



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



Ciencias
Sociales

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA

Informe de Pasantía

**Diplomacia de Defensa en acción: los acuerdos
marco para la cooperación firmados por el MDN
entre el 2005-2017**

Lorena Infante
Tutor: Julián González Guyer

2017

INDICE

	<i>Página</i>
1- <i>Resumen</i>	3
2- <i>Resumen ejecutivo</i>	3
3- <i>Introducción</i>	4
4- <i>Precisiones conceptuales</i>	6
5- <i>Casos estudiados</i>	7
6- <i>Análisis sistemático de los acuerdos firmados</i>	9
7- <i>Análisis comparado de los acuerdos</i>	13
7.1 <i>Actividades en común</i>	13
7.2 <i>Particularidades a resaltar</i>	14
8- <i>Resultados y beneficios obtenidos</i>	14
9- <i>Conclusiones</i>	18
11- <i>Bibliografía</i>	20

1. Resumen

Este trabajo es el informe final de la pasantía educativa realizada en el Ministerio de Defensa Nacional por Lorena Infante. El texto sintetiza la labor desarrollada durante cuatro meses en dicha institución. La tarea tuvo como objetivo el análisis y caracterización de los Acuerdos Bilaterales de Cooperación firmados por el Ministerio de Defensa Nacional entre el 2005 y 2017¹.

2. Resumen ejecutivo

El siguiente informe da cuenta de la pasantía desarrollada en la Dirección de Asuntos Internacionales, Cooperación y Derecho Internacional Humanitario (DAICDIH) del Ministerio de Defensa Nacional (MDN). La duración de la misma fue de cuatro meses, entre agosto y diciembre del 2017. La forma de trabajo fue presencial en un régimen de 30 horas semanales. Durante el primer mes se realizó una revisión general de los acuerdos firmados y la documentación del archivo de DAICDIH relacionada con los mismos. Durante el segundo mes se elaboró un análisis sistemático de los datos. Finalmente en el tercer y cuarto mes se confeccionó una tipología de los convenios que dio lugar al análisis comparado y la elaboración de algunas conclusiones.

Como objetivo personal se buscó fortalecer el perfil profesional con la puesta en práctica y la profundización de los conocimientos adquiridos durante la licenciatura en Ciencia Política.

Como objetivo institucional se buscó categorizar los acuerdos y enumerar los logros obtenidos a partir de los mismos. El quiebre del monopolio de EEUU como único aliado militar del Uruguay, la diversificación de las alianzas generando apertura a nuevas esferas de influencia y cooperación, así como el ascenso de la RPCh como principal donante de equipamiento militar fueron sin duda a nivel simbólico y material los mayores resultados alcanzados por la diplomacia de defensa en estos doce años.

Se contó con la colaboración de Claudio Alonso² como tutor institucional y Julián González Guyer³ como tutor académico.

La DAICDIH tiene como cometido desarrollar vínculos institucionales de índole internacional entre el MDN y los diferentes organismos estatales de otros países, para afianzar los lazos de cooperación e integración con la región y el mundo. Son sus funciones específicas el asesoramiento al Ministro y Subsecretario de Defensa Nacional; elaboración de la agenda de relaciones internacionales del ministerio; seguimiento de las operaciones para el mantenimiento de la paz de ONU; seguimiento y coordinación de las actividades desarrolladas por los agregados de defensa, así como la coordinación de actividades desarrolladas por agregados de defensa extranjeros acreditados ante la República Oriental del Uruguay; coordinación, seguimiento y procesamiento de curso,

¹ El estudio se desarrolló a partir de agosto 2017, por tanto como punto de referencia se tomarán los sucesos acontecidos hasta el 31 de julio de 2017.

² Director de DAICDIH. También se contó con la colaboración de la Dra. Silvia Núñez y de todo el equipo de trabajo de la dirección.

³ Dr. en Ciencia Política.

reuniones y seminarios internacionales desarrollados en el extranjero por los funcionarios del Ministerio y de las FFAA. Por último, pero no menos importante, es la dirección encargada de avanzar en la negociación y suscripción de acuerdos internacionales en materia de defensa, así como considerar nuevos tipos de acuerdos.

3. Introducción

Durante la segunda mitad del siglo XX el único convenio de cooperación militar bilateral vigente en Uruguay fue el *Convenio de Asistencia Militar* firmado con EEUU, ello significó una hegemónica influencia norteamericana en las FFAA uruguayas y en la defensa en general. El año 2005 marcó un punto de inflexión; la concreción del Acuerdo Marco en Cooperación con la República de Chile significó el inicio de una política internacional de defensa abierta al resto del mundo.

La política de defensa de un país determina los objetivos de la defensa nacional así como los recursos y acciones necesarios para obtenerlos. Las decisiones se toman en función de los intereses nacionales pero teniendo en cuenta el contexto mundial y la relación con los demás actores del sistema internacional; en las definiciones políticas inciden factores tanto internos como externos. En este sentido surgen algunas interrogantes ¿Es Uruguay un actor receptivo a las propuestas de otros países o es también promotor de alianzas? ¿Qué líneas ha adoptado la política internacional de defensa uruguaya a partir de 2005? ¿Cuáles son los hechos o intereses que motivaron a firmar los convenios? Por último y no menos importante ¿Qué resultado han tenido los acuerdos? ¿Cuáles han sido los beneficios para Uruguay?

Existe un denominador común en el período estudiado: la política internacional de defensa fue de la mano con la política exterior del país, configurada en función del relacionamiento con sus principales socios económicos. El gobierno de Mujica tuvo un enfoque latinoamericanista que respondió al auge de UNASUR⁴ y al crecimiento económico de la región impulsado por Brasil. La administración Vázquez en cambio fijó una política exterior que respondió a la fragmentación del bloque regional y la necesidad de consolidar acuerdos con los dos principales socios comerciales del momento: China y la Unión Europea⁵.

¿Qué fuentes de financiamiento harán posible la adquisición de los medios materiales que se requieren para cumplir las misiones?⁶ Basándonos en la pregunta que realizara el Ministro en una de sus conferencias podemos concluir que en este sentido el Convenio de Cooperación con la RPCCh es un pilar fundamental para el futuro de la Defensa Nacional, ha sido el mayor logro en cuanto a la adquisición de bienes materiales para la Defensa. La modernización e incorporación de tecnología es

⁴Unión de Naciones Suramericanas; su tratado constitutivo entró en vigencia el 11 marzo 2011 aunque el mismo había sido aprobado el 23 de mayo de 2008.

⁵ La UE es el principal inversor de la economía uruguaya; datos del sitio web oficial de la UE https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_es/7314/Relac

⁶ Dr. Jorge Menéndez; “Desafíos de la Defensa Nacional” conferencia dictada en el IMES en agosto 2017.

imprescindible para lograr unas FFAA uruguayas eficaces, esto es posible en gran medida gracias a las donaciones de la República Popular China.

Es importante resaltar algunos acontecimientos que marcaron el período de estudio. El triunfo de Tabaré Vázquez significó el ascenso de la izquierda al gobierno por primera vez en el Uruguay; en la región se vivía un proceso de consolidación de gobiernos progresistas que encontrarían en UNASUR su máxima expresión.

Entre el 2005 y 2008 Azucena Berruti ejerció como Ministra de Defensa Nacional, habiendo sido la única mujer en esta Secretaría de Estado en la historia del país. Durante su gestión se firmaron dos Acuerdos Marco de Cooperación en materia de defensa, el primero con Chile y el segundo con Portugal. Estos convenios implicaron un nuevo horizonte en la cooperación militar que por más de medio siglo estuvo limitada a un único acuerdo firmado en 1952 con Estados Unidos. El *Convenio de Asistencia Militar* aprobado en la ley 11.945, entrado en vigor en junio de 1953, dotaba a las FFAA uruguayas de material y capacitación, incorporándolas plenamente al Sistema Panamericano de Defensa. Dicho convenio continúa en vigencia, aunque a partir del 2005 la cooperación de EEUU se implementa mediante programas humanitarios y de respuesta a catástrofes y emergencias⁷.

A partir del 2010 los tratados firmados durante el mandato de José Mujica fueron exclusivamente regionales, respondiendo al auge de UNASUR. El CDS⁸ promovido por Brasil fortaleció el sistema sudamericano en detrimento del panamericanismo, pero también fue funcional a una industria de defensa brasileña que apostaba por una mayor presencia internacional “La iniciativa brasileña conllevaría además la creación de un mercado común del armamento, en el que Brasil saldría beneficiado como gran exportador de armamento a toda la región.”⁹ Brasil no solo buscaba la comercialización del armamento, pretendía con el CDS fortalecer la defensa latinoamericana para con ello consolidar una industria de defensa regional y convertirse en actor internacional relevante. Acompañada de una fuerte retórica latinoamericanista, UNASUR buscaba la concreción de un espacio económico que fuera plataforma al resto del mundo; con Brasil como líder, Argentina y Venezuela serían sus escoltas para impulsar la economía de la región y generar competitividad internacionalmente.

Durante la segunda administración de Tabaré Vázquez se firmó el acuerdo con el Reino de España durante la visita a Montevideo del Ministro de Defensa Pedro Morenés. Teniendo presente el hecho que Uruguay había concretado en 2007 un convenio de estas características con la República de Portugal, para los españoles era de suma importancia formalizar los lazos que históricamente los han vinculado con el país sudamericano. Ese mismo año se suscribió el acuerdo de cooperación con la República de Francia durante la visita del presidente Vázquez a París; en el marco de la firma de tratados vinculados a la educación y la investigación. Los convenios nombrados, junto al de la República Italiana en 2016, reafirman el vínculo Uruguay-

⁷ González Guyer, Julián; Alonso Berrutti, Reinaldo; Gonnet Ibarra, Diego; Vera, Bruno (2008); “Calidad, eficiencia y transparencia del presupuesto de defensa: el caso de Uruguay”. PRIFAS-ICP/RESDAL. Pág. 12-13.

⁸ Consejo de Defensa Sudamericano.

⁹ García, Jonás (2008); “El Consejo de Defensa Sudamericano: ¿instrumento de integración regional o mecanismo para la hegemonía del Brasil?”. UNISCI Discussion Papers, N° 18 Pág. 176.

Unión Europea. La apertura internacional se consolida con la suscripción de acuerdos con dos potencias emergentes: la República Popular China y la Federación de Rusia, en 2016 y 2017 respectivamente.

4. Precisiones conceptuales

La Ley Marco de Defensa Nacional define a la defensa como el conjunto de actividades civiles y militares dirigidas a preservar la soberanía e independencia del país, así como la conservación de la integridad del territorio, los recursos estratégicos y la paz de la República. Es un bien público y por tanto constituye una función esencial, permanente, indelegable e integral del Estado. “... debe cumplir con los principios generales del derecho interno y del derecho internacional, en coordinación con la política exterior del Estado; y respetar, especialmente, los principios de autodeterminación de los pueblos, de preservación de la paz, de no intervención en los asuntos internos de otras Naciones, de solución pacífica de las controversias y de cooperación entre los Estados. Se establece la acción diplomática como primer instrumento de solución de conflictos.”¹⁰

La diplomacia tiene como objetivo representar y velar por los intereses de un Estado en relación a otro; por diplomacia de defensa se entiende el “uso de las fuerzas armadas en operaciones de no guerra y construcción de sus conocimientos en capacitación y disciplina para alcanzar los objetivos nacionales en el extranjero... no sólo promueve la interoperabilidad entre las fuerzas armadas y las buenas relaciones de defensa entre los países participantes, sino también genera confianza entre ellos” (Bishoyi2011)¹¹. “La diplomacia de defensa necesita de una planificación a medio y largo plazo con aquellos potenciales aliados que comparten intereses estratégicos. Es necesaria una conducta proactiva que se plasme en resultados concretos, la retórica puede permitir acercar posiciones, pero los países quieren observar beneficios a medio plazo” (Dr. PankajkumarJha)¹². Los Ministerios de Defensa son los organismos encargados de poner en funcionamiento la diplomacia de defensa, siendo por tanto actores cruciales en el relacionamiento de los Estados.

“Así, diplomacia y defensa constituyen hoy partes integrantes, permanentes e inseparables, de una única política exterior del Estado. Es decir, la política exterior compete y concierne por igual, aunque de forma distinta, pero convergente, a la diplomacia y a la defensa. Al integrarlas, la política exterior dota a ambas de más

¹⁰ Ley N°18.650 “Ley Marco de Defensa Nacional”. Artículo 3.

¹¹ Arancibia Morales, Diego (2013); “Diplomacia de Defensa: una aproximación conceptual”. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. N° 9. Publicación Digital del Departamento de Investigación. Pág.5.

¹² Cosialls Ubach, Andrés (2016); “Diplomacia de Defensa: Concepto y Modelos”. En *Diplomacia de Defensa La Defensa en la Acción Exterior del Estado*. Documento de trabajo 1/2016. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. Pág. 38

potencia y se esfuerza a sí misma con una mayor eficacia, sobre todo, cara a la prevención de conflictos, objetivo primordial para el mantenimiento de la paz”¹³.

Los instrumentos más comunes mediante los cuales estas relaciones se formalizan son los acuerdos, tratados y convenios entre dos o más partes. Un acuerdo de voluntades o tratado entre dos Estados se celebra por escrito y produce efectos jurídicos: crea, modifica o suprime derechos u obligaciones. Se rige por el Derecho Internacional Público (DIP), el cual establece tres pasos a seguir para la entrada en vigor del mismo. El primer paso es la firma del acuerdo por parte de las autoridades ministeriales; luego cada país debe ratificarlo según sus normas constitucionales (promulgando la ley correspondiente). En Uruguay el Art.8 inc.7° de la Constitución de la República, establece la aprobación por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada cámara. Una vez aprobado según normas de cada país y comunicadas las partes, el acuerdo entra en vigor.

La firma de acuerdos de cooperación bilateral es una de las principales actividades para la diplomacia de defensa; a nivel político se establece cuáles son los Estados con los que existen intereses comunes, creando lazos que delimitan la política internacional de defensa de un país. No sólo genera confianza mutua, sino que suscita compromisos entre las naciones y en ciertos casos denota las posiciones de poder. “El enfoque estructural-realista hace de las alianzas un tema central en el equilibrio de las potencias, ya que permiten reunir a varios Estados con el fin de establecer o preservar una relación de fuerzas que les ofrece seguridad. Es por ello por lo que, según este enfoque, una alianza sólo existe en un contexto en el que contribuya al equilibrio y proteja a los Estados que participan de las amenazas externas ejercidas por otros Estados y alianzas”.¹⁴

5. Casos estudiados

Entre el 2005 y 2017 el Ministerio de Defensa Nacional firmó 14 Acuerdos Marco Bilaterales de Cooperación en materia de Defensa; 8 con países de la región y 6 extra-regionales. Alguno de los acuerdos no han sido ratificados y no han entrado en vigor.

En el primer gobierno de Tabaré Vázquez (2005-2010) se firmaron los siguientes acuerdos marco: Chile 24/08/2007; Portugal 20/09/2007.

Durante el gobierno de José Mujica (2010-2015) se firmaron con: Argentina 02/06/2010; Venezuela 09/06/2010; Brasil 30/07/2010; Paraguay 12/11/2010; Ecuador 16/11/2010; Perú 12/05/2011; Bolivia 20/06/2013.

¹³ Núñez García, Antonio (2016); “Introducción”. En *Diplomacia de Defensa. La Defensa en la Acción Exterior del Estado. Documento de trabajo* 1/2016. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. Pág. 12

¹⁴ David, Charles Philippe (2008); “La Guerra y la Paz: enfoque contemporáneo sobre la seguridad y la estrategia”. Icaria Editorial, Barcelona. Pág. 212.

Hasta julio 2017, en el segundo periodo de Vázquez (2015-2020) se han firmado acuerdos con: España 26/03/2015; Francia 28/10/2015; China 18/10/2016; Italia 14/12/2016; Rusia 16/02/2017.

En el cuadro I se observan los acuerdos agrupados según la fase en la cual se encontraban a julio 2017, la categorización se fundamentó en los pasos que el DIP dispone para la entrada en vigor. La fase uno corresponde a la firma del acuerdo por parte de las autoridades ministeriales; el paso siguiente es la ratificación en cada país según sus normas constitucionales (promulgando la ley correspondiente). Por último una vez aprobado y comunicadas las partes, el acuerdo entra en vigor (por lo general 30 días después de la última notificación de una de las partes a la otra).

En la primera fase encontramos el convenio de la República Bolivariana de Venezuela, que no ha sido ratificado en el parlamento uruguayo. Lo mismo sucede en el caso de la Federación Rusa. Con respecto al firmado con la República Popular China, se tiene la sanción de la Cámara de Senadores faltando la correspondiente ratificación en la Cámara Baja. Falta también la sanción de una de las cámaras en el acuerdo con el Reino de España, que por el momento sólo cuenta con la aprobación de la Cámara de Representantes.

En la segunda fase los acuerdos además de estar firmados, tienen su correspondiente ley promulgada en Uruguay, pero no han entrado en vigor debido a que en los tres países falta la ratificación correspondiente. En el caso de Brasil, la nueva ley de acceso a la información es incompatible con el artículo 6 “Seguridad en las materias reservadas”, por tal motivo el parlamento de dicho país se niega a aprobar el acuerdo¹⁵.

Cuadro I Clasificación de acuerdos según fase actual

Firmado	Firmado, Ley	Firmado, Ley, Vigor
Venezuela	Italia	Argentina
China	Brasil	Bolivia
España	Paraguay	Chile
Rusia		Ecuador
		Perú
		Francia
		Portugal

Fuente: elaboración de la autora en base a información del archivo DAICDIH-MDN.

¹⁵ Nota Verbal RREE Brasil 12/12/2013, Archivo DAICDIH

6. Análisis sistemático de los acuerdos firmados

A partir del análisis de los convenios bilaterales de cooperación firmados por Uruguay durante el período estudiado se identificaron catorce tipo de actividades. El objetivo principal de las mismas sería la promoción de la confianza mutua y la cooperación entre los Estados signatarios.

- Celebración de reuniones a nivel ministerial.
- Celebración de reuniones a nivel FFAA.
- Intercambios educativos del personal militar y civil.
- Realización en conjunto de eventos culturales y deportivos.
- Intercambio de experiencias en operaciones de paz.
- Desarrollo de maniobras en operaciones de paz.
- Intercambio y desarrollo de saberes tecnológicos y científicos, así como su aplicación en defensa.
- Intercambio de información sobre defensa nacional e internacional.
- Desarrollo en conjunto de investigación en la Antártida.
- Promoción de la participación femenina en las FFAA.
- Ejecución de misiones subsidiarias como respuesta a catástrofes naturales, cuidado del medio ambiente o asistencia humanitaria.
- Visitas de barcos de guerra, aeronaves y buques militares.
- Adquisición de materiales y servicios de defensa.
- Promoción de iniciativas comerciales e impulso a la industria de defensa.

En base a los textos de los acuerdos se elaboraron tres cuadros que contienen la presencia o ausencia de cada actividad en cada uno de los casos.

En el cuadro II se presentan los acuerdos firmados entre el 2005 y 2010. En las filas encontramos cada una de las 14 actividades, y en las columnas los países para cada etapa. El valor, presencia o ausencia, marcado en cada celda responde al texto de cada uno de los acuerdos.

Cuadro II Acuerdos firmados entre 2005-2010

	<i>Chile</i>	<i>Portugal</i>
Celebración de reuniones a nivel ministerial	Presencia	Presencia
Celebración de reuniones a nivel FFAA	Presencia	Presencia
Intercambios educativos del personal militar y civil	Presencia	Presencia
Realización en conjunto de eventos culturales y deportivos	Ausencia	Presencia
Intercambio de experiencias en operaciones de paz	Presencia	Presencia
Desarrollo de maniobras en operaciones de paz	Ausencia	Ausencia

Intercambio y desarrollo de saberes tecnológicos y científicos, así como su aplicación en defensa	Presencia	Presencia
Intercambio de información sobre defensa nacional e internacional	Presencia	Presencia
Desarrollo en conjunto de investigación en la Antártida	Ausencia	Ausencia
Promoción de la participación femenina en las FFAA	Ausencia	Ausencia
Ejecución de misiones subsidiarias como respuesta a catástrofes naturales, cuidado del medio ambiente o asistencia humanitaria	Ausencia	Ausencia
Visitas de barcos de guerra, aeronaves y buques militares	Ausencia	Presencia
Adquisición de materiales y servicios de defensa	Ausencia	Presencia
Promoción de iniciativas comerciales e impulso a la industria de defensa	Presencia	Presencia

Fuente: elaboración de la autora en base a información del archivo DAICDIH

En el cuadro III se presentan los acuerdos firmados entre el 2010 y 2015. Se observa la similitud entre los acuerdos de Brasil, Paraguay, Ecuador y Perú. La única actividad en la que tienen diferencias es en la promoción de iniciativas comerciales e impulso a la industria de defensa.

Cuadro III Acuerdos firmados entre 2010-2015

	Argentina	Venezuela	Brasil	Paraguay	Ecuador	Perú	Bolivia
Celebración de reuniones a nivel ministerial	Presencia	Presencia	Presencia	Presencia	Presencia	Presencia	Presencia
Celebración de reuniones a nivel FFAA	Presencia	Presencia	Presencia	Presencia	Presencia	Presencia	Presencia
Intercambios educativos del personal militar y civil	Presencia	Presencia	Presencia	Presencia	Presencia	Presencia	Presencia

Realización en conj. de eventos culturales y deportivos	Ausencia	Ausencia	Presencia	Presencia	Presencia	Presencia	Presencia
Intercambio de experiencias en operaciones de paz	Presencia	Ausencia	Presencia	Presencia	Presencia	Presencia	Ausencia
Desarrollo de maniobras en operaciones de paz	Presencia	Ausencia	Ausencia	Ausencia	Ausencia	Ausencia	Ausencia
Intercambio y desarrollo de saberes tecnológicos y científicos, así como su aplicación en defensa	Presencia	Presencia	Presencia	Presencia	Presencia	Presencia	Presencia
Intercambio de información sobre defensa nacional e internacional	Presencia	Presencia	Presencia	Presencia	Presencia	Presencia	Presencia
Desarrollo en conjunto de investigación en la Antártida	Presencia	Ausencia	Ausencia	Ausencia	Ausencia	Ausencia	Ausencia
Promoción de la participación femenina en las FFAA	Ausencia	Ausencia	Ausencia	Ausencia	Ausencia	Ausencia	Presencia
Ejecución de misiones subsidiarias como respuesta a catástrofes naturales, cuidado del medio ambiente o asistencia humanitaria	Presencia	Ausencia	Ausencia	Ausencia	Ausencia	Ausencia	Presencia
Visitas de barcos de guerra, aeron. y buques militares	Ausencia	Ausencia	Presencia	Presencia	Presencia	Presencia	Presencia

Adquisición de materiales y servicios de defensa	Ausencia	Ausencia	Presencia	Presencia	Presencia	Presencia	Presencia
Promoción de iniciativas comerciales e impulso a la industria de defensa	Ausencia	Ausencia	Presencia	Presencia	Ausencia	Ausencia	Ausencia

Fuente: elaboración de la autora en base a información del archivo DAICDIH-MDN

En el cuadro IV se presentan los acuerdos firmados entre el 2015 y 2017. El convenio con China tiene 7 actividades que están presentes y 7 ausentes, esto responde al hecho que el acuerdo tiene como lógica principal concretar actividades relacionadas a la transferencia de tecnología militar.

Cuadro IV Acuerdos firmados 2015-2017

	<i>España</i>	<i>Francia</i>	<i>China</i>	<i>Italia</i>	<i>Rusia</i>
Celebración de reuniones a nivel ministerial	Presencia	Presencia	Presencia	Presencia	Presencia
Celebración de reuniones a nivel FFAA	Presencia	Presencia	Presencia	Presencia	Presencia
Intercambios educativos del personal militar y civil	Presencia	Presencia	Presencia	Presencia	Presencia
Realización en conj. de eventos cultur.y deportivos	Ausencia	Presencia	Ausencia	Presencia	Presencia
Intercambio de experiencias en operaciones de paz	Presencia	Presencia	Ausencia	Presencia	Presencia
Desarrollo de maniobras en operaciones de paz	Presencia	Ausencia	Ausencia	Presencia	Presencia
Intercambio y desarrollo de saberes tecnológicos y científicos, así como su aplicación en defensa	Presencia	Presencia	Presencia	Presencia	Ausencia
Intercambio de información sobre defensa nacional e internacional	Presencia	Presencia	Presencia	Presencia	Presencia
Desarrollo en conjunto de investigación en la Antártida	Ausencia	Ausencia	Ausencia	Ausencia	Ausencia
Promoción de la participación femenina en las FFAA	Ausencia	Ausencia	Ausencia	Ausencia	Ausencia
Ejecución de misiones subsidiarias como resp. a catástrofes naturales, cuidado del medio amb. o asistencia humanitaria	Presencia	Ausencia	Ausencia	Presencia	Ausencia

Visitas de barcos de guerra, aeronaves y buques militares	Ausencia	Presencia	Ausencia	Presencia	Presencia
Adquisición de materiales y servicios de defensa	Ausencia	Presencia	Presencia	Presencia	Ausencia
Promoción de iniciativas comerciales e impulso a la industria de defensa	Presencia	Presencia	Presencia	Presencia	Ausencia

Fuente: elaboración de la autora en base a información del archivo DAICDIH-MDN

7. Análisis comparado de los acuerdos

Al revisar los convenios vimos muy presente el sentido de la diplomacia de defensa, lo que prima es la promoción de la confianza y el relacionamiento sin que necesariamente llegue a materializarse o a concretarse acciones específicas (con la excepción del caso chino). Ejemplo claro de ello es el acuerdo firmado con la República Argentina, que se constituyó como acto protocolar y herramienta diplomática para facilitar la restauración¹⁶ de las tradicionales relaciones amistosas entre ambos países.

Los acuerdos no fueron propuestos en general por una de las partes, surgieron de reuniones entre Uruguay y las delegaciones de los distintos países.

7.1 Actividades en común

Una característica presente en todos los acuerdos es el fomento de la confianza entre los Estados participantes y la concepción de la defensa como un ámbito cívico-militar, no algo específico de las Fuerzas Armadas.

Las operaciones de mantenimiento de paz ocupan un lugar primordial para casi todos los acuerdos, situación que se refleja en la intención de intercambio de experiencias o acciones conjuntas en misiones de paz¹⁷ de la ONU. Las excepciones son la República Bolivariana de Venezuela, el Estado Plurinacional de Bolivia y la República Popular China, donde los acuerdos bilaterales con Uruguay no contemplan las operaciones de paz. El convenio con la RPPCh tiene como fines abastecer y mejorar la capacidad operativa de las FFAA uruguayas, quedan por fuera otro tipo de actividades.

Como forma fundamental de la cooperación y la confianza mutua, el intercambio de información sobre defensa tanto nacional como internacional es una actividad reflejada en todos y cada uno de los acuerdos. También el intercambio de experiencias relacionadas al desarrollo científico y tecnológico aplicado a la defensa, a excepción de Rusia que no establece esta cláusula de forma explícita¹⁸.

¹⁶ En el 2005 el gobierno uruguayo autorizó la instalación de una planta de celulosa en la localidad de Fray Bentos sobre las aguas binacionales del Río Uruguay. Esto tensó las relaciones entre ambos países, siendo el año 2010 el momento en que las mismas se restablecen.

¹⁷ Tema central en el discurso de todos los países, pero contrapuesto a la realidad donde cada vez es mayor el gasto en defensa y menor la contribución para la paz.

¹⁸ En 2002 ambos países firmaron un convenio sobre cooperación técnico-militar. También se creó en 2012 el Servicio Federal de Cooperación Técnico-Militar de la Federación de Rusia para América Latina; con sede en Venezuela pero cuya actuación incluye al resto de la región.

7.2 Particularidades a resaltar

Algunos acuerdos plantean realizar acciones en conjunto, la mayoría relacionadas con operaciones de paz; sin embargo podemos encontrar algunos ejemplos de actividades distintas al mantenimiento de paz, por ejemplo el convenio con la Federación Rusa incorpora en su texto la cooperación en actividades de búsqueda y rescate en el mar y lucha contra la piratería.

El interés por el desarrollo de investigación en conjunto en la Antártida sólo está presente en el acuerdo con Argentina.

En cuanto a la promoción de la participación femenina en las FFAA, el acuerdo con Bolivia es el único que integra dicha temática en uno de sus artículos.

Las misiones subsidiarias para cuidado del medio ambiente y apoyo a la asistencia humanitaria están presentes en cuatro de los acuerdos: con Bolivia, Argentina, España e Italia.

Se prevé la visita de barcos de guerra, aeronaves y buques militares en acuerdos con Portugal, Brasil, Paraguay, Ecuador, Perú, Bolivia, Francia, Italia, Rusia.

La cooperación en bienes de defensa se manifiesta mediante dos actividades: una es la adquisición de materiales y servicios de defensa y la otra es la promoción de iniciativas comerciales e impulso a la industria de defensa. Los países con los cuales Uruguay firmó acuerdos en que ambas actividades están presentes son: Portugal, Brasil, Paraguay, Francia, China e Italia. Por otra parte encontramos que los convenios que sólo prevén la adquisición de material, son los firmados con Ecuador, Perú, Bolivia.

8. Resultados y beneficios obtenidos

Se toma como punto de referencia la entrada en vigor ya que la misma marca el inicio de las obligaciones recíprocas, los Estados pueden retirarse de los acuerdos si estos no han entrado en vigor. Los resultados presentados son por tanto concreción de acciones bilaterales con países en donde los acuerdos marco han entrado en vigor.

CHILE

Acuerdo entre el Ministerio de Defensa Nacional de la República Oriental del Uruguay y el Ministerio de Defensa Nacional de la República de Chile sobre Cooperación en Materia de Defensa. Ley 18.318 17/7/2008.

— 21/3/2012 firma del “Acuerdo de Cooperación entre CEFAA¹⁹ Chile y CRIDOVNI²⁰ Uruguay”. Intercambio de información para la investigación científica.

— 29/10/2013; 8/7/2015; 5/7/2017 Reuniones entre los EEMM²¹ de la FAU²² y FACH²³.

— 30/3/2016 “I Reunión del Diálogo Político y Estratégico entre Subsecretarios de Defensa Uruguay-Chile”. Los temas tratados fueron: nuevo texto para Acuerdo de Cooperación Chile-Uruguay, CDS y CMDA²⁴, futuro de MINUSTAH²⁵.

¹⁹Comité de estudios de fenómenos aéreos anormales.

²⁰ Comisión receptora e investigadora de denuncias de objetos voladores no identificados.

²¹Estados Mayores.

²²Fuerza Aérea Uruguaya.

²³Fuerza Aérea Chilena.

²⁴Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas.

²⁵Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití.

En cuanto a la adquisición de materiales el artículo 8° especifica “Las Partes aceptan y entienden que la suscripción de este Acuerdo no crea la obligación ni un compromiso de ninguna de ellas para adquirir equipo militar a la otra Parte”.

PORTUGAL

Acuerdo entre la República Oriental del Uruguay y la República Portuguesa sobre Cooperación en Materia de Defensa. Ley 18.945 16/8/2012.

Entrada en vigor 24/10/2012.

_ 26/10/2012; 19/12/14; 4/8/2016 Diálogo Político-Estratégico de Defensa. La agenda de la última reunión incluía los siguientes temas: adquisición por Uruguay de las dos aeronaves C212, visión crítica de Uruguay con respecto al SID²⁶ (JID²⁷-CID²⁸-TIAR²⁹) y la voluntad de revisión del mismo con el fin de adaptarlo a la realidad actual.

_ 4/2013 representantes de la Armada Nacional visitaron la armada y la empresa de defensa del país lusitano.

_ 18/12/2014 se firmó el contrato de enajenación (1.7 millones de euros) de dos aeronaves casa C212-300 y sus repuestos; fabricadas en 1993, con características similares a las que Uruguay poseía, pero más modernas. Las mismas permitieron ampliar y complementar las capacidades en misiones de apoyo al sistema HEMS³⁰, y en operaciones de vigilancia costera y alerta temprana de incendios forestales.

_ 7/10/2016 “Memorándum de entendimiento para colaboración académica entre el CALEN³¹ y el Instituto de Defensa Nacional de la República Portuguesa”.

ARGENTINA

Acuerdo entre el Ministerio de Defensa Nacional de la República Oriental del Uruguay y el Ministerio de Defensa de la República Argentina para el fortalecimiento de la Cooperación en Materia de Defensa. Ley 18.822 11/10/2011.

Entrada en vigor 2/6/2010

_ 23/3/2011; 16/11/2012; 26/6/2014 Diálogo Político-Estratégico de la Comisión Bilateral, entre ambos Ministerios de Defensa. En la práctica no se ha llevado a cabo la regularidad de reuniones propuesta en el acuerdo, siendo en el 2014 la última realizada.

_ 9/5/2016; 11/4/2011; 15/4/2013; 24/5/2017 Reunión de EEMM de la Armada Argentina y uruguaya.

_ 12/6/2013; 12/11/15 Reunión entre el Estado Mayor conjunto de las FFAA Argentinas y El Estado Mayor de la Defensa de la R.O.U

²⁶ Sistema Interamericano de Defensa.

²⁷ Junta Interamericana de Defensa.

²⁸ Colegio Interamericano de Defensa.

²⁹ Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

³⁰ Helicóptero del sistema de Emergencia Médica.

³¹ Centro de altos estudios nacionales de la ROU.

_ 18/12/2013; 13/11/2015 Reunión bilateral de cooperación técnica entre el Ejército de la República Argentina y la FAU.

_ 9/10/2013; 15/5/2014; 10/6/2015; 14/9/2016; 17/5/2017 Reunión de coordinación entre los EEMM de la FAA³² y FAU.

_ 3/11/14 Reunión bilateral de inteligencia Armada Nacional-Armada Argentina

_ 30/4/2014 Argentina entrega en forma de préstamo el vehículo Vlega Gaucho al Ejército Nacional por el lapso de un año (con posibilidad de prórroga).

ECUADOR

Acuerdo entre la República Oriental del Uruguay y la República del Ecuador sobre Cooperación en el ámbito de la Defensa. Ley 18.943 16/8/2012.

Entrada en vigor 13/10/2012

_ 6/2/2014 Encuentro bilateral entre los Ministros de Defensa de Uruguay y Ecuador.

_ 26/11/2014 Convenio de cooperación interinstitucional entre el MDN de ROU y el MDN de la República de Ecuador. En diciembre de 2014 arribaron a Uruguay 3 aeronaves A-37B y repuestos para las mismas, como contrapartida la FAU brindó capacitación técnica e institucional al personal Ecuatoriano.

PERU

Acuerdo entre la República Oriental del Uruguay y la República del Perú sobre Cooperación en el ámbito de la defensa. Ley 18.944 16/8/2012.

Entrada en vigor 11/5/2013

_ 21/4/2014 Memorándum de entendimiento entre la FAP³³ y la FAU para la realización del ejercicio de cooperación III del SICOFAA³⁴.

_ 19/8/2015 Conferencia bilateral de EEMM entre los Ejércitos de Perú y Uruguay.

BOLIVIA

Acuerdo entre la República Oriental del Uruguay y el Estado Plurinacional de Bolivia sobre Cooperación en el ámbito de la Defensa. Ley 19.383 22/4/2016.

Entrada en vigor 3/6/2016. No se ha implementado el comité mixto propuesto en el acuerdo; pero la DAICDIH se ha comprometido a realizar las coordinaciones correspondientes para implementarlo.

FRANCIA

Acuerdo entre el Gobierno de la República Oriental del Uruguay y el Gobierno de la República Francesa sobre cooperación en materia de Defensa. Ley 19.449 17/11/2016.

Entrada en vigor 30/12/2016

³²Fuerza Aérea Argentina.

³³Fuerza Aérea Paraguaya.

³⁴Sistema de cooperación de las Fuerzas Aéreas Americanas.

La empresa Sofema (es un distribuidor Michelin) ha ofrecido a Uruguay motores de aviones Pucara; la empresa busca colocar su stock y asegurar el futuro funcionamiento de los aviones Uruguayos. En enero del 2017 la FAU hace saber su interés en los mismos.

CHINA³⁵

Convenio de Cooperación en Ciencia, Tecnología e Industria para la Defensa Nacional entre el Ministerio de Defensa Nacional de la República Oriental del Uruguay y la Administración Estatal de Ciencia, Tecnología e Industria para la Defensa Nacional de la República Popular China. El convenio tiene la sanción de la Cámara de Senadores, en tratamiento por tanto en la Cámara Baja. Por ser significativo para el estudio se tomó en consideración aunque aún no esté su ratificación.

“Según la doctrina militar china, la Diplomacia de Defensa debe ser abierta, práctica y dinámica. El Libro Blanco de Defensa publicado por el Ministerio de Defensa Chino... señalaba que *China's armed forces will constantly explore new fields, new contents and new models of cooperation with other militaries, so as to jointly deal with a diverse range of security threats and challenges.* Entre esos campos de cooperación internacional se pone especial relevancia a los programas de instrucción y adiestramiento, a la asistencia de material de defensa, a la cooperación en equipamiento y tecnología... Asimismo, la Military Diplomacy de China debe realizarse bajo unos principios fundamentales: *mutual respect, equality, mutual benefit and all-wincooperation*”³⁶.

En el 2011 por iniciativa del MDN se elaboró un proyecto de Acuerdo sobre Cooperación en Defensa, se iniciaron los diálogos con la contraparte China en 2013, pero el mismo se archivó el 28/09/2016 ya que se entendió que el convenio con SASTIND³⁷ sería adecuado a los efectos de la cooperación; el mismo proporciona los elementos para un desarrollo tecnológico e industrial entre ambos países.

Aunque no ha entrado en vigor, la pertinencia de registrar las acciones con la República Popular de China radica en el hecho de ser el país con mayor monto de donaciones efectuadas a las FFAA Uruguayas. Si bien la asistencia militar data de 1993, en los últimos años la misma se ha intensificado. Desde el año 2005 al 2016 China ha donado en material un total de 29 millones de yuanes³⁸ (4.4 millones de dólares aprox.). El último acuerdo de asistencia militar gratuita se firmó en febrero de 2016 por un total de 30 millones de yuanes (4.7 millones de dólares aprox.); no ha sido recibido en Uruguay ya que China tiene un plazo de 5 años para entregar dicho material. El acuerdo incluye: 10 ambulancias tácticas tipo CJH02; 6 ómnibus de 42 plazas tipo HFF6100K82D; 10 moto niveladoras tipo PY 180; 10 tractores pala tipo ZL60G; 4 tractores de banda tipo GJT112A. Se prevé que el cargamento llegue durante octubre de

³⁵ El acuerdo firmado con China no es del tipo Marco de Cooperación en Defensa, sin embargo la pertinencia de incluir al mismo se explica en el hecho de que China ha sido el principal donante de material para las FFAA uruguayas.

³⁶ CosiallsUbach, Andrés (2016); “Diplomacia de Defensa: Concepto y Modelos”. En *Diplomacia de Defensa La Defensa en la Acción Exterior del Estado*. Documento de trabajo 1/2016. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. Pág.30-31.

³⁷ Administración Estatal de Ciencia, Tecnología e Industria para la Defensa Nacional de la República Popular China (sigla en inglés).

³⁸ Datos del archivo de DAICDIH

este año. En enero 2017 se concretó la donación del Protocolo de Asistencia Militar Gratuita firmado en diciembre de 2014, por un total de 15 millones de yuanes (2.3 millones de dólares aprox.). El material recibido fue: 14 generadores eléctricos; 7 cocinas de campaña; 4 camiones de campaña; 4 camiones de accesorios para campaña; 7 reservorios de agua; 400 carpas de verano; 10 carpas de invierno; 2000 cama plegable³⁹.

La RPCH ha sido el principal donante en los últimos diez años de material militar; el convenio de cooperación tiene como fines abastecer y mejorar la capacidad operativa de las FFAA uruguayas. La política exterior china se basa en 5 principios: respeto mutuo a la soberanía y la integridad territorial; no agresión; no intervención en los asuntos internos de otros Estados; igualdad y beneficio recíproco; coexistencia pacífica. Sin embargo cabe destacar ciertos conflictos existentes para la República Popular China. El primero con Taiwán⁴⁰ que data de la guerra civil; apoyada la isla por Estados Unidos que ha ofrecido los medios necesarios para su defensa. Los norteamericanos ven en La RPCH un rival debido a su rápido crecimiento económico y militar. El fortalecimiento de los vínculos tanto a nivel económico como de inversión ha impulsado a los países latinoamericanos y caribeños que aún mantienen relaciones diplomáticas con Taiwán a reconsiderar su posición; esto por supuesto no pasa desapercibido en Washington. El presidente Xi Jinping ha expresado su deseo de situar a China como líder global, ha resaltado la importancia de Latinoamérica y desde su arribo al poder ha desarrollado una política de acercamiento hacia la región. Uruguay ha sido uno de los países beneficiados ya que en los últimos diez años las donaciones materiales a la FFAA uruguayas por parte de Beijing se han incrementado en cantidad y monto, convirtiéndose en el principal país proveedor para la defensa nacional.

9. Conclusiones

Sin lugar a dudas el período estudiado ha constituido un momento de cambio para la política de defensa del país; en tres gobiernos del Frente Amplio se han concretado más acuerdos que en todo un siglo anterior. Esto no sólo da muestra del trabajo llevado adelante por el Ministerio de Defensa, sino de la voluntad política por abrir la defensa a otras esferas de influencia y cooperación distintas a la norteamericana. Llama la atención la mención que hace Uruguay respecto a su visión crítica sobre el SID (JID-CID-TIAR) y la voluntad de revisión del mismo para adaptarlo a la realidad, sobre todo porque dicho cuestionamiento se encuentra explícito en el acta del IV diálogo político-estratégico de defensa Uruguay-Portugal desarrollado en Montevideo en agosto del 2016. Es interesante el hecho que se nombre en este encuentro porque Portugal es miembro de OTAN⁴¹ y por tanto aliado de Estados Unidos.

³⁹Ídem.

⁴⁰En 1949 termina la Guerra Civil China con la victoria de los comunistas de Mao Zedong sobre el Gobierno nacionalista, que se retira a la isla de Taiwán arrastrando con ellos a unos dos millones de refugiados. Comienza entonces la división del país en dos Estados que aún hoy pugnan por ser «la verdadera China»

⁴¹La Organización del Tratado del Atlántico Norte surgió en 1949 con la firma del tratado de Washington; tanto Portugal como Estados Unidos son miembros fundadores. Es una alianza militar intergubernamental y constituye un sistema de defensa colectivo.

Cuando un país toma decisiones con respecto a su política exterior los determinantes son siempre factores tanto internos como externos. Al observar los cortes temporales y los contextos internacionales queda claro cómo se fue delimitando la política internacional de defensa uruguaya en cada período. Durante el gobierno de Mujica se firmaron acuerdos bilaterales exclusivamente con países sudamericanos; esta línea de defensa latinoamericanista correspondió al momento de auge de gobiernos progresistas en el sur del continente y al esplendor económico que vivió la región. A partir de la crisis venezolana y los cambios de gobierno en Argentina y Brasil, el escenario sudamericano comienza un proceso de transición. En la actualidad UNASUR se encuentra en una fase de inacción y el bloque comienza a presentar serias grietas. Incluso el tratado con Venezuela no ha sido ratificado en el Parlamento uruguayo y dada la coyuntura no se prevé una pronta aprobación. La complejidad de la realidad regional marca la necesidad de nuevos horizontes a la hora de generar alianzas, es por ello que durante la segunda presidencia de Vázquez la política internacional de defensa se orienta hacia un área de influencia extra continental. Existe un denominador común en los períodos estudiados: la política internacional de defensa fue de la mano con la política exterior del país, configurada en función del relacionamiento con sus principales socios económicos.

El contexto internacional se caracteriza por varios centros de poder coexistentes, nuevos y viejos actores en la escena mundial condicionan los equilibrios de poder. La cooperación, la influencia y la interdependencia caracterizan a las relaciones entre los Estados. La política de defensa de un país queda supeditada a su posición en el escenario mundial y la posibilidad real de acción de sus FFAA. No es casual que la influencia de China, Rusia y la Unión Europea aumenten en momentos que la norteamericana disminuye.

Los acuerdo marco firmados por Uruguay desde el 2007 han sido trascendentes en varios sentidos. Han roto con más de medio siglo de influencia norteamericana en la defensa nacional, generado nuevos espacios de capacitación y formación militar con una concepción diferente a la del Sistema Panamericano de Defensa. Han dado reconocimiento a las FFAA uruguayas a nivel mundial debido a su experiencia en Operaciones de Paz de ONU, facilitando los convenios el intercambio de conocimientos con otros países. Cabe destacar por último el aporte en bienes materiales donados por la República Popular China. La asistencia militar gratuita por parte de China se ha institucionalizado a través del acuerdo con SASTIND.

11. Bibliografía

_ Arancibia Morales, Diego (2013); “Diplomacia de Defensa: una aproximación conceptual”. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. N° 9. Publicación Digital del Departamento de Investigación.

_ Arbuet-Vignali, Heber; Puceiro, Roberto (2010); “Derecho Internacional Público” Breviario, Tomo 1. Cap. 5. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo.

_ Archivo DAICDIH-MDN.

_ David, Charles Philippe (2008); “La Guerra y la Paz: enfoque contemporáneo sobre la seguridad y la estrategia”. Icaria Editorial, Barcelona.

_ González Guyer, Julián; Alonso Berrutti, Reinaldo; Gonnet Ibarra, Diego; Vera, Bruno; (2008). “Calidad, eficiencia y transparencia del presupuesto de defensa: el caso de Uruguay”. PRIFAS-ICP/RESDAL.

Normas legales

_ Decreto N° 105/014 “Política de Defensa Nacional”.

_ Ley N°18.650 “Ley Marco de Defensa Nacional”.

Recursos en internet

_ Centro Superior de Estudios de la Defensa 2016. “Diplomacia de Defensa. La Defensa en la Acción Exterior del Estado”. Documento de trabajo N° 1. Instituto Español de Estudios Estratégicos. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2016/DIEEET01-2016_DiplomaciaDefensa.pdf

_ Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China 2016. “Ganar-Ganar” *Documento sobre la Política de China Hacia América Latina y el Caribe*. <http://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/t1418256.shtml>

_ García, Jonás (2008). “El Consejo de Defensa Sudamericano: ¿instrumento de integración regional o mecanismo para la hegemonía del Brasil?” UNISCI. Discussion Papers, N°18. <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72511/UNISCI%20DP%2018%20-%20GARCIA.pdf>

_ Sanahuja, José Antonio; 2016. “Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis”. En *América Latina: de la bonanza a la crisis de la globalización*. Pensamiento Propio N°44. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales Centro de Estudios Globales y Regionales. <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2017/02/007-sanahuja.pdf>

<http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Biblioteca/CDS-Cronicas.pdf>

<https://parlamento.gub.uy/>

<http://uy.china-embassy.org/esp/zgxxs/>

<http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-41661091>

<http://www.catic.cn/front>

[http://www.cdsndu.org/html_es/to_xygk_orderNo=5701&superOrderNo=5700.h
tml](http://www.cdsndu.org/html_es/to_xygk_orderNo=5701&superOrderNo=5700.html)

https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_es/7314/Relac

<https://www.eu-investuruguay.com/es/union-europea/>

<http://www.norinco.com/GB/61/index.html>

<https://www.sipri.org/databases/milex>

<https://www.unasursg.org/>

<http://www.vicepresidencia.gob.bo/Vicepresidente-la-mision-de>