EL DEBATE NACIONAL SOBRE DEFENSA EN EL URUGUAY

Consecuencias – y no consecuencias – a siete años de su realización[1]

Mag. Félix Besio

Investigador independiente

Email: fabegd@gmail.com

Resumen: La tradición uruguaya nos indica que los temas vinculados con la Defensa Nacional constituyen un asunto en cierta forma pendiente, fuera de una discusión política profunda. Con el advenimiento del primer gobierno de izquierda en el Uruguay y considerándose que la Defensa Nacional no es solo un tema militar sino que es un tema político que incumbe a toda la ciudadanía, en el año 2005 se comienza a trabajar en un cambio institucional, promoviéndose la implementación de un amplio debate nacional al respecto. Así fue que durante todo el año 2006, organizado por el Ministerio de Defensa Nacional y la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR, y con el financiamiento del PNUD, se llevó a cabo el Debate Nacional sobre Defensa, donde se procuró una amplia participación de diferentes actores, tanto políticos, como sociales, académicos e, incluso, corporativos. El objetivo general era que sus conclusiones se constituyesen en insumos para una Ley de Defensa Nacional y una Ley Orgánica de las FFAA. Hoy, a más de siete años de finalizado dicho Debate, en este trabajo nos preguntamos qué consecuencias institucionales, organizacionales y políticas tuvo finalmente el Debate Nacional sobre Defensa; qué cambios y qué continuidades se pueden mencionar; y de qué manera la recientemente aprobada Política de Defensa Nacional se vincula con todo ello.

Palabras clave: Defensa Nacional, Debate Nacional sobre Defensa, Institucionalidad militar.

[1] Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, "¿Qué ciencia política para qué democracia?", Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014.

EL DEBATE NACIONAL SOBRE DEFENSA EN EL URUGUAY

Consecuencias – y no consecuencias – a siete años de su realización

Mag. Félix Besio*

INTRODUCCIÓN

La tradición uruguaya en materia de política de Defensa Nacional muestra que se trata de un asunto en cierta forma pendiente, con un enfoque institucional que no se evidencia como de primer nivel en la discusión política profunda.

Podemos decir que esto ha tenido su correlato en la sociedad en general o viceversa, en una suerte de relativa indiferencia institucional y social en los temas de Defensa Nacional. Mientras desde la política no se tratan los temas de defensa porque parecería no interesar a la sociedad en general, la sociedad en general no analiza los temas de Defensa Nacional porque desde la política no se muestra su relevancia.

De esa forma las FFAA, en tanto instituciones burocráticas, han ido ocupando los espacios vacíos que el escenario político les fue dejado, incluso en relación con definiciones conceptuales y políticas de gestión institucional, con sus consecuentes responsabilidades.[2]

Pero, desde nuestra perspectiva, podemos decir que la Defensa Nacional sí tiene una importancia que no puede ser soslayada, en virtud de tratarse de una de las funciones primordiales del Estado. Es que el Uruguay, con algo menos de 30.000 personas trabajando en dependencias del Ministerio de Defensa Nacional (MDN), es un país que tiene una muy alta relación de cantidad de militares sobre población[3]. En la misma línea, es relevante mencionar que aproximadamente el 20% de sus FFAA están afectadas al cumplimiento de Misiones de Paz a través de organismos multilaterales,

---

* Félix Besio es Licenciado en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR y Magíster en Estudios Organizacionales por la Universidad Católica del Uruguay. Asimismo, integró el Consejo Asesor que fue creado para colaborar con el Debate Nacional sobre Defensa llevado adelante durante el año 2006, el cual fue dirigido por el Sr. Viceministro de Defensa Nacional, Dr. José Bayardi.

[2] 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, Félix. *Política y Defensa en Uruguay: Articulaciones Disfuncionales de Larga Data* en el libro Parlamento y Defensa en América Latina, Gilda Follietti y Luis Tibiletti (Comp.) RESDAL. Buenos Aires 2004. Libro también disponible en la Web en http://www.resdal.org.ar/parlamento-y-defensa/libro-parlamento.html (accedido el 11 de marzo de 2014).

[3] Atlas comparativo de Defensa 2012 de RESDAL, accedido el 20 de agosto de 2014 en http://www.resdal.org/ebook/AtlasRESDAL2012/print/atlas-completo.pdf

tanto desplegadas como en preparación para despliegue, siendo uno de los países que más efectivos aporta en tal sentido en relación con su población.

A pesar de esos elementos y del hecho 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 Defensa Nacional. 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.

Basado en todo ello, en este trabajo se pretende analizar las eventuales consecuencias políticas, institucionales y organizacionales que pudo haber tenido finalmente el Debate Nacional sobre Defensa. En tal sentido, se procurará determinar los cambios y continuidades generados, así como también, a la luz de dicho debate, se revisará la recientemente aprobada Política de Defensa Nacional.

Para ello, primeramente se hará una revisión de los productos generados por el proceso del Debate Nacional sobre Defensa y sus documentos acordados. Luego, se analizará el marco normativo – institucional del cual se partía en el año 2005, y los nuevos marcos generados a partir de ese momento, enunciando cambios institucionales y organizacionales considerados como relevantes. Finalmente, se revisará la mencionada Política de Defensa Nacional, recientemente aprobada.

En función de todo ello, concluiremos que 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 en materia de Defensa Nacional los cambios siguen siendo pocos y parciales.

EL DEBATE NACIONAL SOBRE DEFENSA

SU GÉNESIS

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, el Ministerio de Defensa Nacional (MDN) se establece 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 administración de gobierno 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.[4]

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 instituciones, al Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE) en el entendido de que la Política de Defensa Nacional debe estar articulada especialmente con la Política Exterior del país. También 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 – serían insumos para la elaboración de un

[4] Documento: Objetivos del Debate: http://www.mdn.gub.uy/public/020_debnacdesobj.pdf; Conferencias: Dra. Azucena Berruti y Dr. José Bayardi. "Debate Nacional sobre Defensa – Aportes Internacionales" Julián González Guyer (Comp.) Proyecto PNUD – Ministerio de Defensa Nacional – Universidad de la República. Mastergraf impresiones. Montevideo, 2006, (pp. 39 y ss.) http://www.mdn.gub.uy/public/007_aportes_internacionales.pdf (Accedido el 11 de marzo de 2014)

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.

LOS SEMINARIOS INTRODUCTORIOS Y LOS EJES DEL DEBATE

Durante el proceso del debate también se llevaron a cabo una serie de seminarios, a saber: un seminario internacional con especialistas de la región y del mundo, con el objetivo de escuchar las experiencias de otros países que ya han pasado por instancias similares de redefiniciones en relación con la Defensa Nacional; un seminario nacional donde expertos nacionales muestran sus visiones respecto a la temática; y otro seminario también nacional pero específico sobre Ley Orgánica de las FFAA, donde especialistas, funcionarios de gobierno y jerarquías militares dan su visión al respecto.

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. Grandes definiciones políticas referidas a la 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. Grandes lineamientos políticos respecto a sus funciones y diseño institucional. Definiciones políticas generales respecto a la 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.

En definitiva, por cada eje se termina armando lo que dio en llamarse una "Mesa Temática de Debate" o coloquialmente MTD, numerándolas según el tema, de 1 a 5, una MTD por eje, excepto el eje 4, que termina con dos MTD diferentes: las FFAA por un lado y los temas vinculados con la Justicia Militar, por otro.

Con posterioridad a la realización de estas MTD vinculadas con la elaboración de una Ley de Defensa, también se llevaron a cabo dos mesas más relativas a la elaboración de una nueva Ley Orgánica de las FFAA. Los temas allí abordados fueron los recursos humanos en las FFAA y la educación profesional militar, respectivamente.

LOS CRITERIOS DE FUNCIONAMIENTO DE LAS MESAS TEMÁTICAS

Los criterios de funcionamiento de las MTD no constituyen un tema menor.[5] Se parte de la base de que las MTD son el ámbito de discusión y generación de insumos con los que se pretende ayudar al MDN en la elaboración de los proyectos de ley ya referidos, siendo de éste la responsabilidad de tal elaboración.

En tal sentido se estableció que las opiniones que allí se vertieran se manejarían bajo el principio de "no atribución" y no supondrían compromisos institucionales de los organismos que representan, así como tampoco podrían ser motivo de sanciones para quienes participen en tanto funcionarios públicos. Este punto también englobaba al personal militar que participaba en el proceso de debate.

Asimismo se estableció que se trabajaría a partir de borradores elaborados por el MDN en consulta con un Consejo Asesor creado al efecto. Asimismo, se intercambiarían opiniones por vía electrónica, existiendo además en la web del MDN un acceso libre para recibir aportes de la ciudadanía.

EL PROCESO DEL DEBATE EN SÍ MISMO

La participación en el debate la podemos calificar como importante, tanto cuantitativa como cualitativamente. En la exposición de motivos del proyecto que terminó siendo la Ley Marco de Defensa Nacional (Ley 18.650)[6] se puede leer que aproximadamente el 18% fueron participantes provenientes del Poder Ejecutivo, exceptuándose aquí al MDN que, por sí mismo, tuvo una participación de casi un 11%. Los participantes del

[5] Los mismos se pueden leer en http://www.mdn.gub.uy/public/020_mtdcnf.pdf (Accedido 20 de agosto de 2014)

[6] Dicho proyecto se puede leer en: http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/proyectos/2008/02/ASUNTO67_19%2010%202007_00001.PDF (Accedido 20 de agosto de 2014)

Poder Legislativo fueron casi el 18% del total, 12% fueron militares, más de 4% provenientes de organismos partidarios, casi 3% de gobiernos municipales, 23% de diversas organizaciones de la sociedad civil y más de 10% de universidades tanto de la Universidad de la República (UdelaR) como de universidades privadas.

En relación con los contenidos del debate y como se puede ver en la página web del Debate Nacional sobre Defensa[7] del sitio oficial del MDN, el mismo produjo una gran cantidad de materiales, en tanto aportes para la definición de nuevos marcos legales relacionados con el MDN y las propias FFAA. Allí se pueden consultar incluso cada una de las relatorías de las sesiones de las MTD que funcionaron a lo largo de la instancia del debate. Por tanto, podemos decir que los objetivos que se estableció el proyecto, enunciados someramente al comienzo del presente trabajo, se cumplieron.

A los efectos de este trabajo, a continuación se mencionan sumariamente las conclusiones de las MTD.

MTD 1. DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LA DEFENSA NACIONAL.

Conceptos, componentes, competencias institucionales, la ciudadanía y su relación con la Defensa Nacional.

Documento final acordado[8]:

Reconociendo que existieron muy variados aportes, finalmente la MTD llega a un documento acordado. En su redacción final se establece que:

La Defensa Nacional constituye un derecho y un deber del conjunto de la ciudadanía. Es una función básica, esencial, permanente e indelegable del Estado, con el fin de contribuir a generar las condiciones necesarias para alcanzar el bienestar presente y futuro de la población.

En su instrumentación confluyen coordinadamente las energías y los recursos del conjunto de la sociedad dirigidos a salvaguardar la soberanía, independencia e integridad territorial así como los recursos estratégicos del país y a preservar la paz de la República en el marco de la Constitución y las leyes. Ella debe tender a enfrentar eventuales amenazas, gestionar riesgos y/o a reducir las vulnerabilidades del país que afecten los valores, principios e instituciones consagrados en la Constitución de la República.

[7] Debate Nacional sobre Defensa http://www.mdn.gub.uy/?q=debate_nacional (Accedido 20 de agosto de 2014)

[8] Documento acordado MTD1: http://www.mdn.gub.uy/public/021_docacormesa1.pdf (Accedido 20 de agosto de 2014)

Asimismo, se define que las FFAA son el instrumento militar de la Defensa Nacional, recomendándose redefinir los marcos legales que las involucran, especialmente en lo relacionado a las reservas militares.

En el sentido de involucramiento ciudadano con la Defensa Nacional, se recomienda crear mecanismos que potencien la participación la sociedad civil en tareas del Sistema Nacional de Emergencias, vinculado a la seguridad ambiental, de instalaciones, etc.

Partiéndose de la base de que la Política de Defensa Nacional es una política de Estado, se muestra conveniente que se cuente con una ley que defina los conceptos y competencias de las instituciones que participan en ella.

Se sugiere la elaboración de una Ley de Inteligencia que actualice conceptos, que regule la actividad en todos los ámbitos de la administración pública y que genere los mecanismos de control parlamentario sobre dicha actividad.

Finalmente, se recomienda la creación de un Consejo de Defensa Nacional, aunque sin mencionarse quiénes serían sus integrantes. Asimismo, se recomienda la implementación de una Secretaría de Asuntos Estratégicos, la que debería funcionar en la órbita de la Presidencia de la República.

MTD 2. POLÍTICA EXTERIOR Y DEFENSA. Definiciones Estratégicas de la Política Exterior: Seguridad Internacional y Seguridad Regional. Cooperación militar. Operaciones de Paz.

Documento final acordado:[9]

Se acuerda que la Política de Defensa Nacional del Uruguay debe estar en línea con la política exterior y se enmarca en el respeto a la autodeterminación de los pueblos, la no intervención en asuntos internos de los Estados y el arreglo pacífico de las controversias internacionales, en el marco del derecho internacional vigente para la República.

Asimismo se promueve al multilateralismo en el ámbito de la seguridad internacional y la priorización de los vínculos con los Estados y pueblos latinoamericanos, especialmente los países vecinos y el MERCOSUR, lo que representa el marco estratégico de alianzas más estrecho de la República.

[9] El documento acordado no se encuentra disponible en la Web del MDN. El material que figura como documento acordado MTD2 en http://www.mdn.gub.uy/public/023_relsesespmesa2.pdf (Accedido 20 de agosto de 2014) es una relatoría anterior. Este análisis se hace en base a los materiales que obran en poder del autor del presente trabajo, en tanto integrante del Consejo Asesor del MDN en el Debate Nacional sobre Defensa.

En tal sentido se sugiere que la Ley de Defensa defina el carácter defensivo ("no agresivo" para algunos participantes) de la estrategia de defensa militar de la República y su voluntad política de promover mecanismos basados en la cooperación y la promoción de la confianza mutua. Aquí se propone la visualización de intereses comunes con los países vecinos, a los efectos de promover iniciativas de cooperación que contribuyan a fortalecer la estabilidad de la región y potenciar capacidades.[10]

Desde otro punto de vista, se sugiere que el MDN fortalezca sus capacidades institucionales de análisis, elaboración y seguimiento de las diferentes situaciones internacionales referidas a sus competencias específicas, promoviendo una mayor coordinación con el MRREE.

En el mismo sentido, la participación en Misiones de Paz constituye un instrumento y una decisión soberana que debe guardar coherencia con la política exterior de la República en la promoción de los intereses nacionales en el ámbito internacional. Por ello debería estar siempre sujeta a un cuidadoso análisis caso por caso, en función de la corresponsabilidad de ambos ministerios (MDN y MRREE) en lo que respecta al mandato de ONU (cuando corresponda) y sus reglas de enfrentamiento, así como los lineamientos políticos determinantes de nuestra participación en cada Misión de Paz. Asimismo, el despliegue de contingentes no puede afectar el cumplimiento de las misiones fundamentales asignadas a las Fuerzas Armadas.

También en relación con el MRREE, se establece como conveniente que se promueva la revisión del Tratado Interamericano de asistencia Recíproca (TIAR), en el entendido de que ha perdido efectividad y vigencia.

En lo que respecta a la participación de fuerzas militares uruguayas en actividades reales y/o virtuales de carácter combinado[11], las mismas deben guardar coherencia con las necesidades del país, estableciéndose que sus objetivos deben ser el intercambio de experiencias y conocimiento de doctrinas de empleo diferentes, el conocimiento y

---

[10] En las MTD se afirmó que se entiende por defensa colectiva a aquellos mecanismos que brindan al país garantías ante eventuales agresiones externas, ya que los mismos se activan sólo en estos casos, tal como está definido en la Carta de Naciones Unidas. Se indicó que cuando se hace referencia a cooperación en defensa, se alude a mecanismos que fortalecen la capacidad de defensa no por la vía de aumento del poder bélico disponible para el país, sino a través de formas de entendimiento, colaboración y confianza mutua que ayudan a prevenir la ocurrencia de conflictos.

[11] En términos generales doctrinariamente se entiende como "accionar conjunto" cuando en una determinada operación militar actúan más de una de las diferentes ramas de las FFAA. Asimismo, se entiende como "accionar combinado" cuando en una determinada operación actúan FFAA de diferentes países. Se entiende como "accionar conjunto y combinado" cuando se dan las dos situaciones antes mencionadas a la misma vez.

entrenamiento profesional en utilización de tecnologías y sistemas diferentes – profundizando el conocimiento de fortalezas y debilidades – así como también conocer la realidad operativa de las FFAA de otros países a la vez que se potencian las medidas de confianza mutua.

Finalmente se propone que las Agregadurías de Defensa y Militares así como otros representantes militares del país en el exterior, guarden estricta correspondencia con las prioridades que defina el Poder Ejecutivo con el asesoramiento del MDN, el MRREE y otros ámbitos institucionales eventualmente involucrados.

MTD 3. MINISTERIO DE DEFENSA. Grandes Definiciones sobre sus Competencias y Alcances. Lineamientos para un Diseño Institucional. Los Servicios no militares del Ministerio de Defensa.

Documento final acordado:[12]

En el documento acordado se menciona que el MDN tiene como atribución y competencia la conducción política de aquellas áreas de la Política de Defensa Nacional que determinen las Leyes y el Poder Ejecutivo, en el marco de sus facultades y en particular en lo relacionado con las FFAA. Al efecto, se define la conducción política como la planificación estratégica, la generación de la doctrina de empleo y despliegue de las FFAA, los lineamientos en educación militar y la implementación misma de la Política de Defensa Militar, con su consecuente articulación y coordinación con otras instituciones relacionadas, tanto nacionales como extranjeras.

Asimismo, se determina que el MDN es responsable de la gestión administrativa, financiera y de los criterios de gestión de los recursos humanos, tanto civiles como militares en todas las unidades ejecutoras, así como también de la conducción y supervisión de todas las actividades que cumplen las FFAA. Al efecto, el MDN deberá desarrollar nuevas capacidades institucionales a través una estructura organizativa acorde y que disponga de los recursos necesarios.

En relación a su Área de Asuntos Políticos, se define que entenderá en temas generales de Política de Defensa Nacional, en asuntos internacionales y estratégicos en la materia, en política y doctrina de sus diferentes reparticiones, en la Dirección del Sistema Nacional de Apoyo a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (SINOMAPA), así

[12] Documento acordado MTD 3 fue accedido el 20 de agosto de 2014 y se puede extraer de http://www.mdn.gub.uy/public/025_docacormesa3.doc

como también en la articulación del MDN con otras instituciones nacionales o extranjeras, en los temas de su competencia.

En relación con el Área de Administración General, se define que entenderá en lo relacionado con la dirección y supervisión de la política de reclutamiento de personal civil y militar, sistemas de regulación de cuadros, de ascensos y de retiros y de las reservas; la planificación, gestión y control de ejecución económico financiera y presupuestal del MDN; y la centralización de compras de bienes y servicios significativos del MDN.

En relación con el Estado Mayor de la Defensa, esta área tendrá funciones de asesoramiento y entenderá en la elaboración doctrinaria y planificación del accionar de las FFAA bajo criterios de operación conjunta. Asimismo entenderá en las reglas de enfrentamiento; el asesoramiento, planificación, coordinación y supervisión de las actividades que cumplen las FFAA, siempre bajo directivas de la política militar; el análisis y valoración de escenarios estratégicos futuros, distinguiendo tendencias que configuren las diferentes situaciones probables; la educación militar; la centralización de la planificación logística de las FFAA a nivel ministerial, particularmente lo referido a sistemas de armas, de comunicaciones y equipamiento común a las Fuerzas; la centralización de la inteligencia militar de las FFAA; la planificación, coordinación y supervisión de operaciones conjuntas y/o combinadas.

En relación con el Área de Servicios Sociales del MDN, entenderá en los sistemas de sanidad de las FFAA y en los temas relacionados con los servicios de retiros, de vivienda y de tutela social de las FFAA.

Pero más allá de las diferentes áreas mencionadas, se definieron criterios relacionados con diversos asuntos. En recursos humanos se entiende que el personal civil, administrativo y de servicio debe ser reordenado contemplando las especificidades del MDN en articulación con criterios de la Oficina Nacional de Servicio Civil.

En relación con los servicios no militares, se promueve el análisis cada situación. Para el caso de la Dirección Nacional de Meteorología (DNM) y más allá de la existencia de servicios de meteorología en cada una de las FFAA, se considera que los cometidos que cumple la misma no la configuran como una organización que deba depender del MDN, por lo que habría que promover su pasaje a alguna otra dependencia del Estado.

En relación con el Instituto Antártico Uruguayo, se considera que el soporte organizativo y logístico que le brinda el MDN en general y las FFAA en particular, hacen que sea necesario su mantenimiento bajo la órbita del MDN.

Por otro lado, en relación con la Dirección de Pasos de Fronteras, se considera que debe evaluarse la pertinencia de que el control y dirección de este organismo permanezca en el MDN o que pase a otra órbita del Estado.

En relación con la Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica (DINACIA), hubo diferentes opiniones. Por un lado se promueve la separación del MDN, en general y de la Fuerza Aérea en particular, en el entendido que afecta el desarrollo de la actividad civil al dejarse en manos militares una gestión que no les es propia. Por otro lado, se promueve mantenerla en la órbita del MDN pero con cambios sustanciales en lo relativo a designación de directores y estabilidad y permanencia en esos cargos. En otro orden, en general se promueve la separación de las funciones de regulación normativa, ejecución y control ya que la definición de la política de transporte aéreo debería estar en la órbita del Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

MTD 4. FUERZAS ARMADAS: Componente Militar de la Defensa. Definiciones Generales sobre Misiones. Pertinencia de Misiones Policiales y de otro tipo no militar. Interoperabilidad entre Fuerzas y doctrina conjunta: grandes lineamientos hacia su diseño e implementación.

Documento final acordado:[13]

Primeramente, en el documento acordado se establece que la conducción de la defensa militar de la República es competencia del Poder Ejecutivo a través del MDN.

Así se define que las competencias relacionadas con el orden interno corresponden al Ministerio del Interior y no deben ser misiones específicas de las FFAA, a excepción de las que preceptivamente la ley establezca. No obstante y previa disposición del mando superior, las FFAA podrán complementar con sus capacidades operativas a los organismos del Ministerio del Interior cuando se requiera. En cualquier caso, cuando las FFAA sean convocadas a brindar apoyo a otros organismos en tareas de orden interno, deberán contar con el adecuado marco legal para su actuación.

En la misma línea se establece que las mal llamadas “nuevas amenazas” (por ejemplo narcotráfico o terrorismo) también son competencia del Ministerio del Interior, sugiriéndose que el eventual Consejo de Defensa Nacional y la eventual Secretaría de Asuntos Estratégicos, tengan entre sus funciones el estudio de posibles amenazas emergentes a efectos de asesorar al Poder Ejecutivo.

[13] Documento acordado MTD4 fue accedido el 20 de agosto de 2014 y se puede extraer de: http://www.mdn.gub.uy/public/027_mtd4final.pdf

Asimismo se establece que en casos de grave e imprevista conmoción interior, y cuando los organismos competentes del Estado se vean desbordados, el mando superior podrá disponer que las FFAA actúen en apoyo, comunicando al Poder Legislativo y estando a la decisión de éste (Art. 168 Inc. 17 de la Constitución).

En relación con los cometidos de las FFAA, el documento menciona que su cometido fundamental es la ejecución de los actos militares dirigidos a defender la soberanía, independencia e integridad territorial así como los recursos estratégicos del país y contribuir a preservar la paz de la República en el marco de la Constitución y las leyes.

En el mismo sentido se define como misiones sustantivas a aquellas cuyos objetivos son dar cumplimiento al cometido fundamental de las FFAA. No obstante se entiende que existen misiones en las que las FFAA pueden utilizar algunas de sus capacidades a los efectos de cooperar con otros organismos en diferentes tareas o enfrentar situaciones de emergencia provocadas por catástrofes de origen natural y/o humano, las que podrán ser dispuestas por el mando superior administrativamente. Asimismo, aquellas misiones en que lo central sea utilizar el conjunto de sus capacidades, lo que incluiría la eventualidad del uso de la fuerza, deberán ser definidas por ley. En todos los casos la definición de misiones de las FFAA es potestad del mando superior, en el marco de la Constitución y las leyes.

En relación con otras tareas que cumplen las FFAA, se remarcan dos tipos. Por un lado se mencionan las relacionadas con actividades de investigación y desarrollo tecnológico y/o científico. Se trata de aquellos ámbitos de actividad que por su carácter estratégico y/o bélico el Poder Ejecutivo ha conferido competencias a las FFAA, determinando que las mismas hayan adquirido capacidades propias al respecto. En tales casos el documento sugiere al MDN que promueva y potencie su desarrollo por la vía del fomento de la asociación con instituciones especializadas nacionales y/o extranjeras, en el marco de la política de desarrollo nacional. En actividades no necesariamente bélicas y/o estratégicas, incluyéndose actividades económicas, se sugiere que el MDN someta a revisión la pertinencia de que el Estado invierta recursos en ellas.

Asimismo y en el caso de la custodia perimetral de cárceles como tarea excepcional y transitoria que cumplen las FFAA, se sugiere al MDN que gestione el fin de dicha situación en los plazos más breves posibles.

En relación con los ámbitos de competencias y atribuciones asignados a la Policía Aérea Nacional (PAN) y la Prefectura Nacional Naval (PNN), sus responsabilidades deben estar dirigidas a la prevención y represión de las contravenciones a regulaciones que,

por su tipificación, solo pueden ocurrir en sus ámbitos de competencias, es decir, que puedan afectar la seguridad portuaria o aeroportuaria, tanto de personas, cargas, infraestructura y naves o aeronaves.

MTD 5. JUSTICIA MILITAR: Organización, Jurisdicción, Código de Proceso Penal y Código Penal Militar.

Documento final acordado:[14]

En el documento acordado se definen áreas fundamentales de responsabilidad. Por un lado, el área ética y moral regulada por el reglamento de los tribunales de honor, cuyos sujetos son los oficiales de las FFAA. Por otro lado, el área disciplinaria, relacionada con la comisión de faltas, entendiéndose como tales el incumplimiento de leyes, decretos, órdenes, instrucciones o disposiciones de carácter militar y que no constituyen delito militar. Esta área está regulada por los reglamentos disciplinarios. Finalmente el área penal militar, relacionada con la jurisdicción penal militar.

En el documento se señala que la Constitución, en su artículo 253, no define "delito militar" pero que al establecer la existencia de una jurisdicción militar y limitar su esfera de competencia a los delitos militares y al caso de estado de guerra, los delitos comunes cometidos por militares en tiempos de paz, cualquiera sea el lugar donde se cometan, estarán sometidos a la Justicia ordinaria. En el mismo sentido, los delitos militares no podrán ser aplicados a los civiles.

En el caso de estado de guerra, existen dos posiciones. Por un lado se consideran delito todos los cometidos por militares, sean delitos ordinarios o militares. La otra posición determina que también en estado de guerra los delitos comunes cometidos por militares deben ser sometidos a la justicia ordinaria.

En relación con la inserción institucional, existen matices. Se considera la organización de la jurisdicción penal militar como materia especializada del Poder Judicial. También se menciona que los jueces deben ser preceptivamente asesorados en sus resoluciones por profesionales militares letrados. Otras posiciones mencionan que la jurisdicción militar, al no estar consagrada como tal por la Constitución, no tiene por qué organizarse como materia especializada del Poder Judicial. Que los cargos de jueces militares deberán ser ejercidos por militares letrados, preferentemente retirados.

[14] Documento acordado MTD5 fue accedido el 11/3/14 y se puede extraer de http://www.mdn.gub.uy/public/029_mtd5f.doc

En relación con el Juez Sumariante, se sugiere cambiar su denominación por la de Instructor Presumariante, con la función de cumplir las primeras diligencias indagatorias en caso de presunción de que un miembro de la unidad militar pudiera haber cometido un delito militar.

En relación con el ámbito disciplinario militar, se sugiere que el Ministerio de Defensa Nacional promueva un proceso de revisión y actualización de dichos instrumentos legales, entre otros el Código Militar de 1884 aun parcialmente vigente, los Reglamentos de Servicio – como el R-21 –, etc. así como también de toda la legislación militar.

Asimismo se menciona que los procesos de revisión en recursos sobre faltas disciplinarias que se llevan adelante en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, cuente con asesoramiento militar debido a la especificidad del sistema disciplinario.

LEY ORGÁNCIA DE LAS FFAA – MTD 1. RECURSOS HUMANOS EN LAS FFAA.

Documento acordado[15]

El documento acordado trata básicamente del personal superior de las FFAA y presenta la necesidad de que los cambios deban hacerse paulatinamente, respetándose los derechos adquiridos de los funcionarios.

Se determina que el MDN, con el asesoramiento de cada Fuerza, deberá determinar el cupo para el ingreso de cada escuela de formación de oficiales para cada año.

Asimismo y para todos los casos, se considera que para ingresar a las escuelas de formación de oficiales se debería haber finalizado el segundo ciclo de enseñanza secundaria.

En relación con las reservas en las tres FFAA, se acordó que existe la necesidad de revisar y actualizar la Ley de Instrucción Militar Nº 9943.

En lo que refiere al sistema de ascensos, se sugiere que hasta el grado de Teniente 1º o hasta el grado de Capitán o sus equivalentes en la Armada Nacional, los ascensos se realicen por antigüedad computable – años simples –, sistema vigente al momento. Para los grados superiores debería ser por antigüedad calificada, entendiéndose por ésta al guarismo resultante de la ponderación de la antigüedad computable en el grado, la calificación en el grado, precedencia obtenida en cursos obligatorios realizados en el

[15] Documento acordado Ley Orgánica de las FFAA MTD1 fue accedido el 20 de agosto de 2014 y se puede extraer de: http://www.mdn.gub.uy/public/031_MTD1LOFFAA3.pdf

grado, la realización del Curso de Estado Mayor (cuando corresponda según el grado), otros méritos (idiomas, otros estudios, etc.) y la nota obtenida en el concurso de ascenso o prueba de suficiencia, según corresponda.

En relación con el retiro militar, se propone que se constituya como causal de retiro obligatorio para los grados entre Teniente 1º y Teniente Coronel (o sus equivalentes para la Armada Nacional) el permanecer dos años en exceso del tiempo mínimo de antigüedad en el grado (tiempo necesario para el ascenso) y no lograr ascender al grado inmediato superior. Y para el caso de Coronel (o Capitán de Navío para la Armada Nacional) por haber alcanzado 10 años de permanencia en el grado y no ascender al grado superior.

En relación a los ascensos a Oficial General, se sugiere considerar como requisito previo el ser Diplomado en Estado Mayor. Asimismo y para asegurar una renovación mínima del personal superior de las FFAA se sugiere que se realicen un número mínimo de ascensos anuales a Oficial General para lo cual, de no existir vacantes, se pasaría a retiro obligatorio el oficial general más antiguo, excepto los Comandantes en Jefe.

LEY ORGÁNCIA DE LAS FFAA – MTD 2. Educación profesional militar e instituciones de formación dependientes del MDN.

Documento acordado[16]

En relación con el sistema de formación de oficiales el documento menciona que existen dos componentes curriculares, un componente académico y un componente de carácter ético-doctrinario. El componente de carácter ético-doctrinario se vincula con incorporación de valores y pautas de comportamiento funcionales a las misiones y tareas asignadas a las FFAA, proceso que acompaña toda la carrera del militar. Por ello el documento sugiere que el MDN, por ser la institución política responsable, supervise permanentemente el proceso pedagógico en tal sentido.

En lo vinculado con el componente académico, en el documento se reconoce que las diferentes instituciones de formación de oficiales han dirigido sus esfuerzos a elevar sus niveles académicos, incrementando los vínculos con el resto del sistema de enseñanza nacional. La recomendación de la MTD es que, cuando haya que realizarse cursos que tengan contenidos no estrictamente militares, se habiliten los mecanismos institucionales para posibilitar que dichos conocimientos y capacidades sean adquiridos

[16] Documento acordado Ley Orgánica de las FFAA MTD2: http://www.mdn.gub.uy/public/032_finalmtd2.pdf (Accedido 20 de agosto de 2014)

en instituciones del ámbito civil. En el mismo sentido, se recomienda la promoción del concurso para la provisión de cargos docentes, facilitando que docentes universitarios – particularmente de la UdelaR – dicten los cursos que no tienen contenidos militares, garantizándose además el espíritu crítico y la máxima amplitud de conocimientos.

En lo referido a la educación pre – militar impartida a adolescentes, se reconoce que es un tema complejo y peculiar, y que toca asuntos vinculados con lo axiológico, pedagógico, de selección de docentes y asignación de recursos.

LOS CAMBIOS EN DEFENSA NACIONAL POST DEBATE (2007 – 2013)

LOS MARCOS NORMATIVOS DE BASE

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)[17].

Por su parte, las FFAA se regían – y en general aún se rigen – 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.

El proceso de debate termina en diciembre de 2006 con una ceremonia en la cual, con la presencia de autoridades del PNUD, de la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR, y de quiénes participaron de las diferentes instancias, se hace entrega a las autoridades

[17] http://nordef.mdn.gub.uy:8080/Nordef/servlet/descargar?9254 Accedido el 20 de agosto de 2014.

del MDN de todos los materiales extraídos del proceso, tanto en formato digital como también impreso.

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 finalmente en febrero de 2010, con el número 18.650 y 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.[18] Los mismos aún no han sido aprobados en las instancias parlamentarias. En la misma línea, el proyecto de ley sobre Inteligencia también está en la misma situación de estudio parlamentario desde octubre del mismo año 2011.[19]

Así, al momento en el que se escribe este trabajo, no se han promovido 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 y que pueda decirse que son consecuencia del Debate Nacional sobre Defensa. De hecho, podemos decir que los cambios que sí se han venido dando con posterioridad al Debate Nacional referido, que comentaremos a continuación, son cambios coyunturales que sólo modifican algunos aspectos puntuales de las leyes orgánicas de las FFAA vigentes.

CONSECUENCIAS Y NO CONSECUENCIAS DEL DEBATE NACIONAL

Desde el enfoque de este trabajo, mencionamos que la Ley Marco de Defensa, de tan sólo 33 artículos, es una ley que incluye alguna definición relevante, pero también muchas generalizaciones. Al día de hoy, en general los temas de Defensa Nacional se siguen rigiendo por las leyes orgánicas de la dictadura e, incluso, anteriores.

---

[18] http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/proyectos/2011/03/mdn_749.pdf Accedido el 20 de agosto de 2014.

[19] http://www0.parlamento.gub.uy/repartidos/AccesoRepartidos.asp?Url=/repartidos/camara/d2011100722-00.htm accedido el 20 de agosto de 2014.

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. Desde el punto de vista de otros cambios institucionales, que en cierta forma también se sugerían en el Debate Nacional sobre Defensa, la Dirección Nacional de Meteorología dejó de pertenecer al MDN y pasó a ser el Instituto Uruguayo de Meteorología, como servicio descentralizado del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.[20] Por otra parte, también se crea la Dirección de Transporte Aéreo, dependiente de la Dirección de Transporte del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, con el objeto de que la Política Aeronáutica sea determinada por fuera del MDN.

No obstante, 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, quedó por el camino sin sustanciarse la Secretaría de Asuntos Estratégicos (uno de los elementos consensuados y considerados como medular en la discusión del proceso de debate); la necesidad de una coordinación efectiva entre política de defensa y política exterior a través de canales institucionales, más allá de las Misiones de Paz; la clarificación de roles y responsabilidades de las FFAA en materia de seguridad interior; etc.

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 Nº 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[21].

---

[20] http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/leyes/2013/10/cons_min_780.pdf Accedido el 20 de agosto de 2014.

[21] Al respecto cabe mencionarse que Gonnet (2006, pp. 4 y 5) menciona que *" ... los art. 9 al 30 del Dec. – Ley 14157 garantizan la omnipresencia de oficiales en todas las jerarquías administrativas y en todos sus servicios dependientes. […] Es así que hasta la aprobación de la ley 17.921, en noviembre de 2005, los únicos cargos políticos existentes eran el ministro y el subsecretario. Dicha norma habilitó la designación por el Poder Ejecutivo de civiles para ocupar los cargos de Director y Subdirector General de Secretaría."*. En relación a esto, desde nuestra perspectiva se coincide en que los artículos 9 al 30 del Dec. – Ley mencionado, requieren de un estudio en relación a su pertinencia. No obstante, consideramos que no es

Luego y a través del artículo 83 de la Ley de Presupuesto Nacional (2005 – 2009)[22], 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[23] 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 mencionarse que en la actualidad y por Decreto 156/012[24] de fecha 15/5/12, se ha cambiado el rol de dichas Direcciones, pasando de "superintendencia jerárquica" al de "supervisión". Asimismo, también se menciona que el relacionamiento de esas Direcciones con las diferentes áreas de la organización ministerial, debe hacerse preceptivamente a través de los mandos jerárquicos. Todo esto, desde nuestro enfoque, termina quitando eficiencia a la gestión y quitando protagonismo a las mencionadas Direcciones civiles.

Al respecto González (2010b, pp. 312 – 314 y 340) dice que los intentos de asumir la conducción a través de la creación de cargos civiles en el MDN, no tuvo mayores

---

correcto decir que lo establecido en ese marco impedía la designación de funcionarios civiles en diferentes cargos del MDN. De hecho, la mencionada ley 17.921no modifica ninguno de esos artículos que allí se mencionan, sino que modifica el artículo 31. Y este artículo, desde nuestro enfoque, lo que disponía era que el Director General de Secretaría, en caso de ser un militar, debía ser un Coronel o Capitán de Navío. En realidad era el Reglamento Orgánico Funcional del Ministerio (Dec. 114/991) y no la Ley 14.157 la que garantizaba la omnipresencia de oficiales en las jerarquías administrativas del MDN. Es decir que cambiando el decreto reglamentario hubiese sido suficiente para poder designar un Director General de Secretaría civil. La ley 17.921 puede ser consultada en: http://www0.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=17921&Anchor= accedido el 20 de agosto de 2014.

[22] http://www0.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=17930&Anchor= accedido el 20 de agosto de 2014.

[23] http://archivo.presidencia.gub.uy/_Web/decretos/2006/09/953_13%2009%202006_00001.PDF accedido el 20 de agosto de 2014.

[24] http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/decretos/2012/05/mdn_1352.pdf accedido el 20 de agosto de 2014.

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 anteriormente creado cargo 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.[25]

Pero, desde nuestro enfoque, a través de la creación de nuevos cargos y direcciones – muchas de ellas incluso aún sin definiciones de competencias[26] –, 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, 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

---

[25] http://www0.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18719&Anchor= accedido el 20 de agosto de 2014.

[26] 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 hoy 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 http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/decretos/2010/07/mdn_241.pdf accedido el 20 de agosto de 2014.

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 Nº 18.437[27] – del año 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, la que finalmente se promulga cinco años después como "Ley de Regulación de la Educación Policial y Militar", Nº 19.188[28].

Se trata de una ley muy general que, en lo relativo a educación militar, 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[29] relativo a que el relacionamiento académico y educativo de las FFAA sólo deberá realizarse – en primera instancia – con instituciones educativas del ámbito público, dejándose de lado instituciones y universidades privadas. Ello también se mencionaba como sugerencia del Debate Nacional sobre Defensa.

Asimismo, en su artículo 20 se confirma que el sistema de docencia será el establecido en la normativa vigente. En función de que hoy lo vigente es lo que está definido desde el año 1974 a través capítulo 22 de la Ley Orgánica de las FFAA, es como que en los últimos 40 años no habría existido ningún tipo de cambios en relación a metodologías y modalidades de enseñanza. Ello lleva a inferir que el enfoque es el de "no innovar".

LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD DE LA POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL

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). Así, le compete al Presidente de la República, actuando con el Ministro de Defensa Nacional o en Consejo de Ministros, la determinación de la Política de Defensa Nacional y sus objetivos.

---

[27] http://www0.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18437&Anchor= accedido el 20 de agosto de 2014.

[28] Se puede leer en http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=19188&Anchor= Accedida el 20 de agosto de 2014.

[29] http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18172&Anchor= (Accedido el 20 de agosto de 2014.

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 su vez, a través del Título II del Decreto 147/013 "Reglamento de Organización y Funcionamiento del CODENA" de fecha 14 de mayo de 2013[30], se crea la Comisión Interministerial de Defensa Nacional (CIDEN), como un órgano colegiado de trabajo permanente 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 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, RRREE 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.

Al respecto de lo mencionado en párrafos anteriores, cabe mencionar que el 20 de abril del corriente 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)[31], el que revisaremos a continuación.

La Política de Defensa Nacional (2014)

[30] http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/decretos/2013/05/mdn_2919.pdf Accedido el 20 de agosto de 2014

[31] http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/decretos/2014/04/mdn_3578.pdf Accedido el 23 de junio de 2014.

En la Política de Defensa Nacional se parte reiterando su caracterización de "política pública" ya determinada en el artículo 3º de la Ley Marco de Defensa. Ese carácter de "política pública" será analizado en el apartado siguiente.

En relación a sus contenidos propiamente dichos, existen numerosos elementos muy positivos a ser destacados. Primeramente hay que destacar 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, mencionándose allí incluso 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 se trata de 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. Todo 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 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. Es que en ella no se define "seguridad" ni tampoco se definió "seguridad" en el Debate Nacional sobre Defensa, como se puede ver en los documentos citados en este trabajo.

En relación al servicio militar, es de recordar que en el Debate Nacional sobre Defensa se sugería revisar los sistemas de reserva en general y la Ley de Instrucción Militar (9.943) en particular. En ese tema, en esta Política de Defensa Nacional surge 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 para movilizar la población en el sentido que se menciona en el párrafo anterior, debería legislarse y modificarse el artículo 29 de la Ley Marco de Defensa. Por tanto y desde nuestro enfoque, 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 transcripto 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 incluso la CIDEN – como miembros permanentes y 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.

La Política de Defensa Nacional como política pública

Relacionado con lo anterior y desde el enfoque de este trabajo, se considera pertinente hacer un muy somero análisis de la Política de Defensa Nacional, en tanto política pública.

Así, y siguiendo a Domingo Ruiz López y Carlos Eduardo Cadenas Ayala (s/f) decimos que una política pública está constituida por reglas y acciones tendiendo a resolver necesidades, intereses y preferencias de integrantes de la sociedad. En términos un poco más estrictos, según estos autores las políticas públicas se definen como un conjunto de actividades institucionales de gobierno que, actuando directamente o a través de agentes, van dirigidas a influir sobre la vida de los ciudadanos.

Por su parte y siguiendo a Carlos Salazar Vargas (s/f), este autor coincide con la idea de que las políticas públicas son un medio, es decir, las respuestas desde el Estado frente a situaciones. Se basan en posturas políticas, sociales e ideológicas y constituyen una batería de soluciones específicas, concretas y determinadas, con un fin. En definitiva, para Salazar Vargas las políticas públicas son el resultado de un proceso de decisiones que vincula diversos actores, tanto individuos, instituciones, organizaciones políticas, etc. mediando con el Estado.

En el mismo sentido, en el segundo párrafo de introducción de la propia Política de Defensa Nacional, en su página 1, se menciona que *"... se entiende como políticas públicas al conjunto de lineamientos y acciones que planifica y desarrolla el gobierno con relación a objetivos determinados, facultado por el marco normativo que pretenden crear, transformar o preservar las condiciones en que se desenvuelve la vida de la población y de los diversos grupos sociales."*

Entonces y en base a lo comentado en párrafos anteriores, si la Política de Defensa Nacional que estamos analizando es una política pública como dice la Ley Marco – y que el propio texto de la Política de Defensa Nacional reitera –, pareciera que faltan elementos para terminar de conformarla como política pública. En tal sentido, 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.

A MODO DE CONCLUSIÓN

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 antes, 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 de este 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, por lógica, no solo involucra los temas de seguridad y defensa clásicos, sino que también menciona temas medio ambientales, de salud pública, de energía, educativos, etc. En este sentido, se desconoce si hubo participación de otros ministerios integrantes del Poder Ejecutivo u otras instituciones del Estado, en esas definiciones.

En definitiva y para ir finalizando con este trabajo, decimos que ya han pasado casi ocho 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.

Incluso y a la luz de estos resultados institucionales post proceso de debate, se puede decir que la mayoría de los documentos y consensos generados como insumos en las mesas temáticas, aún no han sido aprovechados en profundidad y ya tienen más de siete años de elaborados.

Esta falta de institucionalización también puede terminar generando un cierto nivel de frustración en aquellos actores que trabajaron en el proceso del debate para lograr ese producto final. Aún queda mucho material fruto del Debate Nacional sobre Defensa que puede ser trabajado políticamente, con el objetivo de profundizar la Política de Defensa Nacional en el Uruguay.

Sería una lástima que se perdieses todo ese conocimiento.

BIBLIOGRAFÍA Y OTRAS FUENTES

- Atlas comparativo de Defensa 2012 de RESDAL, accedido el 20 de agosto de 2014 en http://www.resdal.org/ebook/AtlasRESDAL2012/print/atlas-completo.pdf
- Bayardi, José. (2006) *Hacia una política de Estado en Defensa Nacional*. En González Guyer, Julián (comp.), Debate Nacional sobre Defensa. Aportes Internacionales. (pp. 43 – 53) Montevideo: MDN-PNUD-UdelaR, 2006. Disponible en http://www.mdn.gub.uy/public/007_aportes_internacionales.pdf . (Accedido el 20 de agosto de 2014).
- Berrutti, Azucena. (2006) *El debate nacional sobre defensa* En González Guyer, Julián (comp.) Debate Nacional sobre Defensa. Aportes Internacionales. (pp. 39 – 42) Montevideo: MDN-PNUD-UdelaR, 2006. Disponible en http://www.mdn.gub.uy/public/007_aportes_internacionales.pdf. (Accedido el 20 de agosto de 2014).
- Besio, Félix. (2004) *Política y Defensa en Uruguay: Articulaciones Disfuncionales de Larga Data* en el libro Parlamento y Defensa en América Latina, Gilda Follietti y Luis Tibiletti (Compiladores) Resdal. Buenos Aires. También disponible on line en http://www.resdal.org.ar/parlamento-y-defensa/libro-parlamento.html (accedido el 11 de marzo de 2014).

- Conferencias Dra. Azucena Berruti y Dr. José Bayardi, en el libro "Debate Nacional sobre Defensa – Aportes Internacionales" Compilador: Julián González Guyer. Proyecto PNUD – Ministerio de Defensa Nacional – Universidad de la República. Mastergraf impresiones. Montevideo, 2006, páginas 39 y siguientes. http://www.mdn.gub.uy/public/007_aportes_internacionales.pdf
- Gonnet, Diego. (2006) *Algunas claves para emprender la reesstructura del Ministerio de Defensa Nacional – Uruguay.* Seminario: Aportes para una Ley de Defensa Nacional. Accedida el 20 de agosto de 2014 en: http://www.mdn.gub.uy/public/025_pongonnet.pdf
- Gonzáles, Julián. (2010a). La cuestión militar: luego de cinco años llegan los desafíos más complejos. En Reforma del estado y políticas públicas de la administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos. Ma. E. Mancebo y P. Narbondo (Comp.) Montevideo. Ed. Fin de Siglo/ ICP/Clacso.
- Gonzáles, Julián. (2010b) Uruguay, claroscuros de la primera gestión de izquierda en el gobierno y perspectivas del gobierno Mujica. En http://www.fes-seguridadregional.org/index.php?option=com_content&view=article&id=6173:uruguay-claroscuros-de-la-primera-gestion-de-izquierda-en-el-gobierno-y-perspectivas-del-gobierno-mujica&catid=193:articulos-academicos pp. 205 – 217. (Accedido el 20 de agosto de 2014).
- Debate Nacional sobre Defensa – materiales y contenidos del proceso de debate. http://www.mdn.gub.uy/?q=debate_nacional (Accedido 20 de agosto de 2014)
- Nordef – Sistema de Normativa de Defensa – Ministerio de Defensa Nacional. Accedido el 20 de agosto de 2014 en: http://nordef.mdn.gub.uy:8080/Nordef/servlet/principal
- Presidencia de la República – Acceso a normas de gobierno. Accedido el 20 de agosto de 2014 en: http://www.presidencia.gub.uy/normativa
- Poder Legislativo – Acceso a información legislativa. Accedido el 20 de agosto de 2014 en: http://www.parlamento.gub.uy/IndexDB/Leyes/ConsultaLeyesSIPXXI.asp
- Ruiz López, D y Cadénas Ayala, C. (s/f) *¿Qué es una política pública?* Accedido el 20 de agosto de 2014 en:

http://www.unla.mx/iusunla18/reflexion/QUE%20ES%20UNA%20POLITICA%20PUBLICA%20web.htm

- Salazar Vargas, C. (s/f) *La definición de Política Pública.* Accedido el 20 de agosto de 2014 en: http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc209/C_Salazar.pdf