muy en claro el alcance de esta Política Pública, y es el caso cuando comienza a describir el contexto internacional y donde hace mención a las dimensiones del Poder; “.....incluyen además del poderío militar, la productividad económica, la participación en el mercado global, la innovación tecnológica, el acceso a los recursos naturales estratégicos, así como también factores intangibles como la voluntad nacional y la habilidad diplomática”¹⁶ En este punto vemos en forma anticipada lo abarcativo del concepto apoyo al desarrollo, apoyo a la conquista de los Objetivos Nacionales, la Defensa Nacional todos términos que abarcan a los actores estatales y privados de nuestro País, a la Sociedad en su conjunto. Todos deberán tener una u otra obligación en la ejecución de esta PDN y para ello el conocimiento y la educación adecuada.

Veremos ahora un punto de particular importancia en la gestión de la Política de Defensa Nacional y para ello describiremos la Misión que tiene el Inciso 03 MDN, en la Ley de

¹⁶ Política de Defensa Nacional, Decreto 105, del 29 de abril d 2014



Presupuesto 2015-2019 el cual dice “MISION Preparar, dirigir, ordenar y ejecutar la Política de Defensa Nacional, aprobada por el Poder Ejecutivo; obtener y gestionar Recursos Humanos y Materiales para ello (art 14 ley 18650). De conformidad con el artículo 1° de dicha norma la Defensa Nacional comprende el conjunto de actividades civiles y militares dirigidas a preservar la soberanía y la independencia del Estado Uruguayo, conservar la integridad del territorio y sus recursos estratégicos así como la paz de la República, en el marco de la Constitución y las Leyes, contribuyendo a generar las condiciones de bienestar social” Como vemos aquí a un sector de los involucrados en la Defensa Nacional el Poder Ejecutivo le asigna la Misión de gestionar todo lo relativo a la obtención y la gestión de los recursos humanos y materiales, necesarios para aplicar la PDN, o sea que no es el CODENA ni la CIDEN la encargada de una misión tan multidisciplinaria y multisectorial, sino que le asigna a uno de los cuatro instrumentos tan importante responsabilidad. Aquí nace la interrogante si de ser necesarios más recursos para el MSP para afrontar una pandemia será este Ministerio el encargado de gestionar dichos recursos.

Es muy importante señalar cuales son los Objetivos y las Acciones Estratégicas que describe la PDN, para luego analizar, quién los puede ejecutar y si hay precisiones para cada uno de los actores, y si hay mediciones y reglas de control y coordinación para una buena ejecución. (Implementación segunda fase de una Política Pública)

1.- Objetivos de la Defensa Nacional

En el diseño de la PDN luego de diagnosticar el Escenario Internacional, Regional y Nacional se establecieron cuales son los Intereses Nacionales Estratégicos que contribuyen a asegurar los Intereses Nacionales Vitales para la Nación y que ellos se traducen luego en Objetivos de carácter Permanente¹⁷

¹⁷ IDEM



- Garantizar la Soberanía, la Independencia y la Paz de la República, su Constitución y sus Leyes.
- Garantizar la Integridad Territorial
- Proteger la vida e integridad de sus habitantes y su identidad cultural
- Respalda el Sistema de Gobierno Republicano-Democrático y el Estado de Derecho, así como el desarrollo económico y social del país.

Estos objetivos algunos de ellos rosan lo intangible es posible que puedan ser alcanzados sólo por los cuatro instrumentos principales de esta PDN, pero seguramente se necesite de la colaboración de toda la Sociedad y sin duda alguna el conocimiento de la misma.

2.- Objetivos de carácter estratégico¹⁸, son los necesarios acorde a los Intereses Nacionales Estratégicos

- Contribuir a mantener la paz, la seguridad internacional, la solidaridad y respeto a la vida humana.
- Profundizar las relaciones de cooperación y confianza mutua con los demás países de la región.
- Fortalecer la infraestructura educativa y social del país para asegurar las capacidades de la niñez, brindando oportunidades para su desarrollo.
- Fortalecer el compromiso democrático en la región
- Promover el desarrollo del conocimiento y la investigación científica en el país y la adquisición de tecnología.
- Proteger los recursos naturales estratégicos renovables y no renovables.
- Contribuir a la protección del Medio Ambiente.
- Mantener y promover una mayor presencia del Estado Uruguayo en el Continente Antártico.

¹⁸ Política de Defensa Nacional, Decreto 105, del 29 de abril d 2014



- Fortalecer la presencia del Estado en los espacios terrestres, marítimos y aéreos de interés nacional, así como en las organizaciones internacionales que regulan los mismos.

Los Objetivos de carácter Estratégico son más precisos que los anteriores, pero si miramos en forma prospectiva e imaginamos escenarios futuros y la actuación de actores estratégicos trabajando en pos de los mismos vemos a muchos actores que no están previstos en forma particular en esta Política Pública, trabajando de alguna manera para conquistar los mismos.

3.- Obstáculos

La PDN establece un capítulo para establecer cuales son los Obstáculos que podríamos enfrentar¹⁹ que a continuación mencionaremos:

- El deterioro del Medio Ambiente
- La aparición de Pandemias
- El Crimen Organizado
- Los Actos Terroristas
- La materialización del Espionaje y los ataques Cibernéticos
- La inestabilidad democrática en la Región
- El surgimiento de Guerras Extra-Continetales
- El agravamiento de conflictos regionales
- Las crisis económicas
- La apropiación y el control indebido de los recursos estratégicos

Como se aprecia estos Obstáculos son amenazas para la conquista de los Objetivos Estratégicos desarrollados con anterioridad, las cuales son difíciles de controlar, (terrorismo, narco terrorismo, narco tráfico, tráfico de niños, mujeres, armas, sustancias peligrosas) ya que

¹⁹ Política de Defensa Nacional, Decreto 105, del 29 de abril d 2014



son provocadas muchas veces por factores exógenos, contextos regionales e internacionales donde nuestro país, nuestro poder nacional no puede influir de manera sobresaliente para poder evitar muchas de esas amenazas.

Aquí tenemos una gran similitud con las amenazas establecidas en la [declaración sobre Seguridad en las Américas](#), firmada por todos los países miembros, efectuada el 28 de octubre de 2003 en la *Ciudad de México*.

El Estado para sentirse seguro, para llevar adelante su estrategia nacional, se debe de incrementar su capacidad para la prevención y manejo de eventuales riesgos, incertidumbres, amenazas que interfieran en el cumplimiento con esos Objetivos Nacionales seleccionados. El Estado debe de tener las mejores condiciones sociales, políticas y económicas para poder desarrollarse. Desarrollo y Seguridad son las características más salientes de la Gobernabilidad.

La Defensa Nacional busca mantener las condiciones de seguridad externa necesarias para que el país pueda asegurar sus intereses primarios. La defensa es un cometido esencial del Estado en tanto sólo éste puede organizar y emplear la fuerza, en protección de sus intereses. Constituye una actividad integral del Estado en tanto involucra el empleo de todos los medios nacionales necesarios a fin de evitar y eliminar amenazas y resolver conflictos. En tal sentido, comprende un ámbito de competencia que excede los límites de lo estrictamente militar. La Defensa Nacional como lo dice la PDN es y debe ser multidisciplinaria, por ello todos los factores del potencial nacional deben de estar inmiscuidos en los planes de gestión estratégicos. La Defensa Nacional es un bien público no excluye a ningún ciudadano.

Por último, la PDN establece los Lineamientos Estratégicos para la Defensa Nacional, que están definidos en función de los Objetivos a obtener, describiendo un conjunto de acciones



tendientes a alcanzarlos y mantenerlos, considerando la magnitud de los obstáculos que han sido expuestos. Los lineamientos están separados en el aspecto Nacional unos 35 lineamientos e Internacional unos 27 lineamientos

4.- Lineamientos Estratégicos²⁰

Veremos algunos aspectos nacionales:

- Preservar el Estado de Derecho y fortalecer el Estado y las instituciones gubernamentales como expresión de la Democracia, en cuanto representantes del pueblo soberano.
- Potenciar el adecuado desarrollo de la niñez y adolescencia y promover su inclusión educativa, como condicionantes del porvenir de la nación.
- Promover y fortalecer el establecimiento de poblaciones en las zonas de frontera y en aquellas que se consideren estratégicas por la autoridad competente, estimulando la instalación de servicios públicos, fomentando políticas de empleo y creación de las infraestructuras necesarias.
- Fortalecer el sistema de Inteligencia del Estado.

Veremos algunos aspectos Internacionales

- Promover la coordinación permanente entre los Ministerios de Defensa Nacional, Interior, Economía y Finanzas y Relaciones Exteriores, para la actualización de la información acerca de los obstáculos y riesgos potenciales que se deriven de la situación internacional.
- Fortalecer los mecanismos políticos de cooperación del MERCOSUR y la UNASUR, en particular los vinculados a la aplicación de la cláusula democrática y el Protocolo Adicional

²⁰ Política de Defensa Nacional, Decreto 105, del 29 de abril d 2014.



al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la Democracia, en caso de ruptura institucional en los países de la región.

- Continuar la diversidad de mercados de forma de disminuir la vulnerabilidad del país ante eventos mundiales adversos.

V. Conclusiones

VI. En el primer período estudiado, con la vuelta a la plenitud del Sistema Democrático el Uruguay pensó más en el control civil sobre el militar que en el tratar de confeccionar una Política de Defensa Nacional, sino que la literatura estaba en la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, y no existía otro documento.

- A. En el segundo período estudiado ya nos acercamos más a la redacción de los libros blancos de defensa, y a pesar que continúa siendo la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas el único documento oficial que habla sobre la Defensa Nacional, comienza a sobrevolar la idea que la Defensa Nacional está por encima de la Defensa Militar y que se debe de elaborar una Política Pública con participación de múltiples actores.
- B. En el tercer período estudiado aparece la Ley Marco de Defensa, que se podría llegar a concluir que es una ley donde deja en claro cuales son los órganos de conducción política y cuales los estratégicos, y que marca seriamente el control civil sobre el militar estableciendo que la Política de Defensa es una Obligación y un Derecho de toda la ciudadanía.
- C. Por último vemos que en el cuarto período a estudio y que coincide con el gobierno del Ex Presidente Jose Mujica, se redacta el decreto de la Política de Defensa Nacional, que no tuvo casi ninguna participación los actores sociales, no se discutió en distintos ámbitos como si se hizo con la Ley Marco de Defensa y



estableció los instrumentos, los objetivos, los obstáculos a vencer y los lineamientos estratégicos que serán el norte de aplicación para los cuatro instrumentos que componen la PDN.

VII. BIBLIOGRAFIA

Dr. Juan Luis Storace Libro Publicado por el Ministerio de Defensa Nacional: Bases para una Política de Defensa Nacional”, Montevideo, Uruguay1999.



VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

Prof Yamandú Fau Libro Publicado por el Ministerio de Defensa Nacional La Defensa Nacional. Aportes para un Debate”, Montevideo, Uruguay,2005.

Ley 18650, del 19 de Febrero 2010, art 1º Ley Marco de Defensa Nacional.

Decreto 147/013 del 14 de Mayo del 2013 Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Defensa Nacional (CODENA).

Decreto 105, del 29 de abril d 2014, Política de Defensa Nacional.

