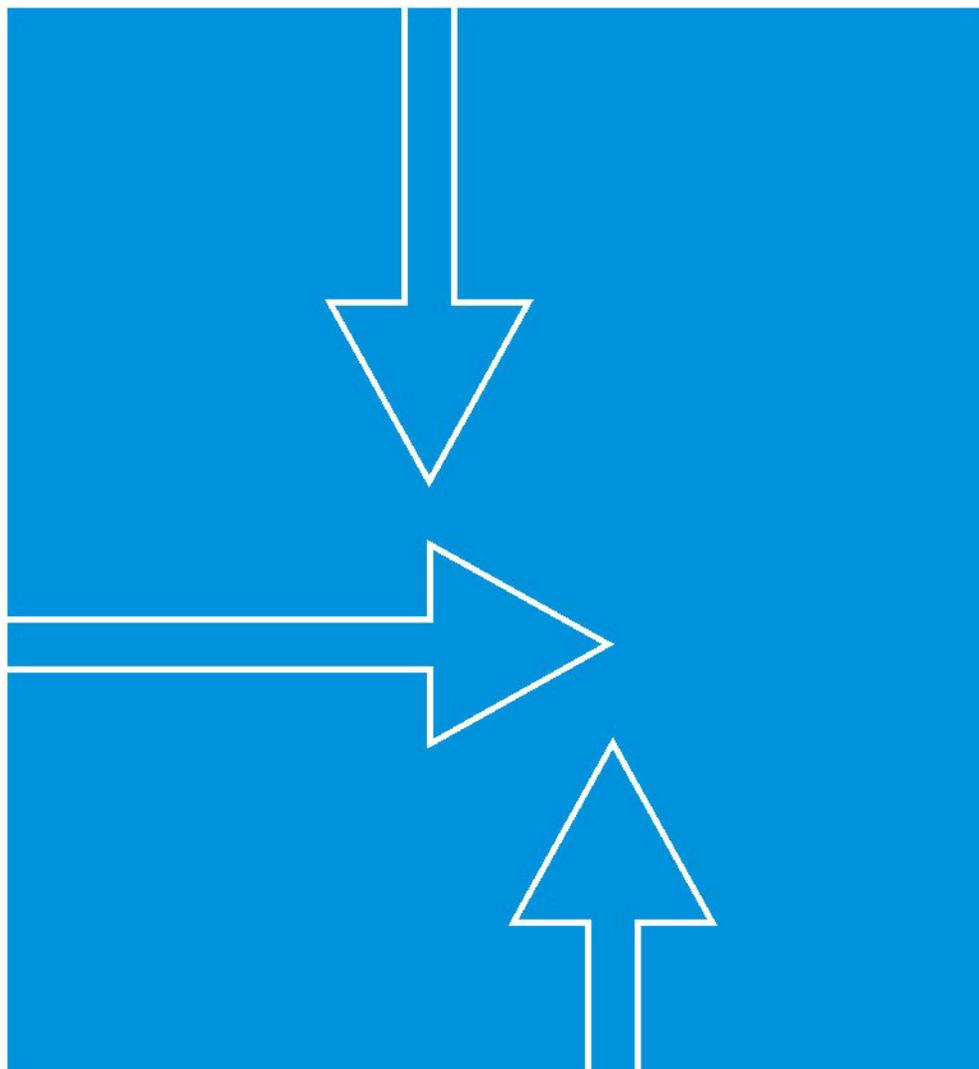


# DEBATE NACIONAL SOBRE DEFENSA

## APORTES PARA UNA LEY DE DEFENSA NACIONAL





**DEBATE NACIONAL SOBRE DEFENSA  
APORTES PARA UNA LEY DE DEFENSA NACIONAL**

Compilador: Julián González Guyer

**Ministerio de Defensa Nacional**

Ministra Dra. Azucena Berrutti

Subsecretario Dr. José Bayardi

**Programa de las Naciones Unidas  
para el Desarrollo**

Representante Residente Sr. Pablo Mandeville

**Universidad de la República**

Rector Ing. Rafael Guarga

Decano de la Facultad de Ciencias Sociales

Dr. Luis Bértola

Directora del Instituto de Ciencias Políticas

Dra. Constanza Moreira

Compilador

Julián González Guyer

© 2006 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
(PNUD), Uruguay

© 2006 Ministerio de Defensa Nacional

Diseño y realización: Taller de Comunicación

Impresión: Mastergraf

Depósito legal: 340.269

Comisión del Papel, edición amparada al decreto 218/96

Publicado en Uruguay

ISBN: 9974-7971-1-X

Las posiciones expresadas en esta publicación son las de los autores, y no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), su Junta Ejecutiva ni los Estados miembros, ni las del Ministerio de Defensa Nacional del Uruguay.

**DEBATE NACIONAL SOBRE DEFENSA  
APORTES PARA UNA LEY DE DEFENSA NACIONAL**

PRESENTACIÓN	
Dra. Azucena Berrutti	9
Ing. Rafael Guarga	11
Sr. Pablo Mandeville	13
PRÓLOGO	
<i>Ubicación del seminario «Aportes Internacionales» y significación del Debate Nacional sobre Defensa</i>	
Mag. Julián González Guyer	17
CONFERENCIAS	
Dr. Tabaré Vázquez	27
Dr. Luis Alberto Lacalle Herrera	33
Dr. Julio María Sanguinetti	43
Panel I / Defensa Nacional	51
<i>Defensa Nacional: la visión del Partido Colorado</i>	
Yamandú Fau	55
<i>Defensa Nacional</i>	
Gustavo Penadés	61
<i>Conceptos sobre Defensa Nacional</i>	
Luis Rosadilla	71
<i>La Defensa Nacional del Uruguay, potencialidades y debilidades</i>	
Selva López	81
Panel II / Política exterior y defensa	87
<i>Misiones de Paz: un instrumento de la política exterior del Uruguay</i>	
Eleuterio Fernández Huidobro	93
<i>Política exterior y defensa: una coordinación necesaria para la inserción externa del Uruguay</i>	
Sergio Abreu	99
<i>Política exterior y defensa: una visión desde el Ministerio de Relaciones Exteriores</i>	
Bruno Faraone	105
<i>Política exterior y defensa en un mundo incierto</i>	
José María Burone	113

<b>Panel III / Ministerio de Defensa</b>	<b>123</b>
<i>Visión sobre el Ministerio de Defensa Nacional y planteo sobre la permanencia de algunos servicios</i>	
Ricardo Prato	127
<i>Aviación civil e infraestructura aeronáutica</i>	
Daniel Olmedo	135
<i>Algunas claves para emprender la reestructura del Ministerio de Defensa Nacional - Uruguay</i>	
Diego Gonnet Ibarra	147
<i>Ministerio de Defensa. Grandes definiciones</i>	
Ricardo Falero	165
<b>Panel IV / Fuerzas Armadas</b>	<b>169</b>
<i>Grandes lineamientos hacia el diseño y la implementación de la interoperabilidad entre fuerzas y la doctrina conjunta</i>	
Juan Pioli	175
<i>Fuerzas Armadas, componente militar de la defensa</i>	
Andres Gubitosi	179
<i>Una ecuación compleja: Fuerzas Armadas eficientes, escasos recursos y brecha tecnológica</i>	
Alfonso Lessa	189
<b>Panel V / Justicia militar</b>	<b>195</b>
<i>Concepto de delito militar, alcance de la justicia militar y su relación con el Poder Judicial</i>	
Pablo Genta Fons	201
<i>Constitución y justicia</i>	
José Aníbal Cagnoni	209
<i>Organización y jurisdicción</i>	
Marta Iturvide Contich	215



## PRESENTACIÓN

Dra. Azucena Berrutti, Ministra de Defensa Nacional

---

Nuevamente nos encontramos en este acogedor recinto del Centro de Conferencias de la Intendencia Municipal de Montevideo. Aún se oyen los ecos de las reflexiones que generosos pensadores de países amigos vinieron a compartir con nosotros, para ayudarnos con sus experiencias y su sabiduría en ocasión del Seminario Internacional celebrado el pasado mes de marzo. Esos trabajos, según estaba planeado, se han recogido en un libro que hoy también presentamos.

Ahora nos toca a nosotros exponer nuestras ideas y nuestras dudas, para estar después en condiciones de decantar y sintetizar el pensamiento nacional en materia de defensa.

Bienvenida sea la compañía de todos ustedes. El reto que nos hemos planteado sólo puede resultar exitoso si contamos con ella.

Ahora es tiempo de pasar de las palabras a la acción. Comencemos entonces escuchando a los oradores de este acto de apertura. Oradores a quienes tenemos en el más alto nivel de consideración y respeto.

Nuevamente, entonces, bienvenidos, y sinceramente, muchas gracias por su presencia y atención.



## PRESENTACIÓN

Ing. Rafael Guarga, Rector de la Universidad de la República

---

Debo decir que la Universidad de la República comparte entusiastamente esta iniciativa de un debate sobre la defensa y la generación de aportes para una Ley de Defensa Nacional.

Creemos que esta iniciativa apunta a perfeccionar la gobernabilidad democrática en nuestro país y a generar los acuerdos más amplios posibles sobre el tema de la defensa nacional.

La Universidad de la República ha tenido una larga relación con el Ministerio de Defensa Nacional, ya que desde el 16 de agosto de 1990, fecha del primer convenio, se han firmado más de 40 convenios, entre marcos y específicos, de trabajo en conjunto entre el Ministerio y la Universidad. Los temas que se han abarcado van desde la evaluación de la Escuela Nacional de Meteorología, motivo del último convenio, firmado en marzo de este año, hasta los vinculados al manejo de los equinos por parte del Ejército, la colaboración técnica de la Universidad en cuestiones vinculadas a la construcción civil, basamentos del Aeropuerto de Carrasco. En definitiva, un conjunto importante de temáticas, dentro de las cuales debemos incluir, porque quizás sean las de mayor significación futura, todo lo que tiene que ver con las posibilidades de continuación de estudios en la Universidad de la República, reválidas cruzadas, etcétera.

A este listado de actividades conjuntas deben agregarse proyectos científicos, fundamentalmente radicados en la Escuela de Meteorología. Es decir, un conjunto importante de actividades que se han venido desarrollando en estos últimos 16 años.

Se ha iniciado un camino de colaboración, al cual se incorpora hoy este debate, promovido desde la Universidad de la República, por la Facultad de Ciencias Sociales, debate que culminará sin duda alguna en una ley, que debe contemplar un aspecto de gran interés como lo es la combinación orgánica institucional de los esfuerzos educativos y científicos que ambas instituciones, el Ministerio de Defensa Nacional y la Universidad de la República, efectúan al día de hoy y sobre lo cual, sin duda, ya se han generado antecedentes positivos e importantes que deberán profundizarse en el futuro.

En consecuencia, queremos expresar en esta breve intervención nuestro acuerdo institucional con esta iniciativa del debate nacional, felicitar a quienes lo han organizado, y desearles a todos ustedes éxito en los trabajos que hoy se inician.

## PRESENTACIÓN

Sr. Pablo Mandeville, Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

---

Es para mí un gran honor participar en la inauguración del Seminario “*Debate Nacional sobre Defensa, Aportes para una Ley de Defensa Nacional*”, compartiendo esta mesa con el señor presidente de la República, Dr. Tabaré Vázquez, y con los ex presidentes Dr. Julio María Sanguinetti y Dr. Luis Alberto Lacalle.

Inauguramos este evento acompañando y apoyando al Ministerio de Defensa Nacional en un proceso de debate sobre defensa que tiene como propósito fundamental el que la ciudadanía comparta un espacio en el que se promueva el intercambio de información y opiniones, así como el análisis y la reflexión sobre asuntos vinculados a la defensa nacional.

Se espera que de este proceso de debate y reflexión se deriven una serie de insumos que contribuyan a la elaboración de proyectos de una Ley de Defensa Nacional y una Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas. Los consensos y disensos que se generen en estos ámbitos serán un insumo fundamental a la hora de alimentar el proceso legislativo de discusión de ambos proyectos de ley.

Un debate altamente participativo que logre involucrar al conjunto de la sociedad y del Estado debería también contribuir a alcanzar mayores niveles de consenso por parte de las fuerzas políticas y sociales del país. Las políticas de Estado en esta materia se promoverán en la medida en que dichas fuerzas se identifiquen con los resultados de todo este proceso, y los respalden.

En el mes de marzo, conjuntamente con el señor vicepresidente de la República, la señora ministra de Defensa Nacional y la representante del rector de la Universidad de la República, inauguramos en esta misma sala un Seminario Internacional que contó con 22 contribuciones realizadas por expertos venidos de nueve países: Argentina, Brasil, Chile, España, México, Paraguay, Portugal, Sudáfrica y Venezuela. Ellos compartieron sus experiencias, unas lecciones aprendidas que constituyen aportes y no son referentes obligados. Asimismo contribuyeron al conocimiento de alternativas posibles para la reflexión y el análisis dentro de un marco democrático de definición de las políticas nacionales.

Los aportes allí expresados fueron compilados en una publicación que hoy tenemos el agrado de presentar, y que esperamos sea un insumo útil y relevante para este debate nacional.

En el seminario de marzo se dio una reflexión política sobre el tema, que está principalmente reflejada en:

- Las conferencias de la ministra y del subsecretario de Defensa Nacional del Uruguay.
- La conferencia de la ministra de Defensa de Argentina.
- La conferencia del asesor en Asuntos Internacionales de la Presidencia de Brasil.
- La conferencia del representante del Ministerio de Defensa de Sudáfrica.

Una serie de reflexiones se centraron en los lineamientos político-estratégicos que articulan la defensa nacional de los países democráticos.

En estas reflexiones la ministra de Defensa planteó la importancia de que las ciudadanas y los ciudadanos no sean ajenos a estos procesos, sino que estén en condiciones de opinar de manera informada y se apropien verdaderamente de estos temas. Asimismo destacó la importancia de los insumos recibidos desde la región y desde otros continentes, opinión compartida por el subsecretario de Defensa, quien, en el discurso de cierre del seminario internacional, subrayó que estos aportes contribuirían a una reflexión sobre defensa generadora de confianza entre todos los actores involucrados. Remarcó además que la defensa es una actividad integral del Estado, un bien social público intangible y una actividad sujeta al criterio de prioridad.

Aportes similares y concordantes fueron expresados por las altas autoridades internacionales invitadas.

La publicación que hoy presentamos recoge los resultados de cinco paneles cuyos tópicos fueron los siguientes:

- La relación entre seguridad y defensa en América Latina.
- Los modelos de defensa nacional militar en América del Sur vistos desde la perspectiva civil y de la profesión militar.

- Las lecciones aprendidas en los procesos de debate democrático sobre defensa.
- Integración y Defensa: ¿cuáles son los desafíos y las experiencias de la defensa en diversos procesos de integración regional?
- Una visión desde la profesión militar de la defensa nacional en América del Sur.

En el primero de los paneles se planteó una visión general de los paradigmas vigentes en el continente y las bases de una cooperación en temas de defensa a nivel regional desde distintas perspectivas.

En el segundo, se puso especial énfasis en la importancia de los modelos en pugna para la organización de la defensa en los países del Cono Sur, tanto en sus lineamientos generales como en los operativos.

En el tercer panel se reseñaron las lecciones aprendidas de los procesos de debate democrático llevados adelante en la región y en Europa. Se hizo especial hincapié en la importancia de los distintos contextos de transición hacia la democracia y los problemas de modernización de las estructuras de la defensa en un contexto mundial globalizado.

En el panel referido a la integración en bloques geoestratégicos se destacó que la complejidad de dicho proceso genera la necesidad de profundizar la reflexión sobre la defensa en su relación con lo nacional, lo regional y eventualmente lo supranacional.

Finalmente, el quinto panel destacó una visión de la defensa nacional desde la profesión militar.

Hoy el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo pretende contribuir a este proceso de debate sobre defensa facilitando los diálogos, desde una posición de imparcialidad consecuente con nuestro compromiso con la democracia y los derechos humanos.

Deseamos que el Seminario Nacional que hoy se inaugura con tan calificados exponentes y una participación tan amplia y representativa, sea una instancia clave en el proceso de debate sobre defensa nacional. Esta amplia participación nos está indicando que la sociedad uruguaya está hoy enfrentando los desafíos nacionales y globales con un profundo espíritu democrático. La participación de académicos y expertos militares junto a legisladores de todos los partidos en los cinco paneles que se desarrollarán mañana aseguran tanto la calidad como la profundidad y la amplitud de este debate.

El debate que se está promoviendo se inscribe en el perfeccionamiento y la profundización de la gobernabilidad democrática y de una **democracia de ciudadanía**, como la que propone el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en su Informe sobre la Democracia en América Latina.

Para concluir quisiera expresarles que me siento muy honrado de que nos permitan contribuir a este proceso tan esencial para la democracia en Uruguay.

Les deseamos éxito en sus labores.

## PRÓLOGO

Ubicación del seminario «Aportes Internacionales»  
y significación del Debate Nacional sobre Defensa

Julián González Guyer

---

El volumen que se presenta –segundo de la colección *Debate Nacional sobre Defensa*– reúne los textos de las conferencias y presentaciones realizadas por un calificado grupo de expositores en el marco del Seminario “Aportes para una Ley de Defensa Nacional”, que tuvo lugar los días 15 y 16 de mayo en la sala Aquiles Lanza del Centro de Conferencias de la Intendencia Municipal de Montevideo.

En primer término, debe enfatizarse el significado del primer capítulo de esta compilación. En el mismo se incluyen las conferencias del Presidente de la República, doctor Tabaré Vázquez, y de dos ex presidentes, los doctores Julio María Sanguinetti y Luis Alberto Lacalle.

La significación de estas tres conferencias es múltiple. Su relevancia se funda no sólo en la propia temática abordada, la profundidad de los análisis y la diversidad de sus enfoques. También resulta de la auspiciosa novedad de que, quizás por primera vez en la historia política del país, la cuestión de la defensa nacional y sus Fuerzas Armadas (FFAA) haya convocado a tres personalidades políticas tan significativas a exponer públicamente sus opiniones.

En efecto, no existen muchos antecedentes de dirigentes políticos de los tres principales partidos, todos ellos con experiencia de ejercicio del mando superior de las FFAA, exponiendo conjuntamente sus puntos de vista sobre un asunto tan sensible y poco transitado en el debate público como la defensa nacional y su componente militar.

Los cinco capítulos siguientes del volumen reúnen presentaciones realizadas por un conjunto de dirigentes políticos de los cuatro partidos políticos nacionales con representación parlamentaria, académicos, periodistas, expertos y oficiales militares de las tres FFAA.

Así, el segundo capítulo articula, alrededor de las definiciones centrales del concepto de defensa nacional, las exposiciones del senador nacionalista Gustavo Penadés, presidente de la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara Alta; del diputado Luis Rosadilla, representante del partido de gobierno y vicepresidente de la Comisión de Defensa Nacional de dicha Cámara Legislativa; del ex ministro de Defensa Nacional, profesor Yamandú Fau; quien preside la Comi-

sión de Defensa del Partido Colorado; y de la doctora Selva López, reconocida académica de notoria versación en estos temas.

Una interesante confluencia de opiniones queda registrada en las cuatro ponencias. En efecto, más allá de puntos de vista y enfoques diversos, los cuatro textos que componen este capítulo coinciden al ubicar a *lo militar* –y por tanto a las FFAA– como un componente de la defensa nacional, concebida ésta como una función estatal que compromete los esfuerzos del conjunto de la sociedad.

El tercer capítulo se concentra en un área de políticas particularmente sensible y una esfera *fronteriza* en la que confluyen lo estratégico-militar con las dimensiones de seguridad de las relaciones internacionales del país. Ello la configura como una virtual *área gris* en la que comparten competencias los ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional. Particularmente, la participación del país en misiones de paz, por el volumen que ha adquirido el compromiso de la República en este campo a partir de los 90, otorga a la temática una relevancia indudable.

En este capítulo se reúnen los textos de las presentaciones realizadas por el senador del Frente Amplio Eleuterio Fernández Huidobro, quien ha presidido en varias oportunidades la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara Alta; el doctor Sergio Abreu, dirigente del Partido Nacional, ex ministro de Relaciones Exteriores y actual presidente de la Comisión de Asuntos Internacionales del Senado; el director general del Departamento de Asuntos Políticos, embajador Bruno Faraone, en representación del Ministerio de Relaciones Exteriores; y el coronel José Burone, designado por el comandante en jefe del Ejército Nacional.

En el cuarto capítulo se presentan las ponencias del licenciado Diego Gonnet, integrante del equipo de investigación académica sobre FFAA y Sociedad del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales de la UdelAR; de Ricardo Prato, miembro de la Comisión Permanente de Defensa Nacional del Frente Amplio; del representante del Partido Independiente y ex diputado Ricardo Falero, y del director de

la Dirección General de Aviación Civil, coronel (Av) Daniel Olmedo, representando al comandante en jefe de la Fuerza Aérea Uruguaya.

El tema que articula el cuarto capítulo es el del Ministerio de Defensa Nacional, sus competencias, las necesidades desde el punto de vista del diseño institucional, la pertinencia de sus actuales atribuciones y de sus características orgánicas y funcionales. La relevancia de este núcleo de temas deriva esencialmente de la perspectiva que el proceso del Debate Nacional sobre Defensa plantea al poner en consideración una propuesta novedosa para el Uruguay: la necesidad del fortalecimiento del Ministerio de Defensa Nacional en tanto responsable de la conducción político-estratégica de las FFAA.

El quinto capítulo se concentra en las grandes definiciones políticas referidas a las competencias y misiones de las FFAA y también la largamente pospuesta necesidad de que el Uruguay comience a transitar el proceso hacia la efectiva implementación de la doctrina de operación conjunta de sus tres fuerzas. En esta parte se reúnen los textos elaborados por el periodista y conocido ensayista, autor de varios libros, Alfonso Lessa; el coronel licenciado Juan José Pioli, subdirector del Centro de Altos Estudios Nacionales del Ministerio de Defensa Nacional, y del C/N doctor Andrés Gubitosi, en representación del comandante en jefe de la Armada Nacional.

Finalmente, el sexto y último capítulo presenta las ponencias de tres juristas respecto a la tan polémica como poco transitada y conocida cuestión de la Justicia Militar. Así, se consignan los trabajos del doctor Aníbal Cagnoni, profesor titular de Derecho Constitucional y director del Instituto de Administración de la Facultad de Derecho de la UdelaR; del doctor Pablo Genta, profesor adjunto de Derecho Administrativo de la Facultad de Montevideo, y de la prosecretaria del Supremo Tribunal Militar, May. (JM) doctora Marta Iturvide.

En resumen, el volumen se estructura con un primer capítulo en el que se ofrece la visión sobre la defensa nacional y las FFAA de tres de los más notorios dirigentes del sistema político uruguayo del período

posdictadura. En los otros cinco capítulos, se agrupan los temas que prefiguran conceptualmente los posibles contenidos de una eventual futura Ley de Defensa Nacional.

### **Significación del Debate Nacional sobre Defensa en el proceso de perfeccionamiento del sector defensa del Estado**

Conviene precisar la lógica que preside el proceso del Debate Nacional sobre Defensa, las razones de sus objetivos y su ubicación.

Debe ubicarse este proceso como el inicio de un recorrido cuyo fin último es adecuar la defensa nacional y las instituciones militares de la República a las necesidades y las posibilidades del país, en el marco de una región y en un mundo en proceso de acelerado cambio. También, como parte integral del proceso de perfeccionamiento de la calidad de la democracia uruguaya, se trata de incorporar, de forma más plena, los asuntos de la defensa nacional al debate político público.

Todo ello no puede ser el resultado de un procedimiento de carácter meramente técnico, reservado a un selecto grupo de especialistas. Por el contrario, se trata de definiciones de carácter eminentemente político, que involucran al conjunto de la sociedad y que, por sus consecuencias, requieren niveles de conocimiento de la ciudadanía, además de la deliberación y aprobación de sus legítimos representantes políticos.

La definición de qué se entiende por defensa nacional y muy especialmente, qué requiere el país y pretende su ciudadanía del componente militar de la defensa, supone la elaboración de una política pública. Ello implica establecer las capacidades y las características de las instituciones militares del Estado. Un proceso complejo que debe comenzar por definiciones políticas, en cuya concreción requiere de conocimiento técnico especializado, pero que en última instancia tendrá que sujetarse a las decisiones políticas propias de un Estado de derecho.

Exponerlo es relativamente sencillo. Concretarlo supone reconocer y objetivar las herramientas de las que el país dispone. Entre ellas, la primera y más importante es su *capital institucional y humano*.

Conviene detenerse en este aspecto, clave fundamental del proceso en curso.

Las instituciones, las tradiciones y las capacidades intelectuales y técnicas que ha acumulado el país son resultado de su experiencia histórica.

En tal sentido, es necesario recordar que el sector defensa –particularmente todo lo referido a las FFAA– ha sido un ámbito tradicionalmente opaco para la ciudadanía y las instituciones académicas. Por su parte, el sistema político ha preferido generalmente omitir estos asuntos del debate público.

Por ello, el primer objetivo es comenzar a ubicar dichos asuntos en la agenda política pública. Dar pasos para que la defensa nacional como política pública sea asumida por el sistema político de forma más explícita y además se integre a la agenda de investigación académica. Lo cual supone crear condiciones para dinamizar un indispensable proceso de generación de capacidades, tanto en el sistema político como en la sociedad civil. Ello también plantea el desafío de cambios en la cultura institucional del propio sector defensa del Estado: ministerio e instituciones militares.

Dicho proceso de generación de capacidades y de transformaciones culturales no podría limitarse a las instituciones estatales. El Ministerio de Defensa Nacional, al tiempo de procesar su fortalecimiento institucional, estará en condiciones de promover prácticas políticas democráticas a las que nuestra sociedad no está habituada: el análisis periódico de la realidad internacional y regional en la que Uruguay está inmerso y la consiguiente revisión de la política de defensa nacional, particularmente todo lo relacionado con su componente militar.

Hacerlo de forma tal que confluyan los conocimientos técnicos, profesionales y académicos, con los puntos de vista de actores políticos representativos y actores sociales relevantes, pondrá a la República en condiciones de contar con una política pública de defensa nacional y un componente militar de la misma, dotados de legitimidad y transparencia. Construir una nueva cultura política de la defensa nacional representa en tal sentido un desafío democrático mayor.

Pero, comienzo requieren las cosas. Lo primero es promover la plena incorporación de los temas de la defensa en la agenda pública y simultáneamente adecuar el marco legal que ordena los procesos de políticas en esta esfera.

### **El sector defensa: algunos rasgos heredados de la historia**

El origen de los rasgos centrales que presentan el Ministerio de Defensa Nacional y las FFAA debe ubicarse en la conformación del Estado uruguayo contemporáneo. Proceso de construcción que comienza en el siglo XX, con el fin del período de las guerras civiles, con el efectivo control del territorio nacional y el monopolio de los medios de violencia legítima por parte del Estado.

Para comprender sus características debe recordarse que las instituciones militares, desde su conformación moderna, se estructuraron en Uruguay en base al principio del reclutamiento voluntario. Junto a ello debe citarse otro hecho: la sociedad uruguaya osciló entre el antimilitarismo y una difusa percepción generalizada respecto a la congénita incapacidad del país para defender militarmente su independencia frente a dos poderosos vecinos.

Resulta imprescindible establecer también que las cuestiones relacionadas con la defensa militar tendieron generalmente a ser poco valoradas por la ciudadanía. Fueron, además, soslayadas por el sistema político y apartadas del debate público.

Entre esas cuestiones pueden citarse, por ejemplo, el carácter de la defensa nacional como función pública que involucra al conjunto de la sociedad y la ciudadanía.<sup>1</sup> También el volumen y el valor creciente

de los medios materiales que, particularmente las actividades militares de la defensa, requieren para ser efectivas. Sin olvidar los desafíos que la creación y el desarrollo de organizaciones profesionales especializadas en la gestión de los medios de violencia física legítima comportan para toda sociedad democrática.

No es extraño, entonces, que como contrapartida del doble fenómeno de *ajenidad ciudadana y omisión política*, se conformaran las condiciones para una virtual monopolización de los asuntos estratégico-militares por parte de las Fuerzas Armadas. Dicho rasgo recorre la historia política nacional a lo largo de buena parte del siglo XX, dando lugar a los grados de autonomía otorgados a las FFAA para conducir lo que, equivocadamente, se entendió eran sus *proprios asuntos*.

Estas breves líneas no tienen como objetivo analizar dicho proceso histórico en su globalidad. Sólo interesa ubicar en su contexto una característica poco evocada que se refleja en las normas legales que ordenan la organización y el funcionamiento del sector defensa en nuestro país.

En efecto, las normas básicas que regulan la organización y el funcionamiento del Ministerio de Defensa Nacional han quedado tradicionalmente subsumidas en la Ley Orgánica de las FFAA.

Dicha característica notable expresa una virtual abdicación civil/política para conducir efectivamente a las FFAA como institución profesional responsable de ejecutar los actos militares de la defensa nacional.

Conviene precisarlo. Lo dicho no pone en tela de juicio la capacidad general demostrada por los gobiernos nacionales para asegurar la subordinación militar, justificando la caracterización de *civilismo* que definió a los militares en el sentido común del Uruguay de mediados del siglo XX.

Por el contrario. La hipótesis que se propone es que la construcción y desarrollo del sector defensa en el Estado uruguayo arrastra consigo una objetiva *tara congénita*: el Ministerio de Defensa Nacional, orga-

nismo político responsable de conducirlo, ha sido concebido y diseñado sin capacidades reales para cumplir con su competencia principal como parte del mando superior de las FFAA.

Sin embargo, es imprescindible otra precisión para ubicar el problema en su verdadero contexto. La referida incapacidad para elaborar, implementar, controlar y evaluar las políticas públicas referidas al ámbito de actuación de las FFAA, no es más que una manifestación particular de un fenómeno que podría generalizarse a buena parte de la administración central del Estado.

De todas formas, en dicho marco general, el caso del Ministerio de Defensa Nacional posee un *diferencial* insoslayable. El mismo refiere a la responsabilidad política de gobierno derivada de las atribuciones de esta secretaría de Estado respecto de las FFAA. Instituciones en las que la sociedad confía la administración de poderosos medios de violencia física, confiriendo a sus integrantes el derecho a organizarse y capacitarse para su utilización y autorizando para que ellas desarrollen estructuras orgánicas fuertemente jerarquizadas y disciplinadas. Así, las FFAA representan organizaciones públicas de notable eficacia operativa y dotadas de temibles recursos de poder. Por ello, todas las sociedades establecen mecanismos dirigidos a prevenir la posibilidad de desviaciones en los valores que deben orientar la actividad de sus instituciones militares.

En tal sentido, el papel del Ministerio de Defensa Nacional y el perfeccionamiento de sus capacidades para ejercer efectivamente la conducción político-estratégica de las FFAA representa una necesidad en toda sociedad democrática.

Por ello, el proceso de Debate Nacional sobre Defensa tiene como objetivo inmediato la elaboración de insumos para la elaboración de un anteproyecto de Ley de Defensa Nacional en el cual se consagren un conjunto de definiciones generales sobre la defensa nacional y un marco normativo que encuadre las misiones de las FFAA. También algunas regulaciones que sienten las bases que potencien al Ministerio de Defensa Nacional en su capacidad para conducir los procesos de políticas en el sensible ámbito de sus atribuciones.

Una segunda fase del Debate Nacional estará dedicada a recoger insumos para que el Ministerio de Defensa Nacional elabore un anteproyecto de Ley Orgánica de las FFAA.

En definitiva, al iniciar e integrar un proceso dirigido a generar cambios institucionales y políticos que conduzcan a crear condiciones para que las políticas de defensa nacional, en particular aquellas referidas a las FFAA, se incorporen plenamente a la agenda política pública, además de contribuir al fortalecimiento de la calidad de la democracia, el Debate Nacional sobre Defensa también busca promover el indispensable diálogo entre las instituciones militares y la sociedad de la que forman parte.

1 Incluso durante la Segunda Guerra Mundial, cuando el asunto adquirió centralidad, la aprobación de una Ley de Instrucción Militar Obligatoria eludió la creación de mecanismos que la volvieran efectiva.



## CONFERENCIA

Dr. Tabaré Vázquez, Presidente de la República

---

Como presidente de la República (y en tanto tal, como mando superior de las Fuerzas Armadas), pero sobre todo como ciudadano uruguayo, me siento honrado y complacido por participar en la apertura de este seminario de aportes para una Ley de Defensa Nacional.

El mismo se realizará en el contexto del Debate Nacional sobre Defensa promovido por el gobierno de la República con el apoyo —que por cierto reconocemos y valoramos— del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y de la Universidad de la República, y el apoyo también sustantivo de las distintas expresiones de la sociedad uruguaya representadas en este acto.

El programa indica que esta sesión inaugural es breve. En consecuencia, los oradores en la misma hemos de ser aun más breves...

Tanto es así, que el folleto del programa dice, refiriéndose a nosotros, “Palabras de...”

Permítanme, entonces, decir algunas palabras.

Señoras y señores:

Sin pretender acotar o sesgar este Debate Nacional sobre Defensa, quiero compartir con ustedes cinco consideraciones sobre ciertos principios o criterios que en mi opinión han de estar presentes en el mismo.

Muy esquemáticamente, podríamos enunciarlos de la siguiente manera:

1. Una política de defensa es, sustancialmente, una política de Estado de larga duración.<sup>1</sup>

Ello implica que su elaboración y aplicación requieren un proceso público e informado durante el cual los actores de la sociedad adoptan y

1 Bachelet, Michelle. “Políticas públicas y Defensa Nacional”. Clase magistral en la Universidad Tecnológica Metropolitana, Santiago de Chile, noviembre 12, 2003.

Serra, Narcís: “Globalización, fuerzas armadas y democracia en América Latina”. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad. Santiago de Chile, Flacso, octubre 2002, págs. 5-19.

legitiman el conjunto de compromisos inherentes a dicha política.

2. Una política de defensa, para ser auténticamente tal, ha de estar en función de un proyecto nacional sustancialmente democrático, armónico, coherente y de largo plazo.

Por eso, las mejores políticas de defensa son las que se formulan en tiempos de paz y entre todos.

Sin perjuicios, con tolerancia, en igualdad de derechos y responsabilidades ciudadanas, con sentido de país.

En eso estamos todos los aquí presentes. Sin olvidar el pasado, pero asumiendo el presente y caminando hacia el futuro.

Porque no es libre quien reprime el pasado o es rehén del mismo.

3. La política de defensa debe ser armónica y coherente con el permanente proceso de reforma del Estado, del cual es componente.

Por lo tanto, en todo debate sobre defensa está implícito el debate sobre el Estado que tenemos, el Estado deseable y el Estado factible.<sup>2</sup>

No es casual, entonces, que al mismo tiempo que opera reformas en el Estado, el gobierno de la República también promueva un debate en materia de defensa (como también los está promoviendo en materia de reformas tributarias, sanitaria, cultural, etc.).

4. La política militar —es decir, el sistema de normas que rigen el funcionamiento, dimensión, estructura, composición de fuerzas y capacidad técnico-profesional de las Fuerzas Armadas así como la forma en que éstas se relacionan en el Estado y el resto de la sociedad— es un componente fundamental de la política de defensa.<sup>3</sup>

2 Navarro, Miguel: "El Ministro de Defensa y la organización política de la defensa". Revista Fuerzas Armadas y Sociedad. Flacso, Santiago de Chile, diciembre 1997, págs. 19-25.

3 Ídem.

Pero en el mundo actual –y más aun en el mundo del mañana–, una auténtica política de defensa trasciende lo estrictamente militar.

Hoy la seguridad de una nación ya no es solamente la defensa de su integridad territorial, sino que también abarca la prevención o defensa ante los riesgos de la gestión irresponsable de los recursos naturales, del uso de los avances científicos y tecnológicos con fines espurios, la delincuencia internacional, el narcotráfico, el terrorismo, etc.

5. En estrecha relación con lo anterior, la defensa de una nación también es sistemática.

La defensa de una nación depende no solo de su poderío militar sino también –y hasta podría decirse fundamentalmente– del desarrollo económico, de su capacidad de innovación, de su cultura, de los valores y principios que pautan su organización y funcionamiento institucional, en fin, de su consistencia y estabilidad democrática.<sup>4</sup>

También está pautada por el sistema de relaciones internacionales que cada país sepa jugar en el momento oportuno.

Señoras y señores, amigas y amigos: creo que los cinco principios o criterios enumerados nos impulsan hacia el objetivo que, precisamente, nos ha convocado.

Ese objetivo es la gestión política de la defensa<sup>5</sup>. No es un objeto exclusivo ni es una expresión publicitaria. En realidad, la gestión política de la defensa corresponde a una tendencia en expansión en nuestra región; una tendencia asociada tanto al proceso de institucionalización y consolidación democrática de nuestros países, como a la necesidad de fortalecernos como naciones e integrarnos como región en el complejo contexto del mundo actual.

4 Conceptos comunes en Bachelet, Michelle; Navarro, Miguel, y Serra, Narcís; obs. cit.

5 Expresión utilizada por Bachelet, Michelle, y Navarro, Miguel; obs. cit.

Acá, en nuestro querido Uruguay, tenemos que asumir que la defensa no es un sector público que funciona con “piloto automático”,<sup>6</sup> aislado del resto del Estado y ajeno a un proceso de reconstrucción nacional entre todos.

Y tenemos que actuar en consecuencia. La Ley de Defensa Nacional será un mojón en el camino de gestionar políticamente la defensa.

De ahí entonces la importancia que el gobierno nacional asigna a este seminario. Porque estamos seguros que aquí, entre todos, estamos dando los primeros pasos en esa marcha de consolidación de nuestro querido país.

6 Expresión usada por Michelle Bachelet, ob. cit.

## FUENTES CONSULTADAS:

Resoluciones del IV Congreso Frente Amplio.

Programa de Gobierno del Encuentro Progresista - Frente Amplio.

Michelle Bachelet: “Políticas públicas y Defensa Nacional”: clase magistral de la ministra de Defensa de Chile en la Universidad Tecnológica Metropolitana. Santiago de Chile, 12 de noviembre de 2003. Página web del Ministerio de Defensa Nacional de Chile.

Michelle Bachelet: Conferencia de la ministra de Defensa Nacional de Chile, en la inauguración del año académico de las Fuerzas Armadas. Santiago de Chile, 12 de marzo de 2002. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, N° 1. Flacso, Santiago de Chile, junio 2002.

Narcís Serra: “Globalización, Fuerzas Armadas y democracia en América Latina”. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, N° 2). Flacso, Santiago de Chile, diciembre 2002.

Narcís Serra: “El progreso de la política de defensa europea”. Serie Documentos de Cidob. Barcelona, julio 2001.

Manuel Navarro: “El ministro de Defensa y la organización política de la defensa”. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad. Flacso, Santiago de Chile, diciembre 1997.



## CONFERENCIA

Dr. Luis Alberto Lacalle Herrera, ex Presidente de la República

---

Agradecemos la convocatoria a contribuir con nuestras opiniones y propuestas en la delicada tarea que se nos propone. No seríamos sinceros para con todos los presentes si no dejamos en claro algunas de las bases que fundamentan nuestra manera de pensar en este tema.

Ante todo una concepción del mundo que se articula a partir de un muy claro concepto de la patria, de nuestra patria. Repetimos con convicción conceptos que nos son muy queridos: «Somos hombres de patria; no de todas o de cualquiera, sino de esta, la nuestra».

Todo lo que opinaremos parte de este principio, no hay para nosotros, en el aspecto terrenal, amor ni adhesión superior al de la felicidad, prosperidad e independencia de nuestra tierra.

De ahí que sintamos preocupación por su defensa en las hipótesis que desarrollaremos.

Una segunda precisión, necesaria, pero relativa a temas muy delicados se nos vuelve imperativa.

Como muchos de los presentes, nos vimos envueltos en los trágicos acontecimientos que vivió nuestro país a partir de 1963 y a partir de 1973. Pasado definitivamente saldado que solo debe vivir como dura enseñanza de lo que no puede nunca más ocurrir entre nosotros. Pero que tampoco debe dar lugar a un hostigamiento ni descalificación de instituciones nacionales a las que no se puede imputar los errores personales de quienes fueran en otro tiempo sus titulares.

De nuestros trabajos debe surgir una mejor organización de la defensa nacional, pero sobre todo, un país sólidamente homogéneo en los valores comunes, respetuoso de las diferentes funciones estatales esenciales, comprendidas, valoradas y fortalecidas por el conocimiento de su necesidad ontológica.

## UNA CONCEPCIÓN DEL ESTADO

Siendo la defensa nacional una función esencial del Estado, recordamos cuál es para nosotros el concepto que acerca de la organización estatal tenemos. Somos partidarios de un Estado fuerte y eficaz en lo que debe hacer; seguridad, defensa, justicia, educación, salud deben de prestarse mejor, más eficiente y eficazmente. Debemos sincerarnos en este aspecto pues hoy el Estado uruguayo dispersa esfuerzos y recursos con el resultado de una notoria crisis de lo esencial contrapuesta a una prosperidad de lo secundario, como lo son las actividades comerciales o industriales que estarían mejor en el sector privado.

Aceptado que es necesaria para el país la tarea de la justicia, de Relaciones Exteriores (RREE) o de defensa, debemos realizar lo mejor que esté a nuestro alcance. Todo ello mucho más allá de ideologías, poniendo en práctica el sano pragmatismo de lo que es mejor para nuestra gente. Si necesitamos defensa nacional, pues a tener la mejor, adecuada a las necesidades y a los recursos.

## LA ESTRATEGIA MILITAR

Los principales intereses estratégicos de una nación son: la defensa territorial, sus espacios económicos; la preservación de los valores nacionales; la custodia del orden internacional, y la protección del medio ambiente.

El poder de una nación se mide por su capacidad para proteger estos intereses, por los medios que seleccione el poder político con el fin de asegurar el bienestar de sus ciudadanos.

Los pilares de ese poder nacional se basan en la conjunción de capacidades intelectuales, sociales, políticas, tecnológicas y militares. El poder militar debe ser concebido como un componente del poder nacional, cuyo valor es dinámico, situacional y relativo, tanto respecto de los intereses permanentes como de las circunstancias que puedan afectar la seguridad nacional.

## LA DEFENSA NACIONAL DEL URUGUAY

Pasando de lo teórico a lo práctico, de lo general a lo particular, el tema que nos ocupa y preocupa es el de la defensa de una nación en concreto, la nuestra, ubicada en un contexto geopolítico específico.

Partimos pues de una visión nacional particular que es la de Uruguay, ubicado en el Río de la Plata, nacido en especiales circunstancias y con intereses muy concretos. Ello excluye en manera absoluta toda concepción de política militar de carácter regional, más allá de las naturales relaciones vecinales, en materia de coordinación, con los países vecinos, en los espacios compartidos o contiguos.

Es por ello que consideramos que la tarea por delante debe de ser encarada desde un punto de vista estrictamente nacional, toda vez que los intereses de Uruguay –por definición– no pueden ser idénticos a los de ninguna otra nación, especialmente las naciones vecinas.

Esta delimitación es especialmente necesaria ante interpretaciones erróneas de alcance político del Mercosur y por ende de alguna misión de carácter militar para la que es, hasta hoy, solamente una asociación de carácter económico-comercial.

Rechazamos de plano toda interpretación que lleve a asociaciones militares supranacionales en la región, sin perjuicio de las ya mencionadas coordinaciones en algunas materias muy concretas.

## CONCEPTOS GENERALES

### A) EL SERVICIO DE DEFENSA ES ESENCIAL PARA NUESTRO PAÍS

Consideramos que las FFAA son parte esencial del Estado oriental y por tanto rechazamos de plano las teorías que han sostenido su eliminación o su sustitución por la denominada «guardia nacional».

Desde 1811, antes de ser nación, el Estado se vertebró en ejército nacional, alrededor de la figura del Jefe de los Orientales. Las FFAA son, desde entonces, un ingrediente esencial de la nacionalidad.

Como todo servicio estatal, la defensa nacional debe de ser analizada en el conjunto de la entidad estatal y es susceptible de un análisis crítico. El concepto de Estado no es inmutable y, si no nos congelamos en posiciones conservadoras, debe convertirse en un proceso dinámico de adaptación que es propio de los organismos vivientes y saludables. No es el mismo el Estado oriental de la primera mitad del siglo XX que el de la segunda, ni el de hoy; no puede por tanto ser igual la forma de prestación de servicio de la defensa nacional. Debemos aproximarnos al tema sólidamente afirmados en valores que son inmutables pero animados de la apertura intelectual necesaria como para instrumentar su realización de manera adecuada al tiempo de hoy y sobre todo al de mañana.

## **B) ADECUACIÓN DEL SERVICIO DE DEFENSA A LAS HIPÓTESIS REALES DE EMPLEO**

Se trata de la capacidad de respuesta adecuada de nuestro país a las hipótesis de conflicto y a las hipótesis de utilización no conflictiva.

### **1) Hipótesis de conflicto o circunstancias naturales**

a) *Situaciones de emergencia y desastre provocadas por fenómenos naturales o por la acción del hombre.*

Basta mencionar los casos de fenómenos del clima que todos recordamos para justificar plenamente la existencia de este escenario. Desde las inundaciones de 1959 hasta las medidas que fue necesario adoptar ante la epidemia de aftosa en 2001.

b) *Amenaza grave al orden interno o interrupción de servicios esenciales.*

Se trata de casos como el cierre de un aeropuerto o la operación de centrales hidroeléctricas. Los servicios mencionados deben poder ser prestados con el concurso de las FFAA.

c) *Acciones derivadas del narcotráfico.*

La internacionalización de este flagelo puede hacer necesaria la interceptación de naves o aeronaves por parte de las FFAA, en el marco de una acción internacional.

d) *Estado de guerra en un país vecino o amenaza grave a su orden interno.*

Tradicionalmente los conflictos argentinos y brasileños han tenido influencia en nuestro medio. El movimiento de los «Sin tierra» aproximándose a la frontera con Brasil determinó, hace unos años, la movilización de las fuerzas de Ejército en la frontera. Se trata pues de una hipótesis probable.

e) *Acciones aisladas del terrorismo en el territorio nacional.*

En el mundo en que vivimos, no estamos ajenos a que se secuestre un avión en nuestro territorio o que se implante una bomba, dentro de un esquema de terrorismo internacional.

En este caso es necesario contar con los medios humanos y técnicos idóneos para eliminar las causas de esta tensión.

f) *Agresión armada en el orden interno originada por un movimiento subversivo.*

Lamentablemente conocemos por experiencia directa este tipo de conflicto.

g) *Puesta en vigencia del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).*

Este tratado se encuentra vigente y fue recientemente invocado con motivo del ataque de setiembre del año 2001 a EEUU.

Para nosotros se trata de una pieza prácticamente prehistórica de derecho internacional, que demostró la debilidad de los compromisos que de ella derivan en el caso de la guerra de las Malvinas. Se ha propuesto por el presidente Chávez de Venezuela la creación de una «OTAN» de América del Sur. Por supuesto que rechazamos tal idea.

De todas maneras y mientras esté vigente el TIAR nuestras FFAA pueden llegar a verse obligadas a cumplir su parte en la defensa hemisférica y para ello deben estar preparadas, sin perjuicio de un análisis crítico acerca de la pertinencia y vigencia de un sistema pensado para otro mundo muy distinto del actual.

**h) *Conflicto bélico clásico.***

Como nuestro país ha adoptado en su Constitución el principio de arbitraje para la resolución de conflictos, descartamos cualquier acción ofensiva, pero no podemos hacer lo mismo con la necesaria y esencial actitud de defensa frente a una agresión. Prevenir la eventualidad con un sólido sistema de alianzas es de orden.

**2) Hipótesis de utilización no conflictiva**

**a) *Operaciones de paz.***

Hace más de 50 años que Uruguay participa en misiones en el ámbito de la ONU. También en actividades puntuales como las derivadas del Tratado de Camp David referentes a la península del Sinaí.

En la actualidad esta actividad se ha convertido en principal para nuestras FFAA y ha resultado muy importante en lo que refiere a mejora del entrenamiento, renovación de equipos y beneficios económicos y profesionales para el personal afectado. El correcto desempeño de nuestras fuerzas representa, además, un fortalecimiento del prestigio nacional en lo internacional. No se ha usado aún cabalmente como avanzada diplomática y comercial, lo que debería hacerse en el futuro.

**b) *Acción social y medioambiental.***

Las FFAA prestan en la actualidad servicios sociales importantes para la comunidad.

Prestan efectivos de personal para el complemento de intendencias y gobierno central. Debe retribuirse el mismo al Ministerio de Defensa Nacional.

Prepararlas para un servicio medioambiental es una forma positiva de su acción no conflictiva en el medio nacional.

## LA ADECUACIÓN DEL MEDIO AL FIN

Aceptadas las hipótesis de empleo como reales y posibles, es necesario proceder al análisis de la idoneidad del medio respecto del fin.

Volvamos sobre el concepto de que analizamos las FFAA de un país concreto con una situación específica y eventuales problemas también muy especiales. Tratamos acerca de las FFAA de nuestro país, aquí y ahora.

La actuación de las FFAA la analizaremos descomponiéndola en:

- medios humanos
- organización
- medios materiales

Todo ello como un esquema de necesaria profundización.

### a) *Medios humanos*

Una organización es tan fuerte como lo sean sus integrantes tanto en materia moral como física.

La formación de personas que reciben de la nación la utilización legítima de la fuerza debe de ser extremadamente exigente, especialmente en valores.

Por ello consideramos que es necesario adecuar el número de efectivos y preparar y retribuir en forma sustancialmente mejor a los integrantes de las FFAA.

Es a todas luces excesivo el número de efectivos, que hoy superan los 30.000. Si no se encara este tema cuantitativo, no se podrán mejorar los aspectos cualitativos.

El corazón de las FFAA son sus cuadros de oficiales y suboficiales. Pensando como lo hacemos en un ejército profesional, descartado claramente cualquier concepto de milicia popular o de armar a la población, requerimos de una estructura más pequeña, mejor paga, mejor equipada y de valores humanos muy sólidos.

El país debe, en este campo como en muchos otros, revertir una tendencia a pagar mal a quienes tienen la responsabilidad de conducirlo.

Dentro de esas jerarquías, que van desde los maestros a los directores de escuelas y liceos, están los mandos militares. No se concibe que un capitán o grado similar, con mando de tropa, tenga un salario de \$ 13.000 y el respectivo comandante de \$ 35.000. Estamos ante un dilema: o cantidad o calidad.

La convocatoria a la carrera de las armas debe volver a ser algo atractivo. Por ello no es menor el obstáculo de la penalización social y política que, voluntaria o involuntariamente, se ha generalizado, respecto de la profesión militar.

La fuerza moral de las fuerzas tiene un componente de fortalecimiento de los valores vividos y defendidos por los propios integrantes, en campos tan esenciales como el del respeto a la Constitución o a los derechos humanos, pero asimismo, de una consideración y respeto por la noble profesión de las armas.

La utilización del artículo 85 inc. 15 de la Constitución, que establece que el Poder Legislativo fijará el número de los efectivos, fijando un ritmo anual de no llenado de vacantes, puede llevar a una reducción del 20% en poco tiempo. Por supuesto que sin afectar a las unidades de combate y sí, por ejemplo, a la sede del Ministerio de Defensa Nacional donde revistan más de mil efectivos.

La educación militar, tanto en el nivel de oficiales como de suboficiales, deberá tener cursos en común para las tres fuerzas, habida cuenta de que se tiende hoy a las operaciones combinadas. La especialización en Ejército, Armada y Fuerza Aérea se debe dar luego de ese tramo común de la formación. Solidificar la base compartida en la formación dará coherencia humana y técnica al conjunto de las fuerzas.

No compartimos la teoría de la educación del oficial dentro de los institutos comunes.

La formación militar, la disciplina que se debe vivir e impartir no es compatible con los cursos en una educación pública distinta. Ello no implica un aislamiento, sino el reconocimiento de una muy particular especialidad de funciones.

#### b) *Organización*

Radical debe ser la reforma en este aspecto, desde la estructura institucional hasta el despliegue territorial.

La doctrina de empleo de las fuerzas es hoy, en todo el mundo, la de las operaciones combinadas. Cuanto más para unas fuerzas pequeñas como las nuestras.

El establecimiento del Estado Mayor de la Defensa es para nosotros la clave de la futura reforma. Ubicado en forma inmediatamente inferior a la Secretaría de Estado, su misión es el estudio, planeamiento, coordinación logística y supervisión del empleo de la fuerza, la administración de los recursos humanos, la centralización de compras e inversiones. El derrumbe de los compartimentos estancos en que se desarrolla la vida respectiva de las tres fuerzas es esencial. Queda librada la ejecución de los actos concretos a la especialidad de las mismas. El EMD estará integrado por los tres comandantes en jefe y por el Ministerio de Defensa Nacional que lo presidirá. La permanencia de dichos comandantes durante todo el período de gobierno es condición del buen funcionamiento de este sistema.

#### c) *Medios materiales*

En este capítulo deben concretarse las condiciones antedichas. No más comprar lo barato o lo que se consigue como donación. Hay un esfuerzo económico para hacer, pero siempre condicionado a los fines.

Así se debe tener en cuenta el ámbito espacial de desarrollo de las capacidades de las fuerzas. El mismo abarca el territorio en tierra firme, el territorio marítimo y fluvial, el espacio aéreo de ambos, las responsabilidades auténticas y la vigilancia de nuestra porción de responsabilidad de búsqueda y rescate en el Atlántico Sur.

Capacidad del ejército para su posible utilización en conflictos fronterizos pero asimismo para convertirse en fuerza de resistencia.

Presencia fuerte en el Río de la Plata, río Uruguay y mar territorial con unidades de alta mar.

Vigilancia aérea, de radares, en todo ese espacio.

#### EN RESUMEN

- visión clara del interés nacional y del ámbito de actuación de las FFAA.
- mejora de los medios materiales y humanos
- adecuación del medio –fuerza militar– a los fines concretos y posibles de utilización.

Por encima de todo ello debe de planear el amor a los valores permanentes de la patria y el servicio a los mismos en todas las acciones nacionales y por parte de todos los orientales, sea cual fuere el ámbito de su actuación o las respectivas responsabilidades.

A esa tarea estamos dispuestos.

## CONFERENCIA

Dr. Julio María Sanguinetti, ex Presidente de la República

---

Ante todo, quiero felicitar a quienes han organizado estas jornadas de reflexión. Lo hemos hecho en los últimos años varias veces en el país, luego de la restauración democrática, comprobando básicamente lo que ha sido la ausencia del debate estratégico del país en tiempos de normalidad. No ha habido, en general, en la reflexión política, en la preocupación doctrinaria, en los análisis del Estado, un acento demasiado específico; se ha advertido muy poca reflexión sobre estos fenómenos y una falta de conocimiento generalizado sobre estos temas. Desgraciadamente el país lo ha pagado caro. En esta ausencia me refiero también al medio político en el cual hemos sido pocos los que a lo largo de años hemos tenido preocupaciones por tratar de estudiar estos temas. Y los que las hemos tenido, ha sido más por vocación y tradición familiar, que por la exigencia de nuestra propia profesión.

Ante todo, digamos que en el país el concepto estratégico se llama “defensa”. Defensa ya quiere decir algo, consustanciado con la historia del país, como bien decía el presidente Lacalle. Defensa, porque esto que es nuestra República nació como una frontera, luego como una referencia geográfica, una Banda, más tarde como una Provincia, y siempre se preparó, justamente, para defenderse de lo que eran agresiones.

¿Y defenderse de quién? Bueno, del “otro”, que lo tuvimos definido aun antes de ser esta República. Estamos a doscientos años justos –señor intendente de Montevideo– de la reconquista de Buenos Aires; de aquel glorioso episodio en que nuestra ciudad fue la Muy Fiel y Reconquistadora Ciudad de San Felipe y Santiago de Montevideo. Ese fue el primer episodio en el cual el país adquiere conciencia de su defensa, de modo espontáneo, sin saber casi de lo que se trataba. Una enorme expedición inglesa había desembarcado en la capital del Virreinato, en Buenos Aires, y la había tomado. Y desde aquí, espontáneamente, los vecinos, los ciudadanos, salieron a organizar una fuerza, que se puso al servicio de quien entonces asumió el comando de aquel Virreinato en vacancia.

Entonces, el país nace con esa concepción de defensa, de defenderse; no como una expresión de agresión, de invasión, de esa visión impe-

rial que los grandes territorios le han impregnado a los grandes Estados. Y eso nos condicionó desde siempre y también espontáneamente fue naciendo con el país en forja, cuando pensamos que ya en 1815, en el momento que estábamos definiendo nuestras mejores tradiciones de libertad, de república y de federación, también en Guayabos tuvimos, en aquella gran conducción estratégica que hizo Artigas y que culminó en la gloriosa carga de Rivera frente al no menos glorioso general Dorrego, que decir que esto era Provincia, sí, en aquel tiempo, pero que era Provincia que se mandaba a sí misma, que no aceptaba subordinación y que sabía defenderse cuando llegaba la ocasión.

Este concepto de “defensa” nos ha impregnado desde entonces. Todo nuestro pensamiento estratégico siempre ha sido concebido desde esa visión, y ha habido en las Fuerzas Armadas en general un pensamiento estratégico.

No lo ha tenido claramente, como decimos, el país en su conjunto. Las Fuerzas Armadas, en cambio, sí lo han tenido siempre. Y se comete un error cuando a veces se imagina que no fue así, más allá de insuficiencias que efectivamente a veces las tuvieron, y si se quiere más que nada por los fenómenos de concepción política. Sin ir más lejos, el más dramático que vivió en los últimos años nuestro país, en ese período de 1963 a 1973, seguido luego por la interrupción de facto, fue una expresión de eso. Porque unas Fuerzas Armadas que no estaban preparadas para un planteo de guerra revolucionaria con un profundo contenido ideológico, se enfrentaron a una situación que produjo muchas de las secuelas que aún hoy estamos pagando. No había realmente una preparación ni una concepción adecuada de lo que era el fenómeno de una guerra distinta a la convencional y que es lo que estaba ocurriendo.

Por eso es importante particularmente la reflexión hoy, desde esa experiencia. El mundo cambió y nuestras hipótesis de conflicto son distintas, pero existen. Y no cometamos el error de no asumir que existen. No estamos en la inminencia de la guerra de las galaxias ni de los choques de las grandes confrontaciones de Estados. No. Pero el narcotráfico tiene capacidad de armar una fuerza desestabilizadora

en cualquier país. El terrorismo es un fenómeno trasnacional que no sabemos exactamente qué radicación tiene desde el punto de vista de los Estados; es un fenómeno de inspiración religiosa y que ha producido un movimiento que, más allá de las fronteras, tiene sacudido al mundo. Y no sólo ha golpeado en Nueva York o en Madrid; ha golpeado también muy cerca, en Buenos Aires, con la voladura de la AMIA y la Embajada de Israel. Han sido expresiones muy cercanas a nosotros, de un fenómeno distinto; de una hipótesis de conflicto novedosa, que hoy nuestro mundo está mostrando. Y esos son fenómenos que no podemos mirar con indiferencia, con lejanía, como si no fueran cuestiones de defensa.

Naturalmente, el tema defensa no es simplemente un planteo militar, porque la defensa del país se desarrolla en una globalidad. Siempre ha habido una coordinación, no demasiado profunda pero ha existido, con las relaciones exteriores, que son íntimamente dos expresiones o dos caras del mismo fenómeno de la organización de la defensa y que tienen que estar mancomunadas. Las misiones de paz, que señaló recién el presidente Lacalle, han sido una expresión de esa coordinación. Las misiones de paz han estado al servicio de la política exterior del país y encuadradas dentro de ella. Por eso no fuimos a todas las misiones de paz siempre y en todos los casos. A veces se cree que es un fenómeno espontáneo y que se responde a la demanda simplemente. El país tiene una larga tradición: desde la Guerra del Chaco, que fue quizás nuestra primera misión, con el ilustrísimo general arquitecto Alfredo Campos, pasando por la de Cachemira en el cuarenta y ocho, si no me equivoco, y siguiendo por las más modernas, últimamente. Pero no fuimos a todas, sino a aquellas que el país, dentro de su política exterior, concibió que era necesario y útil, como sostén de dicha política.

Eso es muy importante, porque un país, y más un país chico, debe tener una presencia digna y tiene que hacer sentir que es capaz de defenderse. Más de una vez, como recién lo planteaba el presidente Lacalle, se ha cuestionado la propia existencia nacional de un país como el nuestro que carece de capacidad militar para enfrentar a una gran potencia. Pero esas no son las situaciones a las cuales Uruguay ha estado abocado ni puede prever como hipótesis. El tema no es

imaginar un conflicto de esa naturaleza contra una gran potencia. Nunca fue y no lo es hoy tampoco, mucho menos aun. Son otras las situaciones en las cuales se debe pensar. Pero no era lo mismo un Kuwait al cual hubo que reconquistar desde la conquista total hecha por el Irak de la época, a un Kuwait que hubiera resistido por lo menos los dos o tres días necesarios para que sus aliados pudieran entrar en esa guerra y defender su territorio.

No es lo mismo un país que expresa su capacidad de organización y su disposición de defenderse, que un país que no lo hace. Desgraciadamente, en la imperfección de lo humano, estamos entre los egoísmos de los intereses económicos, entre las pasiones nacionales, que a veces se desatan; y un país que no muestra esa vocación y esa capacidad, es fácil tentación para quienes, en nombre de intereses políticos, intereses económicos o de algún otro tipo, puedan golpear la soberanía de ese país. Se generaría una situación que no podemos prever ni imaginar, pero que será muy fácil prever e imaginar para quienes quieran armar allí alguna operación de tipo político o de tipo económico; es algo que no se puede dejar de prevenir.

No siempre se tiene clara noción de esta situación, tanto en la dirigencia como en la ciudadanía en general. La señora ministra lo vivirá un poco en su función, cuando el ciudadano le pregunta: “¿Qué es lo que están haciendo los militares en este momento? ¿Qué están haciendo en los cuarteles?” Y cuando uno dice: “Están haciendo instrucción”, preguntan: “¿Y qué es eso?” Bueno, es lo que permite que un helicóptero pueda movilizarse en dos minutos para un salvamento. Eso no es posible si no hay un piloto entrenado todos los días del año. Si hay que cerrar las fronteras porque viene una epidemia de aftosa, se debe contener con las unidades militares desplegadas, el terreno conocido, el personal entrenado y disciplinado, sin el cual no se podrá producir ese cierre de fronteras inmediatamente, como el país lo puede estar precisando. Y si no se tiene el equipamiento necesario y las unidades de la Armada suficientes y en actitud de acción, no podrá existir la protección de un interés soberano del país en el terreno económico, por ejemplo, en la protección de nuestros intereses pesqueros, o en la preservación de la vida en el mar.

Si no hay entrenamiento permanente, claridad en la doctrina de empleo y preparación suficiente, no es posible desarrollar la tarea con eficiencia. Y eso es lo que permanentemente tienen que realizar las Fuerzas Armadas.

Eso, naturalmente, requiere recursos; recursos que han bajado. En el año 1985, cuando la restauración democrática, era el 3% del PBI; hoy es poco más del 1%. La cuestión no es discutir porcentajes del PBI, porque lleva a error, pero sí saber que se están necesitando medios, y que una defensa que es sustantiva y esencial requiere recursos. No medios exagerados porque no estamos en una carrera armamentista. Sin embargo, tampoco podemos ignorar, con ingenuidad, que desgraciadamente en América Latina hay países que hoy están realizando, no digo carreras armamentistas, pero sí incorporando unidades militares muy fuertes en tecnología. Por lo menos cuatro países de nuestro hemisferio lo están haciendo. ¿Lo podemos ignorar? Creo que no.

Por eso es que nuestro país tiene que estar preparado para estas cosas, discutir las con serenidad, siempre con ese espíritu de defensa que lo ha caracterizado, e ir adaptándolo. Nuestros países latinos adolecen de la tentación de comenzar desde cero. La vieja tentación jacobina de la tabla rasa. Tenemos una larga tradición, tenemos viejas instituciones. Lo que tenemos que hacer es ir corrigiéndolas; corrigiendo las doctrinas, mejorando la enseñanza y adaptándola a las exigencias técnicas. Cuando uno piensa en lo que era un artillero naval antes y lo que es ahora, que no ve el mar, porque está con una computadora en un cuarto oscuro, advierte la diferencia que hay desde el punto de vista técnico, pero hay que adaptarse.

Los servicios de inteligencia son fundamentales. No es políticamente correcto decir esto, pero no hay Estado del universo que si tiene un mínimo de idea de lo que es su defensa, no tenga un servicio de inteligencia adecuado para saber dónde están sus amenazas, dónde se ubican las latencias de la agresión y cómo irse preparando para prevenirlas. Hay que decirlo, hay que saberlo. Estamos todos impregnados todavía de viejos debates, pero lo que tenemos que hacer es prepararnos para los desafíos del futuro.

Tengo algún matiz diferencial con el presidente Lacalle –lo hemos discutido más de una vez–, en cuanto a lo que él llama una fuerza más pequeña, que conduce a un planteo de fuerzas más concentradas y de acción directa rápida. Yo sigo creyendo en el despliegue territorial. Se puede pensar que es una concepción a lo antiguo, es muy importante que el Ejército esté desplegado en todas nuestras fronteras y con una claridad en el manejo del territorio, porque es el único recurso que tiene el Estado. Usted, presidente, tiene esa responsabilidad; los que la hemos tenido, sabemos que uno se levanta y se acuesta pensando en cosas que de pronto el ciudadano a la distancia puede no saber lo que significan, pero que son imprescindibles, impostergables; y el que tiene el mando superior de las Fuerzas sabe que es así, y que tenemos que estar siempre previendo esas hipótesis. En un país como el nuestro eso todavía sigue siendo importante.

Del mismo modo, otra pequeña diferencia –para aportar al debate; tampoco es constructivo que todos estemos de acuerdo en todo; son temas técnicos– radica en la referencia que el presidente Lacalle hizo a la educación. Efectivamente, la educación fue importante siempre, desde los tiempos en que se profesionalizó nuestro Ejército. Todos los ejércitos de esta región se profesionalizaron en la misma época: después de la guerra del Paraguay. El de Paraguay fue el primero que se profesionalizó, Brasil venía ya de una larga tradición, prácticamente inglesa. Siempre nos olvidamos de que nuestro primer Ejército patrio tuvo que luchar con una fuerza que conocía la guerra de guerrillas y que había estado nada menos que al mando de Wellington. Y que el Beresford que invadió aquí, es el mismo que veintidós años después está comandando la infantería brasileña en Ituzaingó. ¿Por qué? Porque existió esa sociedad luso-británica muy importante en la diplomacia y muy importante en el Ejército. El Ejército portugués tenía esa característica.

Más que nunca, hoy la educación es sustantiva, pero la especificidad de las armas sigue existiendo, desde siempre, hasta con sus psicologías. Porque aun adentro del Ejército no fue lo mismo la infantería que la caballería o la artillería, que antes eran arqueros. Hasta desarrolló psicologías diferentes. Es natural: la caballería tuvo un origen aristocrático, la infantería un origen popular. No podían ser iguales,

y no lo son, en ningún lugar del mundo. Lo vemos hasta en las películas. No era lo mismo Patton que Eisenhower. Aquél era de caballería, éste de infantería. Patton no hubiera podido comandar nunca el desembarco en Normandía; se hubiera peleado con todos. Pero cuando había que avanzar con los tanques, era un fenómeno; y cuando había que organizar una fuerza, Eisenhower resulta el mejor porque era un planificador militar. Era otra cosa.

Entonces, la formación militar pasa primero por tener un marino, un aviador y un soldado. O sea, hay que formarlos. Luego ese soldado, ese marino o ese aviador especializados pero con su conciencia militar formada, en virtud de ella, buscarán los mecanismos necesarios para coordinarse.

A partir de esa oficialidad formada, en etapas superiores, tiene que unificarse más, porque, efectivamente, la acción va a ser conjunta. Ya no hay más acción separada en el mundo. Los militares lo saben bien. Estados Unidos de América tiene siete ejércitos. Son siete unidades militares en todo el mundo. No son ni catorce ni veintidós, son siete, que comanda un general de cualquiera de las armas. Las comanda a todas: la del Mediterráneo, la del Atlántico Norte, el Atlántico Sur, etcétera.

A eso vamos a tender y tenemos que prepararnos, pero la especificidad en la formación no es sustitutiva. Esa es mi impresión.

Del mismo modo, creo que habrá que cambiar mucho toda la organización, mirado desde esta perspectiva, pero siempre con un respeto profesional a cada arma. Ello es muy importante.

Estamos en vísperas de una nueva ley. ¡En buena hora! Con toda claridad y respeto digo: se cometió un error al haber cambiado normas de ascenso a general antes de ir a la ley. No debió haber sido. Ya fue. No pasaron demasiadas cosas graves –señora ministra, no le estoy reprochando nada–, pero hubiera sido mejor lo otro. Y a partir de ahora mirar todo desde ese respeto a la profesionalidad, que sin duda alguna es la que nos va a dar a todos las mejores respuestas. Una profesionalidad que debe asentarse, a su vez, en una dignidad de las

Fuerzas Armadas, que le es propia e intransferible, sin perjuicio de todos los otros componentes de la defensa y de las relaciones exteriores, el policial, el de la seguridad económica –que es sustantiva, porque a un país se lo puede agredir con un Ejército o cortándole la luz. Todas esas actitudes al final se asientan sobre un pilar del Estado, que es su esencia y que es la fuerza militar. Weber decía: “El Estado es el monopolista de la fuerza”. Y eso es el Estado: el monopolio de la fuerza. Cuando se pierde el monopolio, entramos en el conflicto que tanto hemos padecido.

Eso requiere una formación muy particular: la de una dignidad militar, desgraciadamente herida por todas las circunstancias tan dramáticas que vivió el país: una guerra primero, una situación de facto después, que dejaron tantas secuelas, felizmente superadas en lo sustantivo, pero aún hay remanentes. Debe lograrse que esas Fuerzas, depositarias de un peso histórico tan grande, preserven ese patrimonio moral, lo desarrollen y vuelvan a hacer sentir a la ciudadanía entera que son una reserva fundamental.

Nuestro país no está en guerra con nadie, pero siempre tiene que estar pronto para su defensa.

Señor presidente, usted tiene hoy ese mando que hemos tenido antes con el presidente Lacalle. Durante muchos años lo hemos ejercido con tanto orgullo como lo ejerce usted hoy, todos al servicio de una democracia que desde el año 1985 hasta aquí nos permite procesar nuestros debates y discutir con la claridad y franqueza con que lo estamos haciendo hoy.

# Panel I

## Defensa Nacional

Definición y características de la Defensa Nacional.

Conducción política y competencias institucionales.

La ciudadanía y la defensa.

MODERADORA: CONSTANZA MOREIRA

En América Latina y en especial en la subregión del Cono Sur, luego de haber sufrido las dictaduras de la seguridad nacional, nuestras sociedades han procesado de forma diversa la necesidad de adaptar, en el marco de la institucionalidad democrática, sus definiciones jurídicas y sus realidades fácticas a una configuración estratégica internacional y regional en vertiginoso y, en varios sentidos, impredecible proceso de cambio.

En nuestro país, los cambios procesados en estas dos décadas en el sector de la defensa nacional –y específicamente de su componente militar– no han sido menores. Sin embargo, ellos se han procesado de forma poco explícita y transparente.

Así, en el plano de las definiciones políticas y jurídicas, Uruguay exhibe un retraso considerable. En efecto, las principales leyes vigentes, más allá de reformas parciales, fueron aprobadas durante la dictadura. Además, en sus contenidos perviven muchas definiciones establecidas en las leyes aprobadas durante los años 40 del siglo pasado. Dicho esto sin olvidar que importantes normas originadas en el siglo XIX continúan en parte vigentes.

Por otra parte, las políticas de defensa –y en particular las políticas militares– que, por su naturaleza, requieren de diseños de largo plazo y por tanto de la construcción de consen-

sos políticos y societales, rara vez han sido objeto de consideración pública de manera amplia e informada.

Resulta pues necesario explicitar el debate conceptual que subyace en esta problemática y muy especialmente promover los acuerdos que sustenten las políticas públicas en la materia y que otorguen viabilidad y legitimidad a una función esencial del Estado.

Las grandes preguntas respecto a las que se convocó a reflexionar a los expositores cuyos textos se agrupan en el capítulo que sigue son las siguientes:

¿Qué entendemos los uruguayos por defensa nacional?

¿Cuáles son las instituciones responsables de proveer dicho bien público, cumpliendo con esta función básica del Estado?

En tal sentido: ¿cuál debe ser la relación entre defensa nacional y políticas militares y el diseño de sus relaciones internacionales y regionales?

¿Cuál debe ser la relación de los ciudadanos con la defensa nacional y cuál su papel en ella?

J. G. G.

## PRESENTACIÓN DE LOS PANELISTAS

### YAMANDÚ FAU

- Presidente de la Comisión de Defensa Nacional del Partido Colorado
- Ex ministro de Defensa Nacional y de Educación y Cultura
- Fue senador de la República
- Fue diputado nacional en tres legislaturas
- Durante toda su actuación parlamentaria integró las comisiones de Defensa Nacional

### LUIS ROSADILLA

- Diputado nacional por el Frente Amplio
- Actualmente, vicepresidente de la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Representantes, de la cual fue presidente durante el año pasado

### GUSTAVO PENADÉS

- Senador de la República por el Partido Nacional
- Miembro de la Comisión de Defensa Nacional del Senado
- Integró la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados, de la que fue presidente

### SELVA LÓPEZ

- Diploma de Grado: Profesorado de Historia, Instituto de Profesores Artigas
- Maestría Estado y Clases sociales. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), México
- Doctorado en Ciencias Sociales, Mención Políticas Públicas. Universidad de Campinas, São Paulo, Brasil
- Docente de grado y posgrado en Uruguay, Venezuela y Brasil. Actualmente, docente con dedicación exclusiva en la Universidad Federal de Santa Maria, RS, Brasil



# Defensa Nacional: la visión del Partido Colorado

Yamandú Fau

---

En primer lugar, expreso mi agradecimiento a las instituciones que cursaron la invitación a la Comisión de Defensa del Partido Colorado para que tomara parte en estos debates. Señalo igualmente que para esta exposición trabajé, entre diversos materiales, con el libro *La Defensa Nacional. Apuntes para un debate*, que tuve la dicha de poder publicar poco antes de culminar nuestra gestión en el Ministerio de la Defensa. Destaco la labor de quienes tuvieron la responsabilidad de la edición, así como la colaboración encontrada en esa oportunidad.

## ¿Qué entendemos los uruguayos por defensa nacional?

Más allá de la polémica que pueda plantearse sobre la existencia o no de una política de defensa —y en el caso de que exista, su eventual necesidad de reforma—, la Constitución de la República, las leyes orgánicas de las Fuerzas Armadas, la común a ellas y la que a cada fuerza le corresponde, más otras normas dictadas por órganos competentes del Estado, permiten definir y encontrar los fundamentos de la defensa nacional.

Recuperada la vida institucional democrática del país en 1985, los legisladores de entonces procedimos a aprobar la Ley N° 15.808 que modificó varios aspectos de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas dictada en 1974. Son derogados 12 artículos de la ley anterior, como así también otras disposiciones vinculadas a estos artículos que perdieron valor jurídico. Los polémicos conceptos sobre seguridad nacional y defensa nacional aparecen entre

las derogaciones más notorias dispuestas por el Parlamento. Esa es la legislación vigente y en setiembre de 2003 tuve el honor de firmar el proyecto de ley junto al presidente de la República doctor Jorge Batlle, que se remitió al Poder Legislativo modificando la Ley Orgánica madre y la específica de cada Fuerza. Culminó un trabajo de mucho tiempo en el cual el Ministerio de la Defensa trabajó intensamente con las Fuerzas a través de sus comandantes y éstos en consulta, dentro de las reglamentaciones vigentes, con sus Fuerzas respectivas. Se aunaron criterios y se llegó a un proyecto de ley que expresó la voluntad política del Poder Ejecutivo con el apoyo de los comandos en jefe, que demostraron en la oportunidad una excelente voluntad de trabajo y acuerdo.

El Parlamento Nacional no llegó a considerar esta iniciativa; esa fue su voluntad y al Poder Ejecutivo no le quedó otra alternativa que respetar la voluntad parlamentaria.

## ¿Cuáles son las características de esa defensa nacional “según la entendemos los uruguayos”?

*En primer lugar*, concebirla como función monopólica del Estado. Es a éste a quien corresponde tener la fuerza física legítima. Por tanto, es el único capaz de conducir a todos los factores de poder de la nación y es a la vez el capaz de organizarla, dotarla de medios y de objetivos de carácter nacional. Los uruguayos desde el fondo mismo de la historia hemos entendido siempre que es una función primaria del Estado, o esencial se-

gún la han llamado otros. Se ha entendido que en su instrumentación está asegurada la supervivencia de la nación, sus formas y sus estilos; su régimen democrático-republicano-representativo como expresión soberana del pueblo, a la vez que asegura las condiciones de paz y seguridad que permiten al país su desarrollo económico y social.

Y digo que viene del fondo de la historia porque cuando la patria se institucionaliza con su primera Constitución codificada en 1830, entre los ministerios que se consideran imprescindibles para que la nación pueda funcionar como tal, está el ministerio hoy llamado de Defensa Nacional.

*En segundo lugar*, la defensa es considerada como una actividad que debe cumplirse cualquiera sea el momento y cualquiera sea la circunstancia, ya el país enfrente una situación bélica o viva en paz. Y si vive en paz no debe descuidar la defensa porque esa es la mejor circunstancia para prever y prepararse mejor para cualquiera de las dos circunstancias.

Dejo librado a la inteligencia de ustedes, juzgar si esto ha sido así.

*En tercer lugar*, la Defensa no puede tener como único elemento el militar. Prever, prepararse y resolver eventuales conflictos es algo que trasbasa a las Fuerzas Armadas. Ahí es que debe aparecer la nación como síntesis de instituciones y pueblo soberanamente expresado.

*En cuarto lugar* y de acuerdo a lo ya manifestado en cuanto a que la fuerza debe ser una función monopólica del Estado, este bien público solo puede ser brindado por él, protegiendo a la ciudadanía como un todo.

El que vivamos en paz hace que la defensa y sus políticas no sean materia tangible para el ciudadano y suele asumirla solo cuando hay una amenaza o agresión a la sociedad. En ese caso nadie duda acerca de quién debe actuar. Para dar la respuesta que el soberano reclama hay que prever siempre, hay que

preparar los medios siempre y siempre tendrá que haber recursos para ser efectivos en la defensa del bien común.

Obviamente que no siendo esta la única función del Estado, éste se ve obligado permanentemente a hacer opciones. La coyuntura determina muchas veces esa asignación de recursos. Pero si coincidimos en que la función de defensa debe ser continua y permanente, es bueno que aceptemos que los recursos atiendan las realidades de cada momento. Pero tenemos que tener claro que esta función esencial del Estado, que le permite nada menos que decidir soberanamente, nunca puede llegar a sentir un debilitamiento que visualice la posible inoperancia por falta de recursos, ya sean ellos humanos o materiales.

Y aquí aparece el factor moral; cómo influye en la profesionalidad del soldado el asumir que puede no estar en condiciones de cumplir con el deber. Siento la obligación de agregar, además, las funciones que en el marco de la defensa se cumplen sin ser necesariamente bélicas. El Comité Nacional de Emergencias funciona, y con éxito, porque descansa en la organización de las fuerzas armadas. Los éxitos logrados en fenómenos naturales adversos o en políticas de sanidad animal se deben al trabajo profesional y patriótico de las Fuerzas que gracias a su organización territorial son la mejor y más rápida respuesta a una situación de crisis. Y aunque sea nada más que como mención, no puedo dejar de señalar aquí la trascendente tarea de las misiones de paz. Capítulo aparte, y así lo ha entendido el seminario, merecen la defensa nacional y la seguridad exterior.

### **¿Cuáles son las instituciones responsables de proveer el referido bien público, cumpliendo con esta función básica del Estado?**

Señalamos anteriormente que en tanto la actividad de defensa debe cumplirse en todo momento y cualquiera sea la circunstancia,

ya sea con el país en guerra o con el país en paz, parece claro que todo el potencial nacional debe participar en formular las previsiones que aseguren una mejor preparación y actuación de ese potencial ya sea para neutralizar una amenaza o para resolver el conflicto en caso de que se dé.

Es bueno referir que las competencias del Poder Ejecutivo en cuanto a las hipótesis de instrumentar esa defensa están claras y expresamente referidas en la Constitución de la República, que deposita en el Poder Legislativo la decisión final del uso de la fuerza. El artículo 168 de la Constitución de la República en su inciso 16 establece la potestad de declarar la guerra al Poder Ejecutivo, para lo cual deberá tener la previa resolución de la Asamblea General, es decir ambas ramas parlamentarias actuando en conjunto.

Y en el inciso siguiente, el 17, aparece la facultad que el Poder Ejecutivo tiene de tomar medidas prontas de seguridad —estableciéndose precisamente en qué casos—, de lo que deberá dar cuenta a la Asamblea General dentro de las veinticuatro horas, o a la Comisión Permanente en su caso, y se estará a lo que estas resuelvan.

El “poder político” más representativo (el Parlamento Nacional) tiene una participación decisiva en estos aspectos fundamentales de la defensa: para conceder la venia correspondiente en los casos de ascenso a oficiales superiores, la asignación de los recursos de que dispondrá la Defensa y la autorización para la salida de tropas uruguayas y en su caso el ingreso de fuerzas extranjeras.

Como ya señalé, el Ministerio de Relaciones Exteriores va teniendo cada vez mayor participación como componente de la defensa nacional y eso ha llevado a que otro panel se ocupe de este aspecto.

En otros tiempos, con otras realidades, los ciudadanos fueron considerados necesarios para servir en la defensa de la nación. Se

llegó a dictar leyes específicas como la N° 9.943 de Instrucción Militar Obligatoria y la 10.071 de Defensa Pasiva. El no uso de las normas no implica su derogación. Su sola existencia determina que formen parte del derecho positivo vigente. ¿Responden a otra época?, ¿deben ser modificadas o derogadas? He ahí un interesante debate que acaba de abrir el representante nacional doctor Javier García proponiendo la derogación de una de ellas.

Sin perjuicio de todos estos aspectos y de lo que señalé en el prólogo del libro que nombré al principio, debe ponerse énfasis en el rol que le corresponde a las Fuerzas Armadas. En la población son el núcleo básico que el Estado organiza para planificar y ejecutar los actos militares que impone la defensa nacional. Sin perjuicio de lo que cada sector social sienta y de los deberes morales a los que deba responder, las Fuerzas Armadas tienen el cometido fundamental de defender el honor, la independencia y la paz de la República, la integridad de su territorio, la Constitución y las leyes.

Esto hace que las fuerzas armadas deban ser organizadas, instruidas y equipadas de tal forma que estén en condiciones de alcanzar y mantener una capacidad disuasiva (aspecto que convoca a un apasionante debate). Por esto se entiende la percepción que deba tener el eventual oponente ante el costo potencial de mantener una determinada línea de acción que sobrepase los beneficios que piensa alcanzar. Debe percibir el costo político y militar.

Si estas son las responsabilidades de las Fuerzas Armadas, la sociedad debe sentirse comprometida a mantener sus institutos armados cada vez más profesionalizados.

Las Fuerzas Armadas tienen su sustancia en el componente militar, por lo que los ejércitos de tierra, mar y aire deben sentirse cada vez más militares.

Y para ello tienen que tener su moral en alto. Si esa moral se mantiene, se es consciente

de que se está en condiciones dignas de prepararse y cumplir sus cometidos. El Ejército debe mantener a pleno su capacidad de maniobra profesionalizando cada vez a sus oficiales y tropa. Los aviadores deben volar las horas que les permitan mantener su capacidad intacta con unidades de vuelo modernas y seguras. Los marinos deben ver sus buques más tiempo alejados de los muelles, para aprender más, para investigar mejor y para salvaguardar nuestra soberanía en el mar y las riquezas que nos pertenecen.

No se logra ello con fuerzas armadas hostigadas. Y mucho menos se logra pretendiendo darles funciones que no son las suyas y para las que no fueron preparadas. Con carácter absolutamente excepcional vienen cumpliendo algunas tareas que no son suyas, como la custodia perimetral de centros carcelarios. Y si bien su actuación es exitosa ya que prácticamente no se registran fugas perimetrales, debe asumirse que tal función debe ir terminando, dotando al instituto policial de personal y recursos para el cumplimiento de deberes específicos que, en condiciones correctas, el policía sabe que puede cumplir a cabalidad.

Este énfasis en las Fuerzas Armadas y la defensa nacional debe también plantearnos otros aspectos. La preocupación colectiva sobre la seguridad ciudadana hace manejar propuestas que provocarían daños mayores a lo que la sociedad vive hoy. Todos debemos sentirnos comprometidos en políticas que den a la Policía lo que está se merece y, además, necesita. Pero resguardemos a las Fuerzas Armadas para que no cumplan tareas para las que no están formadas y cuyos resultados pueden no ser los mejores.

Tratemos de que el Ejército, la Armada Nacional y la Fuerza Aérea sean cada vez más militares en el profundo concepto de la expresión.

Sin duda, tendremos así más y mejor defensa nacional.

## **¿Cuál debe ser la relación entre Defensa Nacional y políticas militares con el diseño de sus relaciones internacionales y regionales?**

Las sociedades de hoy registran visibles espacios donde se desarrollan planteos sobre una mayor participación de las mismas. La defensa nacional no es ajena a estas preocupaciones. A título de ejemplo permítaseme mencionar las instrucciones dadas por la Organización de Estados Americanos para la elaboración de los Libros Blancos de la Defensa, donde se refiere a numerosos sectores que deberían ser llamados para la elaboración de esos libros.

Las políticas militares como componente esencial de la defensa son otra cosa. Nuestro orden institucional integra el Mando Superior con el presidente de la República y el ministro de Defensa en lo que tiene que ver con esas políticas. Estos, con los comandantes en jefe que asumen la responsabilidad de su instrumentación, tienen la obligación mayor y a su conjunto corresponde la aplicación de esas políticas.

Ahí veo a las comisiones de Defensa del Parlamento trabajando intensamente con las comisiones de Presupuesto y Hacienda de cada Cámara cuando se discute la ley de Presupuesto. Las comisiones de Defensa deben trabajar en esas políticas militares y, una vez obtenidos los acuerdos, llevarlos al grupo de quienes asignarán los recursos. Y si los acuerdos no se logran igual será en esas comisiones donde deberán buscarse buenos resultados. Esas comisiones deben tener con el ministro de Defensa fluidos contactos, con trabajos conjuntos permanentes, y así el ministro se sentirá con más fuerza para debatir con su colega de Economía para obtener más recursos y mejores políticas militares.

El ministro de Defensa, a su vez, debe trabajar con los comandantes en jefe para re-

cibir de éstos las aspiraciones de sus Fuerzas y para que reciban información de lo que se les puede dar o no.

Esas serían las políticas militares que estarían en mejores condiciones de ser exitosas. Siempre razonando sobre la base de las Fuerzas Armadas, el país debe aprovechar toda instancia internacional que le permita participar a cada una de las Fuerzas o a todas en su caso, en ejercicios de maniobras que las enriquezcan profesionalmente. Las que se están llevando a cabo deben profundizarse, otras habrá que experimentarlas, pero siempre con el objetivo de participar. Observando siempre, como es tradicional en Uruguay, el Derecho Internacional.

En lo regional, y más específicamente en el Mercosur con asociados incluidos, deben mantenerse las operaciones que se vienen cumpliendo y las que puedan surgir teniendo claro qué es el Tratado de Asunción. Este no previó ni habilita la existencia de fuerzas armadas supranacionales.

En el caso de Uruguay, se debe reivindicar su voluntad soberana, por la que sus Fuerzas Armadas solo responden a la patria de la que forman parte. Y esto vale para propuestas mercosureñas o para otras que puedan hablar de fuerzas sudamericanas. Como debe ser para cualquier propuesta que implique poner a nuestras fuerzas bajo otros mandos que no sean los nuestros.

### **¿Cuál debe ser la relación de los ciudadanos con la Defensa Nacional y cuál su papel en ella?**

Permítanme la inmodestia de citar algunas de las reflexiones con que prologué el libro *La Defensa Nacional. Aportes para un debate*. Allí señalé la necesidad de dar transparencia a los asuntos de la defensa. Es bueno que la ciudadanía evalúe los objetivos y las acciones de quienes tienen la responsabilidad de esa defensa. Sabemos que las políticas de defensa necesitan el respaldo de la sociedad y que se respalda mejor lo que mejor se conoce, y se siente más aquello en cuya elaboración se tuvo algún grado de participación. Los tiempos dirán qué nuevos espacios de participación deberá tener el ciudadano. Formados como estamos en la cultura del debate, con corazón y ánimo abierto para explorar esas nuevas formas.

Sin perjuicio de ello, ratifico mi adhesión al sistema representativo donde el soberano delega o retira su representación. En el plano majestuoso de la ley, sobresale el proceso de su elaboración donde la pluralidad política refuerza y enaltece los valores democráticos. Más allá de las diversas posturas, todos debemos sentirnos convocados para generar en el país una verdadera cultura de la defensa. Y cuanto más transparentes sean las decisiones, más seguros serán los pasos para alcanzar ese nivel cultural.



# Defensa Nacional

CONDUCCIÓN POLÍTICA Y COMPETENCIAS INSTITUCIONALES.  
LA CIUDADANÍA Y LA DEFENSA.

Gustavo Penadés

---

## I. Introducción

Deseo en primer lugar agradecer a los organizadores de este evento la invitación a participar del Debate Nacional sobre Defensa «Aportes para una Ley de Defensa Nacional», para dar nuestra visión sobre un proyecto que siempre hemos considerado necesario, es decir una Ley de Defensa Nacional.

Entendemos que nuestro país hace largo tiempo se debía este debate, y en especial la definición de una política de Estado que comprenda la temática de la defensa nacional y que proyecte en el tiempo una estrategia que tenga los caracteres de permanencia y flexibilidad acordes con los tiempos que vivimos.

Es hora, entonces, de revisar la legislación existente y contemplar la realidad democrática nacional, el mundo en que vivimos y el contexto regional.

Existe una cuota de incertidumbre cuando hablamos de definir una política de defensa nacional, y esto se debe a que debemos prever en parte a qué conflictos se enfrentará nuestro país. De ello dependerá la estructura de nuestras fuerzas y las prioridades que tendremos que establecer; sin embargo, como dijimos, esto no solo implica incertidumbre, sino también la necesidad de efectuar ejercicios de análisis prospectivo, lo cual en el ámbito político es generalmente obviado.

Los historiadores y analistas de las relaciones exteriores nos han señalado que la caída del muro de Berlín marca el nacimiento de

un nuevo orden mundial, pautado por el fin de las ideologías y por un cierto «desorden».

Luego de los atentados del 9/11, lo que se veía como una tendencia se convierte en una realidad mundial, consagrando lo que se ha dado a conocer como el resurgimiento de las amenazas asimétricas, de las cuales el terrorismo es su más claro ejemplo.

Nosotros como integrantes del sistema político de nuestro país nos preguntamos qué pasará en el siglo XXI. A qué otras amenazas nos enfrentaremos.

Es por ello que efectuaré algunas precisiones con carácter de introducción, a vía de ejemplo, para que podamos apreciar que los problemas que afectan la seguridad actualmente, se encuentran alejados de las denominadas hipótesis de conflicto convencionales, requiriendo de nosotros un análisis de los cambios que se producen en el mundo, para con creatividad proyectarnos frente a ellos.

Eric Hobsbawm, en su libro *Historia del Siglo XX*, manifiesta que existen algunas tendencias a largo plazo que permiten elaborar una agenda de algunos de los principales problemas del mundo que se proyectarán en este siglo.<sup>1</sup>

Este historiador inglés se refiere a dos problemas centrales, el demográfico y el ecológico.

---

1 Hobsbawm, E.J.: *Historia del Siglo XX*, Londres, 1994, pp. 560 - 562.

En relación al primero de ellos, expresa que «los movimientos predecibles de la población mundial, estable o no, aumentarán con toda certeza los desequilibrios entre las diferentes zonas del mundo». Frente a ellos los países ricos no tendrán otro remedio que «permitir la inmigración en masa, que produciría desequilibrios políticos, rodearse de barricadas para que no ingresen unos emigrantes a los que necesitan (lo cual sería impracticable a largo plazo) o encontrar otra fórmula».

En relación a la crisis ambiental que se avecina, Hobsbawm expresa que la misma será planetaria, lo que solo podrá enfrentarse si las políticas ambientales que se adopten tienen las características de ser a un mismo tiempo radicales y realistas, buscando el equilibrio en el desarrollo sustentable.

Para nuestro país, ambos son problemas de nuestra realidad, que nos exponen a la emigración de población joven, dejándonos una situación que en materia de políticas de previsión social es complicada.

En el caso del medio ambiente, todos somos conscientes de la relevancia que la protección de los recursos no renovables tiene, especialmente para un país como el nuestro, que comienza a industrializar su producción forestal, pero que eventualmente puede incurrir en otras áreas de explotación industrial que afecten el medio ambiente.

A este cambio en el paradigma de seguridad al que el presente siglo se enfrenta se suman los efectos del avance científico tecnológico, en las sociedades que producen tecnología y en las que no lo hacen; en los efectos en la comunicación de la gente, en su forma de relacionarse y concretamente en cómo se desarrollan los conflictos.

Los avances tecnológicos que en materia de equipamiento militar se han producido

luego del fin de la Segunda Guerra Mundial, nos llevan a preguntarnos qué debemos considerar al momento de evaluar nuestras capacidades militares. En ese aspecto creo que debemos consolidar las fortalezas que nuestro país tiene, para suplir debilidades que son materialmente difíciles de superar.

Me refiero en concreto a la exploración de oportunidades en el campo del software, industria que representa un valor de incidencia en la economía nacional. A nadie escapa que hoy en día los conflictos se desarrollan con gran utilización de esta herramienta, por lo cual deberíamos apreciar la posibilidad que frente a la región nos da el contar con el material humano capacitado o a capacitarse en esta área.

## **II. Valor de una visión estratégica**

Nosotros creemos en el valor de una concepción que fomente la visión estratégica del quehacer nacional y la proyección de dicha visión en la definición de las políticas de Estado.

Por ende entendemos que las características primordiales que deben primar, en la definición política de una ley que maneje la utilización de nuestras Fuerzas Armadas, son en primer lugar la visión estratégica citada, en segundo lugar la adhesión a nuestra identidad nacional y nuestros valores, así como a una concepción democrática y respetuosa del individuo como persona.

Es necesario entender que la política de defensa nacional que delineemos, debe estar en consonancia con los intereses nacionales y con los objetivos que en materia de política exterior definamos.

En tal sentido, creo que debemos efectuar también aquí algunas consideraciones previas.

Existe una tendencia a evaluar que las afinidades políticas de los gobiernos llevarán a una identificación de intereses nacionales y de objetivos nacionales, y en base a ello, redefinir las políticas de relaciones exteriores y de defensa nacional.

Sin pretender ingresar al análisis de los problemas que el Mercosur está enfrentando, consideramos que los mismos son, en parte, producto de la errónea apreciación a la que hicimos referencia precedentemente.

El Mercosur nace con el objetivo de intensificar una zona de integración económica que combinara las potencialidades nacionales, mejorando las posibilidades del bloque en las instancias de negociación internacional.<sup>2</sup>

Esta idea, ubicada en la génesis del sistema de integración regional en el que participamos, no es ni fue óbice, a nuestro entender, de que las definiciones de política exterior y de defensa nacional se establezcan en consideración a nuestros intereses nacionales, independientemente de las identificaciones político - ideológicas que se pudieran dar en el bloque.

La intención de algún socio principal del sistema de integración, de potenciar una Comunidad Sudamericana de Naciones, que se extienda a otras áreas, como la de coordinación de utilización de Fuerzas Armadas, es un objetivo estratégico no identificable con los nuestros.

Los riesgos de participar en tales emprendimientos de relaciones exteriores, son para nuestro país diversos y todos ellos subordinan nuestros intereses nacionales a intereses foráneos.

En consecuencia, entendemos que nuestras líneas de acción deben ser la abstención de participar en una estructura de seguridad en el Mercosur, mientras no se mejoren y profundicen otras instituciones comunitarias, sin perjuicio del desarrollo de acciones de cooperación; así como la negativa a que nuestras Fuerzas Armadas participen en estructuras de seguridad bajo el mando militar de fuerzas extranjeras.

En lo que se refiere al área de la seguridad regional, debemos en primer lugar manifestar que entendemos que ciertos conceptos de seguridad utilizados en el ámbito de la Conferencia de Seguridad Hemisférica de la Organización de Estados Americanos, en México, en el año 2003, deben ser precisados atendiendo las particularidades de cada país o región.<sup>3</sup>

---

2 *Tratado de Asunción, Capítulo I. Propósitos, Principios e Instrumentos; Artículo 1º.* Los Estados Partes deciden constituir un Mercado Común, que deberá estar conformado al 31 de diciembre de 1994, el que se denominará «Mercado Común del Sur» (Mercosur). Este Mercado Común implica: - La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente; - El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico comerciales regionales e internacionales; - La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes; - El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

La multidimensionalidad de las amenazas a la seguridad, consagrada en el documento emanado de tal reunión, debe ser comprendida como un comienzo en el análisis de la seguridad hemisférica, sin perjuicio de evaluar que frente a su carácter amplio, podríamos caer en el riesgo de securitizar todos los procesos y problemas sociales que los países de América Latina enfrentan.<sup>4</sup>

En el año 2003, el Foro de Parlamentarios en Seguridad y Defensa de América del Sur, integrado por legisladores de las Comisiones de Defensa de diversos Parlamentos de la región, expresaba su preocupación frente a diversos aspectos de la multidimensionalidad citada.

Apoyamos la participación de nuestro país en el ámbito de la Organización de Estados Americanos y de la Organización de Naciones Unidas, como espacios multilaterales de acción de política exterior, y en los cuales creemos nuestro país tiene una presencia definida. Sin embargo entendemos que sería conveniente profundizar en los beneficios políticos que la participación en misiones de paz tiene a nivel internacional, así como en los procesos comerciales que se pueden desarrollar.

La consolidación en el panorama mundial de las amenazas de tipo asimétrico ha llevado a replantear en ciertos casos la vigencia y funcionamiento de ciertas estructuras de seguridad colectiva. Tal es la situación que se

plantea en nuestro continente, donde el sistema de seguridad colectivo existente se formalizó en plena era de posguerra mundial, donde las amenazas se identificaban en forma muy concreta con la figura de los Estados y en especial de ciertos Estados.

El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), como estructura de defensa y seguridad del continente, no prevé la consolidación de una amenaza asimétrica de corte terrorista, salvo bajo la alusión genérica de «ataque armado».

Nos preguntamos entonces si es posible interpretar que un ataque no armado, como lo fue el del 9/11, se contempla en tal definición. El vacío existente provocó oportunamente la convocatoria del órgano de consulta, formado por los ministros de Relaciones Exteriores, a los efectos de definir la actitud a adoptar ante la agresión mencionada y al amparo del TIAR.

Como podemos apreciar, son situaciones que a nivel de seguridad regional se encuentran pendientes o en consideración y que deben ser evaluadas al establecer nuestra política de defensa nacional.

Para finalizar este capítulo, destinado al valor de la visión estratégica, deseo referirme a dos temas de importancia estratégica en la proyección de nuestros intereses nacionales. En primer lugar, la importancia que representa el mantener la presencia nacional en el marco del Tratado Antártico, y las proyecciones que nuestra base científica antártica «General Artigas» tiene para nuestro país, que deben ser contemplados expresamente en nuestra Ley de Defensa Nacional. En segundo lugar, entiendo que debemos evaluar nuestros derechos soberanos en el espacio exterior, así como las tecnologías y formas de explotación que pueden ser utilizadas en relación al mismo.

3 *Organización de Estados Americanos, Conferencia especial sobre Seguridad*; ciudad de México, México; 27 - 28 de octubre de 2003; Declaración sobre Seguridad en las Américas.

4 Se incorpora la diversidad de naturaleza y alcance multidimensional de las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad, lo que provoca la necesidad de que el concepto y los enfoques tradicionales se amplíen para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.

Pasaremos ahora a analizar el proceso metodológico que entendemos se debería contemplar al momento de diseñar una política de defensa nacional.

### III. Bases para una ley de defensa nacional

Existen diversas definiciones del concepto de Seguridad de un Estado; nosotros nos afiliamos a la posición que, sin caer en los excesos de la doctrina de seguridad nacional, diferencia la seguridad de la defensa nacional, entendiendo esta última como el componente militar de la primera.<sup>5</sup>

El proceso de elaboración de una política de defensa nacional debería contemplar un marco de referencia en base al cual desarrollar sus contenidos.

Este marco de referencia comienza por definir los intereses nacionales y en base a los mismos, establecer los objetivos nacionales. Estos objetivos nacionales se encuentran vinculados directamente a los intereses nacionales, y son las actividades o resultados que una nación persigue para promover, proteger o alcanzar sus intereses.

En la fase siguiente, deberíamos evaluar las amenazas<sup>6</sup> y vulnerabilidades que nos afectan para definir hipótesis de conflicto que pudieran demandar el empleo militar. Para esta fase, es necesario contar con información proveniente de la tarea que desarrolla la inteligencia de un Estado.

¿Cuáles serían nuestros intereses nacionales? Generalmente son aquellos consagrados en los textos constitucionales, por lo que de nuestra Constitución<sup>7</sup> se extraerían los siguientes:

- Soberanía Nacional
- Régimen democrático de gobierno
- Desarrollo económico y bienestar de la población
- Protección de los derechos humanos y del medio ambiente

En el caso de los objetivos, que están en función de los intereses como dijimos, se pueden clasificar en permanentes y coyunturales.

Los objetivos nacionales permanentes serían:

- Protección de nuestra integridad territorial, marítima, aéreo espacial y del medio ambiente
- Mantenimiento de la estabilidad jurídica, a los efectos de atraer inversiones y promover el desarrollo comercial
- Definiciones de política exterior que promuevan la inserción regional, continental y mundial del país
- Mantenimiento de un sistema político democrático
- Promoción de una concepción integral del individuo

---

5 Asimismo, entendemos que los conceptos de Seguridad Nacional y de Seguridad Humana no deberían ser excluyentes, sino comprensivos uno del otro.

6 Ver por ejemplo en «Ejército Nacional. Marco conceptual de su proceso de modernización», 2004 .

---

7 Constitución de la República Oriental del Uruguay; versión promulgada el 14 de febrero de 1997.

Los objetivos nacionales coyunturales serían aquellos establecidos por el poder político, por lo que entendemos deberían contemplarse en el proyecto de ley a ser presentado para la aprobación del Parlamento nacional, los siguientes puntos.

En primer lugar, debería crearse a nivel de Presidencia de la República un Gabinete de Defensa, integrado por el presidente de la República, los ministros de Relaciones Exteriores, Defensa Nacional e Interior; el director de la Dirección de Inteligencia del Estado, el prosecretario de Presidencia; el director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y los comandantes en jefe como asesores; que se convocara en aquellas situaciones que afecten la seguridad. Asimismo, se complementaría con una Oficina de Asuntos Estratégicos, también a nivel de Presidencia de la República, integrada por expertos en planificación estratégica nacional, a los efectos de llevar a cabo el análisis de escenarios estratégicos, tales como los referidos a la matriz energética, los canales de navegación en los ríos de la Plata y Uruguay, el frente marítimo, la explotación del espacio aéreo espacial, el Acuífero Guaraní, proyectando los mismos a mediano y largo plazo. En dicho ámbito, encontrarán un espacio en donde participar tanto el Calen, como el IMES, la Universidad de la República, universidades privadas y academias.

En segundo lugar, la importancia de organizar un Estado Mayor de la Defensa Nacional, dependiente del ministro de Defensa Nacional, asignándole las funciones de coordinación estratégica y logística de las tres fuerzas, encomendándole el estudio y aplicación de planes para la organización, cantidad de efectivos, despliegue y equipamiento de cada Fuerza en base a los recursos disponibles y las hipótesis de conflicto.<sup>8</sup>

Con relación al sistema educativo militar, hemos expresado en diversas oportunidades la conveniencia de contar con un sistema educativo interconectado con el sistema educativo nacional, que mejore la inserción del profesional militar en su profesión y en la sociedad. El Centro de Altos Estudios Nacionales, así como el Instituto Militar de Estudios Superiores, deben continuar con su enseñanza en materia de análisis estratégico, debiéndose promover a nivel gubernamental la utilización de los recursos humanos que allí se forman y especialmente en la Oficina de Asuntos Estratégicos que proponemos.

En el manejo de los recursos presupuestarios, creemos que es necesario mejorar el sistema de adquisiciones militares a través de un sistema logístico común a las Fuerzas, que centralice la adquisición y maneje la distribución de los materiales adquiridos.<sup>9</sup> De esta manera, se mejoraría la administración de los escasos recursos financieros que se asignan al Ministerio de Defensa Nacional y a las Fuerzas, mejorando la capacidad de negociación del Estado con los proveedores, así como la eficacia y eficiencia de la utilización del material logístico.

En referencia a la participación en misiones de paz en apoyo a la política exterior del Estado, entendemos la misma como una extensión de nuestra política de relaciones exteriores, por lo que cada misión debería evaluarse en base a ella. Asimismo, se debería evaluar la conveniencia de participar en las actividades logísticas vinculadas a las mismas.

---

8 *Proyecto de Ley «Modificación de la estructura orgánica y distribución de competencias del Ministerio de Defensa Nacional»*, presentado por la bancada de Diputados herreristas. Repartido 1707 de la Cámara de Representantes del Poder Legislativo, setiembre 2004.

9 *Exposición del Dr. Luis Alberto Lacalle Herrera*. Centro de Altos Estudios Nacionales, 2002.

Desde el punto de vista operativo de las Fuerzas Armadas, entendemos que las mismas se deben reorganizar gradualmente, y creemos que se debe efectuar una evaluación sobre la organización y preparación de fuerzas de acción estratégicas coordinadas, de rápido despliegue, tanto navales como aéreas y terrestres. Esto permitirá cubrir el territorio nacional y utilizar en forma conjunta los recursos armados, por oposición a una doctrina de disuasión defensiva, basada principalmente en la fuerza territorial, carente de flexibilidad y adecuación a las actuales hipótesis de conflicto, en la que la incidencia del conflicto convencional es baja.

Las necesidades de salario, vivienda y salud, así como la reorganización del sistema provisional, son preocupaciones permanentes, debiéndose evaluar la problemática del sistema de salud militar frente a la reforma planteada del sistema de salud nacional.<sup>10</sup>

En materia de inteligencia del Estado, se debe proyectar una ley de inteligencia del Estado, bajo la dirección de un funcionario civil o militar designado previa venia del Senado, y dependiente directamente del presidente de la República. La coordinación y elaboración de inteligencia del Estado se deberá efectuar según las directrices que el gobierno establezca. Asimismo, en la órbita del Senado, debería funcionar una Comisión de Inteligencia que efectuara el control y seguimiento de la temática de inteligencia nacional y de la coordinación de la inteligencia policial y militar.

Se deberán revisar, a la luz de lo proyectado en la ley de defensa nacional, las leyes orgánicas de las fuerzas, especialmente en lo referente a sistemas de ascenso, pirámide jerárquica, sistema educativo coordinado entre las fuerzas, para posteriormente modificarse el sistema previsional militar.

En materia de agregadurías militares, deseamos una coordinación entre el ámbito militar y el diplomático, debiéndose establecer acciones entre ambos ministerios para una efectiva interacción a nivel internacional, que permita potenciar los recursos nacionales.

En relación al Sistema Nacional de Emergencia, hemos presentado en el Poder Legislativo un proyecto de ley que permita agilizar las acciones que el sistema debe implementar en caso de producirse situaciones que ameriten su funcionamiento. Es importante que la cultura de coordinación se instale entre los organismos del gobierno, ya que es la única manera de llevar a cabo una utilización eficiente de los recursos, y en el ámbito del Sistema Nacional de Emergencia, es de vital importancia para los casos en que nuestra sociedad se enfrenta a situaciones límite.

Para finalizar, el mantenimiento de las tareas que se cumplen al amparo del Tratado Antártico, el desarrollo de una conciencia de preservación del medio ambiente y la educación en respeto de los derechos humanos y el cumplimiento del derecho internacional humanitario, son desafíos a incluirse en el proyecto de Ley de Defensa Nacional.

#### **IV. Conducción política y competencias institucionales**

Nuestra Constitución consagra el mando superior de las Fuerzas Armadas al presidente

---

<sup>10</sup> *Últimas Noticias; El Observador*, 27 de setiembre de 2005; en ocasión de licenciarse personal del Ejército por falta de recursos para abastecerse de suministros, varios legisladores nacionalistas expresaron su preocupación al respecto.

de la República, por sí o actuando con el ministro de Defensa Nacional, adjudicando asimismo al Poder Legislativo funciones de contralor que se manifiestan a través de diversas disposiciones.<sup>11</sup>

Puedo decir con conocimiento de causa que en lo que se refiere a las actividades que las Comisiones de Defensa del Parlamento han llevado a cabo en los últimos años —ya sea de la Cámara de Representantes o del Senado—, han ido evolucionando.

Hemos intentado imprimir a las actividades que constitucionalmente desempeñan las Comisiones de Defensa, la importancia de contar con conocimiento directo de la realidad, para lo cual las comisiones han salido a evaluar por ellas mismas las condiciones de nuestras Fuerzas Armadas y las tareas que éstas desarrollan.

Esto también ha implicado un cambio político, o mejor dicho, en el parlamentario integrante de dichas comisiones, buscando profundizar en los conocimientos técnicos y llevando a ampliar la formación de profesionales del ámbito civil en temas de defensa.

Nuestra propuesta de crear una Oficina de Enlace, entre el Parlamento y las Fuerzas, que permitiera proveer en forma ágil y directa de información sobre el funcionamiento de las Fuerzas y la utilización de los recursos financieros, integra esa nueva perspectiva de funcionamiento de las comisiones parlamentarias, que ya se da en países de la subregión.

Quizás la instancia más importante en lo que se refiere a la conducción política se dé con

el sometimiento del Presupuesto a consideración del Parlamento, por lo que entendemos la importancia de que las comisiones de Defensa Nacional y de Hacienda y Presupuesto trabajen en conjunto, en este momento en que se analizan las propuestas y evalúan los planes de acción para el quinquenio, a pesar de que lamentablemente apreciamos con una constancia que nos desconcierta, que la visión estratégica de estos planes no existe y las necesidades de la coyuntura nos consumen y evitan entrar en profundidad en lo que se debería analizar en el Parlamento, esto es, la proyección estratégica de nuestras Fuerzas Armadas, que enfrentan graves limitaciones financieras y en la que el rubro servicios personales nos insume gran parte del presupuesto.

Nosotros entendemos que existen ciertas actividades a las que se debe otorgar prioridades, ya que si no las establecemos claramente, corremos el riesgo de perderlas de vista y caer nuevamente en la coyuntura.

Estas son entonces algunas consideraciones que deberíamos tener en cuenta: la importancia de la información de inteligencia en ciertas áreas estratégicas, con el objetivo de proteger los recursos naturales en nuestro territorio marítimo, acuático y subterráneo. Asimismo, evaluar áreas vitales de la economía nacional, para protegerla de riesgos; a vía de ejemplo, la situación de la producción agrícola-ganadera y su vínculo con la necesidad de contar con un control efectivo en la zona de fronteras para evitar el ingreso de enfermedades que la puedan afectar.

Otro ejemplo de valor para apreciar las prioridades que tenemos que establecer son las consecuencias de una agresión que tuviera como objetivo la interrupción de los servicios informáticos que regulan el sistema financiero, los servicios aeroportuarios, los

---

11 *Constitución de la República Oriental del Uruguay; Sección V Capítulo I, artículos 83 y siguientes, Sección IX del Poder Ejecutivo; Capítulo III, numeral 2) artículo 168.*

servicios logísticos portuarios, el turismo o la administración de energía.

Para cumplir con estas necesidades de seguridad no convencionales desde el punto de vista estrictamente militar, es necesario diseñar acciones de contención de riesgos de amenazas no convencionales, apoyando, no obstaculizando la actividad del sector privado.

Quisiera referirme, en consecuencia, al rol que cumplen las Fuerzas Armadas en nuestro país, así como a las misiones que las mismas desarrollan, de conformidad con lo que la legislación nacional dispone.

Las Fuerzas Armadas son insustituibles en la defensa nacional, cumpliendo su rol y misiones en la protección de la integridad territorial, marítima y espacial, la defensa frente a un ataque exterior, o el mantenimiento de la paz en caso de grave conmoción interior. Las funciones que ellas desempeñan son de orden público, y por la naturaleza jurídica del bien tutelado creemos que no corresponde la delegación de tareas en otra institución que no sean las Fuerzas Armadas, en sus tres armas.

No compartimos las concepciones que sustentan la no existencia de las Fuerzas Armadas como instrumento del Estado, ni participamos de las tendencias a tercerizar servicios de seguridad, que son competencia exclusiva y excluyente del Estado.

Nuestra posición es la de mantener unas Fuerzas Armadas adheridas al concepto de la profesión militar, oponiéndonos a la formación de «milicias populares», que se puedan convertir en aparato armado, como reflejo del concepto de «pueblo en armas». Entendemos que dicha concepción no se adecua a la realidad política del país, ni a la visión estratégica que nuestro partido maneja de las Fuerzas Armadas.

## V. Relaciones cívico militares

Deseo referirme en este punto a la interrogante que se nos plantea en relación al vínculo de la ciudadanía con la defensa nacional. Como expresamos al comienzo de este trabajo, nos adherimos a la visión de la defensa nacional como el componente militar de la seguridad, siendo este último un concepto genérico y global.

Existen estudios sobre las instituciones militares y su forma de relacionarse con la sociedad, identificándose en ciertos casos a instituciones en las que impera una tendencia «funcional», por oposición a otras instituciones en las que se da un imperativo «social».<sup>12</sup>

Las consecuencias de los dos modelos son diversas ante la sociedad y el rol del Estado; en el primer caso se puede dar una disfunción social en la forma en que las instituciones se ajustan a las necesidades sociales, y en el segundo se pueden presentar dificultades en el ejercicio efectivo de los roles asignados a las Fuerzas Armadas.

Creemos que en el equilibrio de ambos conceptos está la búsqueda a la que debemos orientarnos, ya que en ella se ubica el eje de las relaciones cívico militares.

En este tema debemos guiarnos por variables objetivas, a los efectos de no arriesgarnos en tendencias de relaciones civiles que busquen el control por parte de un grupo de la sociedad sobre las Fuerzas Armadas. Por ende el equilibrio al tratar el tema de la ciudadanía y defensa es delicado, y a nuestro entender se debería ajustar a las normas constitucionales que consagran un control obje-

---

12 «El Soldado y el Estado», Samuel Huntington. Cambridge, 1996.

tivo y democráticamente establecido por el sistema republicano de gobierno al que nos adherimos.

Sin perjuicio de ello, la proyección del concepto estratégico de la seguridad de una nación, así como el de su defensa nacional, debería ser objeto de difusión entre la ciudadanía.

Este criterio no responde a la finalidad de utilizar la defensa nacional como un estandarte de corte chauvinístico, sino como un valor educativo nacional que divulgue el concepto de patria, fomente nuestra identidad, la soberanía nacional, así como nuestros orígenes históricos y nuestra proyección internacional.

El fortalecimiento de la institución militar en la sociedad es un proceso que debe profundizarse, al amparo de las necesarias reformas que se deben llevar a cabo.

Finalmente, la revisión de la política de defensa nacional deberá constituirse en un pro-

ceso democrático flexible y periódico, que permita la evaluación de lo actuado así como la reforma de lo que sea necesario modificar.

De esta manera podremos superar, a través de un proceso objetivo de análisis estratégico, la aversión al cambio en las instituciones, potenciando nuestras fortalezas y disminuyendo nuestras debilidades.

Creo que nuestra sociedad da una muestra de madurez política al encarar este proceso de modernización de la defensa nacional, en el entendido de que todos somos partícipes del proceso.

Espero que estas jornadas que inician el debate nacional sobre la defensa nacional, nos permita a todos y todas intercambiar nuestras opiniones y puntos de vista, para proyectar la mejor Ley de Defensa Nacional que nuestro país se merece.

# Conceptos sobre Defensa Nacional

FUERZAS ARMADAS Y CIUDADANIA

Luis Rosadilla

---

Saludo a las autoridades nacionales y departamentales presentes y al conjunto de quienes participan en esta actividad.

Agradezco la invitación que me permite expresar aquí opiniones sobre un tema que entiendo de gran importancia.

Quiero dejar expresa constancia en especial para los medios de prensa aquí presentes de que mi intervención es a título exclusivamente personal y por lo tanto no refleja necesariamente el punto de vista de mi organización política.

No es casualidad que en los últimos años asistamos a una especie de tsunami de foros, encuentros, charlas y congresos donde se debate tanto a nivel nacional, regional como internacional sobre temas de Defensa y Seguridad. Como todo en Uruguay, nuestros debates llegan con algo de atraso a ese concierto internacional al que hacíamos referencia.

Pero bienvenido sea este largamente postergado y absolutamente imprescindible Debate Nacional sobre Defensa, que esperemos se convierta en el cimiento de las transformaciones que la política de defensa requiere y sobre todo de la importancia que la población debería necesariamente adjudicarle.

Se nos ha convocado para que nos expresemos básicamente sobre tres puntos: a) definición y características de la defensa nacional, b) conducción política y competencias institucionales y c) la ciudadanía y la defensa.

## Definición y características de la defensa nacional

Para partir de una definición de defensa nacional que ampliaremos con conceptos propios tomaremos prestada –entre muchas otras compatibles– la realizada por el doctor Héctor Gros Espiell en su ponencia «la disuasión y la paz»: <sup>1</sup> *«La Defensa Nacional es un concepto global e integral que supone la concurrencia de todos, la concurrencia armónica y coordinada de todos con un elemento primario, esencial, los actores directos, los integrantes de las FFAA. Pero no hay ninguna FFAA en ningún momento de la historia de la humanidad, que haya podido actuar si la escinde un abismo, un corte, entre su acción y la concurrencia necesaria de la totalidad de la población del Estado. La Defensa Nacional es una obligación, un deber y un derecho de todos los individuos que pueblan el Estado, y en especial de los que forman la sociedad política estatal».*

Y si la hemos elegido entre muchas otras es porque expresa claramente tres aspectos que me parecen básicos: 1) globalidad e integralidad, 2) concurrencia y coordinación y 3) expresa tanto el carácter no exclusivo pero sí primario y esencial de las Fuerzas Armadas como el deber, el derecho y la obligación de toda la ciudadanía en participar en los temas de defensa.

Yendo al grano, debe la sociedad toda responder preguntas que desde hace mucho

---

1 Gros Espiell, Héctor. «La Disuasión y la Paz» pág. 42. Montevideo, Uruguay.

tiempo y desde distintos ámbitos se realizan con insistencia sobre temas de defensa en general y en particular sobre FFAA. A saber: a) ¿Necesita el Uruguay FFAA? Respondo sin dudar que sí. b) ¿Son estas FFAA que hoy tenemos las que el Uruguay necesita? La respuesta es no. c) ¿Existe una política de defensa como un conjunto coherente, armónico, global, conocido y consensuado por las fuerzas políticas y la ciudadanía? Respondo que estamos en su búsqueda.

Repasemos y amplíemos los tres conceptos básicos de la definición que tomamos de Gros Espiell.

## I. GLOBALIDAD E INTEGRALIDAD

Siendo la defensa una política pública cuyas definiciones y conducción deben realizarse en los más altos niveles de responsabilidad de gobierno, y cuyo debate, revisión y control deben ser exhaustivos y permanentes, no puede ella pensarse sino es desde una perspectiva global e integrada al conjunto de las demás políticas públicas, en especial a la que el país defina en materia de relaciones exteriores.

Desde mi reducida experiencia parlamentaria he comprobado que casi no existe tema que ingrese a la Comisión de Defensa que no debiera abordarse en forma conjunta con la de relaciones exteriores porque (y esto es central) asimilamos a nuestra definición de defensa el concepto de exclusiva defensa externa, aquella que la nación toda define, planifica y llevado el caso ejecuta para enfrentar agresiones militares provenientes del exterior.

Debe ser la política de defensa, por lo tanto, global, ya que no puede ni debe definirse sin el marco interdependiente de las restantes políticas de Estado. Debe a su vez ser inte-

gral ya que la definición que de ella se haga contendrá el carácter de los bienes e intereses a defender así como la estrategia para hacerlo, el andamiaje institucional y el marco legal en el que estará inserto y los medios tanto humanos como materiales que participarán en la misma.

## II. CONCURRENCIA Y COORDINACIÓN

Dicho carácter global e integral trae consigo, mandata y obliga a que la política de defensa se realice en concurrencia y coordinación con las demás políticas de Estado. Lo que no debería confundirse con un concepto repetido y a nuestro juicio erróneo de que la política de defensa debe «estar al servicio» de las demás políticas.

Todas las políticas públicas deben estar al servicio de la nación y todas deben concurrir a dicho objetivo y coordinar esfuerzos en torno a él, pero ninguna está subordinada o es auxiliar de las demás. Podrán unas u otras en función de realidades históricas o de prioridades sociales y políticas que se formulen, tener en un momento dado mayor asignación de recursos y apoyo del gobierno, pero esa situación es por naturaleza dinámica y cambiante, e incluso hasta cierto punto difícil de predecir. Habrá tiempos (como los actuales) en que las prioridades estén en la salud, la educación, la justicia, la emergencia social y la seguridad pública; y otros en que esas prioridades se trasladen a la vivienda o por qué no a la defensa.

El concepto de Gros Espiell en el sentido de que la defensa nacional es una obligación, un deber y un derecho de todos los individuos que pueblan el Estado y en especial de los que forman la sociedad política estatal, teniendo como un elemento primario y esencial a las Fuerzas Armadas, es un norte al

que a nuestro juicio deben orientarse las definiciones que en materia de defensa surjan de este debate.

Para ampliar, afirmar y consolidar este concepto nos permitiremos citar al licenciado Luis Eduardo Tibiletti,<sup>2</sup> quien afirma: «*la Defensa Nacional abarca un conjunto de medidas, acciones y mecanismos institucionales decididos e implementados por el gobierno nacional, y destinados a prevenir o enfrentar distintos tipos de situaciones de riesgo, conflictos o amenazas, potenciales o efectivos, que provengan de agresiones militares de origen externo y que hagan peligrar la integridad territorial y la autodeterminación de nuestro Estado.*»

Las FFAA conforman entonces el instrumento militar de la defensa nacional, y las funciones que se derivan de esta configuran el único ámbito de competencia exclusiva en el que las FFAA cumplen sus funciones institucionales. Por su parte la seguridad interior abarca el conjunto de acciones y mecanismos por los cuales el Estado garantiza la seguridad pública, perpetuando el resguardo de las garantías y los derechos políticos, civiles y sociales de los habitantes y la vigencia plena de las instituciones del sistema democrático, y en esta dimensión se hallan comprendidos aspectos económicos, políticos y sociales sustancialmente diferentes de aquellos que forman parte del ámbito de la Defensa Nacional».

Definido entonces el concepto y las características de la defensa, quiero registrar brevemente que nuestro país está lejos de tener en materia de defensa una política que acompañe el sentido de estas definiciones.

Nuestro ministerio no se construyó como uno de Defensa, sino como uno de Guerra, en el que exclusivamente, el ministro y el subsecretario podían ser civiles designados por el Poder Ejecutivo. Envuelto nuestro país en el choque entre bloques, parte integrante de la Guerra Fría, inserta nuestra política en la Doctrina de la Seguridad Nacional, educadas, entrenadas y pertrechadas nuestras Fuerzas Armadas por EEUU, en su estrategia de enfrentamiento al bloque soviético, pero también con el objetivo explícito de contener, combatir y eliminar «el enemigo interno», nos alejamos, como país, ostensiblemente, de las definiciones a las que hacíamos referencia.

Ingresamos por ese camino en la larga y trágica dictadura, generándose o para decirlo con mayor precisión, profundizándose ese abismo a que aludía Gros en su definición entre una parte importante de la sociedad y las FFAA, que aún a la fecha se mantiene.

Recuperada la democracia, como si nada hubiese pasado, se volvió al mismo esquema de 20, 30, 40 años atrás. Teniendo como toda iniciativa únicamente la eliminación de algunos decretos y leyes que sobre el tema la dictadura había realizado, pero sin encarar ningún debate ni transformación de fondo ni de la estructura ni de la política ni de la gestión del ministerio.

La caída del Muro de Berlín como símbolo del fin del mundo bipolar tampoco introdujo cambios sustantivos en las definiciones y en la gestión de la política de defensa. Dentro de esa inercia se producen dos fenómenos superpuestos, que van dejando a las Fuerzas Armadas cada vez más inermes. Por un lado los recortes presupuestales producto de la situación económica del país, pero también de una falta de visión y de convicción política, de qué hacer con las Fuerzas Arma-

---

2 Tibiletti, Luis Eduardo (2001): «Los conceptos de Seguridad y Defensa de América Latina». Reunión de la Latin American Studies Association.

das, y por otro el abandono progresivo de las políticas de «asistencia» de EEUU a las FFAA de todo el continente.

Dentro de este panorama internacional, comienza a producirse el llamado cambio de las agendas de seguridad. Me permito mencionar por segunda vez a Tibiletti<sup>3</sup> en el trabajo ya citado, que dice así:

*«Durante todo el período de la Guerra Fría, las agendas de seguridad de todas las potencias (no solo los EEUU y la URSS) giraron alrededor de temas de clara contaminación estratégica militar. Sin duda el peligro de la confrontación nuclear y el llamado equilibrio del terror hicieron que los aspectos relativos al poderío mutuo en materia de armas nucleares y convencionales tanto tácticas como estratégicas constituyeran el núcleo duro de los aspectos de seguridad para los países del Norte, ya fueran del bloque occidental o de la órbita soviética.*

*Los problemas de seguridad que estos países advertían respecto del resto (aceptando una generalización diríamos del Sur) hacían relación con el mantenimiento de los mismos y de sus capacidades militares dentro de la órbita de poder. De allí que tanto la doctrina de Brezhnev de la soberanía restringida para los países del este como la DSN en el ámbito interamericano constituyeran simple expresión de la voluntad de ambas superpotencias de impedir la ocupación por la otra parte de aquellos espacios geográficos considerados como vitales para la seguridad.*

*Frente a esta situación de los países del Sur, pugnaban —ya fuera a través de los No Alinea-*

*dos u otros agrupamientos como los 77 y en la Asamblea general de la ONU— por no incluir entre las preocupaciones de seguridad temas vinculados con otros aspectos más globales, como ser la problemática económica generada por el subdesarrollo, la deuda externa, la pobreza externa, la salud, los derechos humanos, etc. Esto fue siempre rechazado con el argumento de que transformaba la seguridad en algo casi inasible, que esos temas correspondían a foros específicos y que debilitaban el enfrentamiento contra el enemigo real. Así por ejemplo argumentó EEUU en la X Conferencia de Ejércitos americanos en Caracas en 1973 —cuando perdió por primera y última vez una votación dentro de ese organismo—, rechazando lo que dio a conocerse como la doctrina de Carcagno, que vinculaba la existencia de problemas de seguridad con los niveles de subdesarrollo. También cuando vetó en 1975 la cláusula económica impuesta por los latinoamericanos en la revisión del TIAR argumentando que lo tornaba poco operativo.*

*A partir de la caída del Muro, paradójicamente esos mismos países del Norte comienzan a proponer que las cuestiones de seguridad ya no deben ser vistas desde la óptica de los asuntos estratégicos-militares, sino atendiendo a otros tipos de problemática. Esto se ve muy claro a partir del Consenso de Washington, cuando los EEUU plantean como temas top en la agenda de seguridad interamericana, los asuntos de mantenimiento de la democracia y los derechos humanos y luego van incorporando a lo largo de la década asuntos de migraciones, extrema pobreza, narcotráfico y criminalidad organizada en general».*

Dentro de esta nueva agenda y definiciones de tareas, que la defensa y las Fuerzas Armadas, en particular, son tentadas a realizar, se encuentran varias de carácter eminentemente civil que deberán progresivamente trasladarse a organismos especializados en tales

---

3 Tibiletti, Luis Eduardo (2001): «Los conceptos de Seguridad y Defensa de América Latina». «El cambio en las agendas de Seguridad». Reunión de la Latin American Studies Association.

funciones, más allá de que funcionarios militares puedan aportar su profesionalidad y experiencia en dichas actividades.

### **Conducción política y competencia institucional**

En lo que respecta al marco constitucional, decimos que el mando superior de las FFAA y de la Defensa Nacional le compete al presidente de la República actuando con el ministro de Defensa Nacional o en Consejo de Ministros (art. 168. 2, Constitución).

En cuanto al marco legal, la Ley Orgánica Militar 10.050 de 10 de setiembre de 1941 establecía la organización y funciones del Ministerio de Defensa Nacional. La estructura del ministerio dentro de la institucionalidad militar. Durante el gobierno de facto se encaró una reforma de las FFAA, con la aprobación de la Ley Orgánica de las FFAA 14.157 promulgada en 1974, así como las leyes orgánicas de cada fuerza y/o modificativas de estas; se define qué es la Seguridad Nacional y consecuentemente qué es Defensa Nacional. Una vez más la defensa es entendida dentro de lo militar o como parte de ello. Ya en 1985, al retorno a la institucionalidad democrática, el Parlamento aprueba la Ley 15.808, que modifica aspectos de la Ley 14.157. En su art. 3 da una nueva redacción al concepto de FFAA, y establece: «Las FFAA tienen por cometido fundamental defender el honor, la independencia y la paz de la República, la integridad de su territorio, su Constitución y sus leyes, debiendo actuar siempre bajo el mando superior del Presidente de la República». Vuelve al concepto de FFAA de la vieja Ley 10.050. Se derogan y no se redefinen conceptos sobre Seguridad Nacional y Defensa Nacional, se eliminan estructuras institucionales del gobierno de facto.

En este marco jurídico carente de definiciones es que se desarrolla el presente debate.

Hemos ya expresado tangencialmente la escasez de instancias institucionalizadas para el debate, la definición, la gestión y el adecuado control de la política de defensa que ha caracterizado a nuestro país.

Hace pocos meses, y en ocasión de un debate parlamentario sobre una ley que proponía crear seis cargos de particular confianza para las áreas clave del Ministerio de Defensa, se levantaron voces discordes con esta medida desde diversos sectores, pues a su juicio «se politizaba el ministerio». ¿Y qué otra cosa corresponde hacer?

En realidad lo que debería llamar a escándalo es que por tantos decenios, la defensa de la nación le haya sido escamoteada a la ciudadanía para quedar en manos casi exclusivas de los círculos militares, y de reducidísimos grupos políticos que ejercitaban sobre las FFAA su padrinazgo.

Si no alcanzara todo lo que hemos dicho para destacar la importancia de la defensa en el país, bueno sería echar una mirada sobre la expresión presupuestal que ella implica. Según datos de la ejecución presupuestal del año 2004, fue el de Defensa, entre todos los ministerios, el de mayor gasto ejecutado, con 174 millones de dólares, con 165 de Salud Pública que lo sigue, y ni que hablar si los comparamos con los esmirriados 6 millones de Industria y Energía o 5 millones dedicados al Turismo.

Vaya si debe politizarse el tratamiento de la defensa, pero a pesar de todo lo dicho y lo leído en este cuadro de ejecución presupuestal, buena parte del sistema político no se interesa por los temas de defensa. Por ejemplo, la comisión respectiva de la Cámara de Re-

presentantes cuenta sólo con cuatro miembros titulares, y en la valoración de la banca de gobierno que integro, a la hora de definir en qué comisiones tener mayoría la de Defensa no fue priorizada.

Seguramente en este ciclo de debates, tendrán que resolverse con los máximos consensos posibles una serie de instrumentos institucionales y un marco legal que amplíe y jerarquice el conjunto de vinculaciones del sistema político con las tareas de conducción, definición y control de la defensa. Pero para que esa jerarquización resulte verdaderamente efectiva, deberá necesariamente acompañarse con un cambio sustancial del papel que la sociedad y en especial el sistema de instituciones de orden político, académico y social, le asigne a la política de defensa.

En especial, al aspecto que refiere Gros Espiell en su definición cuando indicaba que la defensa constituye una obligación, un deber y un derecho de todos los individuos que pueblan el Estado. O sea la defensa como patrimonio del conjunto de la nación.

Existen ya en debate una serie de aportes y propuestas para avanzar en este sentido, que vamos dejar planteados algunos de los que nuestra fuerza política expresaba en el documento llamado «El Otro Programa»:<sup>4</sup>

«1) Teniendo presente que la Defensa Nacional es para el Encuentro Progresista - Frente Amplio una cuestión de estado que compromete a toda la Nación, buscaremos obtener el máximo consenso político en torno a nuestra propuesta. Es un elemento esencial de la misma, el principio de subordinación de las FFAA al poder político, conforme a la Constitución y a las leyes.

2) El Estado debe determinar la Política Nacional de Defensa, inspirada en los principios democráticos, claramente diferentes a la denominada Doctrina de la Seguridad Nacional y la del componente militar de la misma. Para ello: a) se revisará el decreto que asigna competencias a cada Ministerio; b) se propondrán modificaciones a las leyes vigentes para ajustarse a los conceptos básicos contenidos en nuestra propuesta. La discusión democrática de este asunto supone una información adecuada de su tratamiento a nivel parlamentario, en busca del amplio consenso imprescindible y guardando la necesaria reserva con relación a los aspectos que involucran la seguridad del Estado. Para la reformulación o en su caso, el ajuste de la normativa pertinente, se tendrá en cuenta la perspectiva profesional; c) en su momento y por los mecanismos pertinentes, se promoverá la incorporación a la Constitución del concepto y definición de Defensa Nacional. d) El principio de subordinación al poder político se aplicará en forma rigurosa, y –entre otras medidas– se ajustará la reglamentación relativa a las expresiones públicas de funcionarios militares en actividad, sea a título individual o en ejercicio de su cargo.

3) La nueva ley orgánica de las FFAA y el conjunto de la normativa se ajustará a la visión democrática de la Defensa Nacional Militar, teniendo en cuenta: a) En el estudio de las hipótesis de guerra, se elaborarán las doctrinas correspondientes examinando las respuestas apropiadas, la organización y el empleo de medios, dotaciones de personal, equipos, material y armamentos; b) las FFAA no serán empleadas en «Planes de Desarrollo» ni de «Acción Cívica» que responden a la estrategia del sistema militar panamericano, considerándose que su misión fundamental es la defensa militar ante ataque armado desde el exterior. c) las FFAA podrán ser excepcionalmente empleadas en caso de conmoción interna (calamidades, inundaciones)

4 Frente Amplio (2004): «El Otro Programa». Montevideo, Uruguay.

y solamente con previa autorización legislativa y bajo su efectivo control. d) se considerará un principio, el mantener o ampliar las tareas de vinculación militar subregional y latinoamericana, por oposición al sistema militar panamericano.

4) Habrá una clara diferenciación de los ámbitos de defensa nacional y de seguridad interna: a) se eliminará el empleo de las FFAA en las áreas relacionadas con el orden político interno, la seguridad ciudadana y toda tarea de acción policial; b) se diferenciará completamente «policía marítima» y «policía del aire» como defensa militar del espacio y responsabilidad de las FFAA, de los conceptos de servicios policiales que refieren al orden público interno que son responsabilidad del Ministerio del Interior. c) No se emplearán las FFAA en misiones de orden interno como lucha contra el terrorismo, el narcotráfico o el contrabando, que también son de responsabilidad del Ministerio del Interior; d) No se renovarán los compromisos que obligan a nuestro país a la realización de maniobras, ejercicios y operaciones conjuntamente con las FFAA de los EEUU que, como las Unitas u otras, reafirman la vigencia del sistema militar panamericano; e) y se hará un análisis de los ejercicios o maniobras militares desarrollados con los efectivos de los países de la subregión, estudiando la conveniencia de su cumplimiento futuro.

5) Se generarán las condiciones para una mayor integración de las FFAA a la sociedad, estudiando en particular los temas de educación, salud, previsión social, vivienda, a fin de que, atendiendo a las particularidades propias de la organización militar, se ajusten a la universalidad de los principios aplicables a la sociedad en su conjunto.

6) Se aplicará el principio general de que la jurisdicción militar estará a cargo de jue-

ces ordinarios con competencia específica, dentro de la órbita del Poder Judicial, impulsándose los proyectos ya presentados por nuestra fuerza política a nivel del Parlamento...

8) *El Ministerio de Defensa mantendrá su responsabilidad en los términos fijados por el decreto relativo a la distribución de competencias que oportunamente se dictará por el gobierno progresista. Las actividades que no sean estrictamente de la preparación o de ejecución de la defensa nacional serán retiradas de la competencia del mismo, estudiándose caso a caso, con criterio de racionalidad, atendiendo siempre a los intereses del ejercicio de la soberanía de la República. Se creará un organismo –designado por el Poder Ejecutivo y por legisladores– que dé su opinión previa respecto de aquellas decisiones de gobierno en todos los casos en que estén en juego aspectos estratégicos relacionados con el ejercicio de la soberanía nacional, tales como el área de los transportes, de la energía, de las comunicaciones, uso de aguas, empleos de tierras e inversiones...*

10) Al mismo tiempo se procurará dotar al personal de remuneraciones y pasividades dignas...».

Entre las iniciativas que están planteadas se encuentra una que procura crear una oficina de enlace directo entre las tres fuerzas –Ejército, Armada y Fuerza Aérea– y el Poder Legislativo, a los efectos de contar con un nivel de asesoramiento e información general directo entre los legisladores y las FFAA. Esta iniciativa al momento no ha logrado aún generar consensos entre las fuerzas políticas.

## La ciudadanía y la defensa

Este tercer tema en cuestión es sin duda el más desafiante y del cual en última instancia

depende el conjunto de normas legales, procedimientos administrativos y resoluciones políticas, por más consenso que ellos hayan logrado en las instituciones de gobierno.

Pensemos en la política de educación, sin consenso ciudadano, sobre su importancia, sin participación social en su gestión, sin debate sobre su contenido, o en cualquier otra área que debiera desenvolverse en las mismas condiciones; en ese estado, en esa situación, cualquier política está condenada al fracaso, con independencia de las bondades que pueda tener su diseño y más allá de los recursos que se le asignen.

Creo que es el principal tema que como sociedad tenemos que enfrentar a los efectos de definir las cuestiones de defensa.

Si de acuerdo a la definición que venimos sosteniendo, las Fuerzas Armadas son el instrumento armado de la defensa y sin ser su sostén exclusivo, son sí un elemento primario y esencial de la misma, la actual situación de fractura entre una parte importante de la ciudadanía y las FFAA es inhibitoria para un proceso integral de las definiciones sobre el tema en cuestión.

Excede la propuesta de este encuentro —y no sé si sería útil— el revisionismo sobre el proceso que nos ha llevado a esta situación, pero enterrar la cabeza en la tierra como el avestruz, estoy seguro de que no conduce a ninguna parte.

Podemos gastar ríos de tinta y organizar un foro por semana durante 30 años, pero nada va a cambiar sustancialmente si no se logra un proceso de reconstrucción de la confianza entre FFAA y sociedad.

Es como intentar generar programas exitosos de salud si buena parte de la ciudadanía no

tiene confianza y aun más, siente rencor hacia los médicos.

Sé que lo que expreso no suele estar presente en actos académicos de este tipo, pero me resulta bastante insoportable, sobar y sobar este tema y cuando uno trata de trasladarlo de alguna manera a la realidad es como si arara en el mar.

A más de cien años de las luchas revolucionarias que en buena medida modelaron la estructura y organización de las FFAA, a más de cincuenta años de iniciada la Guerra Fría y a casi veinte de su término, a más de veinte años de recuperada la democracia, nuestra nación necesita y merece un proceso social y político que vaya en el sentido de restablecer aquella identidad que el ejército artiguista de hace doscientos años supo tener con el pueblo oriental, cuando se comenzaba a forjar nuestra independencia.

Pero no hay magia, ni se trata de «perdonazos» o de amnesias colectivas, y el proceso al que hacemos referencia tiene necesariamente que pasar por la verdad, y las FFAA no son los únicos actores.

FFAA, brazo armado de la oligarquía, FFAA inscriptas a la Doctrina de la Seguridad Nacional, funcionales a EEUU, FFAA avasallando la Constitución, FFAA violando todos los derechos humanos, en una extensión inimaginable, FFAA acorazadas corporativamente para evitar la verdad y la justicia, nunca más, nunca más. ¿Pero eso es todo?, ¿fueron y son las FFAA un islote de maldad intrínseca en un mar de virtudes y de aciertos? Sabemos que no. Entendemos que desde toda la sociedad, y desde todos los sectores políticos, debemos realizar un esfuerzo en el mismo sentido.

Es para la sociedad y para las FFAA el desafío de mirarnos a nosotros mismos en esta hora y resolver si queremos ser los actores de la reconstrucción, de la identidad social perdida o por el contrario, profundizar el abismo del rencor y la desconfianza.

En síntesis, la defensa debe ser una política pública de primer nivel, global e integrada

a las demás políticas públicas; ejecutadas en concurrencia y en coordinación con los demás sectores del Estado, con FFAA que sean exclusivamente el actor militar de la defensa externa con sujeción irrestricta al mando político, con más amplios y jerarquizados ámbitos institucionales donde debatir, decidir, ejecutar y controlar la política de defensa.



# La Defensa Nacional del Uruguay, potencialidades y debilidades

Selva López

---

Quiero saludar, casi por solidaridad de género, específicamente sólo a la señora ministra, que está desempeñando con brillo y mucha prudencia creo que uno de los ministerios más difíciles de este gobierno.

Quiero felicitar a los organizadores de este evento, porque en treinta años de dedicarme a este tema, es la primera vez que en Uruguay tengo oportunidad de exponer frente a un auditorio tan calificado y tan heterogéneo a la vez.

Y quiero tener un recuerdo para mis compañeros, algunos de los cuales ya no están, de la Comisión de Defensa del Frente Amplio, y saludarla en la persona del general Licandro. A través de ella me interioricé de muchas cuestiones específicas de la institución militar, a cuyo conocimiento nunca podría haber llegado sola, sin la transmisión oral, a veces apasionada, de muchos de estos compañeros que son y fueron militares.

Hace treinta años que frecuento este tema. Quiere decir que tengo exactamente treinta segundos para resumir cada año de este conocimiento, que no ha abarcado sólo la cuestión militar. En realidad, el problema que me he planteado es el aporte que las ciencias sociales pueden hacer al esclarecimiento del papel de la coerción en el funcionamiento del orden social; es un tema bastante más amplio que el que hoy nos convoca y que hizo enriquecer enormemente mi visión de la política, de lo político, de la democracia, de la ciudadanía. Prácticamente revisé toda

mi formación en ciencias sociales frecuentando esta temática.

No me voy a atener estrictamente a la agenda planteada a esta mesa, pero ustedes van a ver que de los tres núcleos que voy a encarar va a surgir una posición, ya que aquí, en este seminario, se trata de marcar posiciones para el debate sobre el temario que se ha planteado.

En primer lugar, partí de definir bien claramente, para mí misma, una distinción entre seguridad y defensa. La seguridad define una situación: en el límite, de ausencia de amenazas, y en el intermedio mide grados de vulnerabilidad relativa frente a amenazas de actos reales o potenciales. La defensa es otra cosa: es una función del Estado, y por lo tanto, un conjunto de medidas y de acciones a través de las cuales el Estado la lleva a cabo. En el marco del Estado-nación, ellas constituyen la defensa nacional.

Al contrario de lo que se viene dando bastante repetidamente en este simposio desde ayer, comenzando por la intervención de los presidentes, adopté un concepto de defensa nacional que no se sumerge de inmediato en lo militar, porque creo que la defensa nacional es algo bastante más amplio y excede los márgenes de lo militar. Yo la definiría como las medidas y acciones destinadas a enfrentar situaciones de riesgo, potenciales o efectivas, o a reducir vulnerabilidades frente a ellas. Como ustedes ven, aquí en ningún momento se menciona lo militar, aunque aparece comprendido. Lo militar es un factor,

entre muchos otros, de la defensa nacional. Y es un factor –y eso cualquier militar lo sabe, desde el abecé de su formación– que no está disponible en la misma medida y de la misma forma, para todos los actores que se mueven en la escena internacional. Hay una jerarquía marcada en esto.

En ese caso, el grueso de mi ponencia va a ir en el sentido de ver qué nos ofrece el panorama de Uruguay, qué podemos entender a través de la historia, de la sociología y de la ciencia política –que son las ciencias que yo he frecuentado para plantearme y resolver este problema– sobre las debilidades y potencialidades que tiene la trayectoria uruguaya en materia de defensa nacional.

En primer lugar, enfocando eso que se llama capacidad de autonomía estratégica en nuestro país, que es un concepto muy manejado en los medios militares pero que de ahí ha pasado al medio social, político (las empresas se manejan permanentemente con el concepto de estrategia, o sea, la capacidad para enfrentar y solucionar conflictos), tenemos que considerar factores militares y, en mayor medida, factores no militares. Si lo que tenemos por delante es solucionar este tema de cara a una política de defensa en este país aquí y ahora, tenemos que partir, como planteaba el ex presidente Lacalle ayer, de las especificidades de nuestro país. Y lo que se ve, analizando el tema históricamente, desde los orígenes del Estado oriental, es que nuestro país tiene márgenes militares mínimos para la autonomía estratégica. Primero, porque tenemos una doble determinación externa, y eso también cualquier militar empieza por considerarlo cuando maneja sus hipótesis de conflicto: estamos sobredeterminados regionalmente, porque la gran potencia más próxima que tenemos es, en este momento, la potencia unipolar del mundo, y eso, para nosotros, ha sido así desde siempre, con la

sola transición desde la hegemonía británica a la de EEUU; y además, tenemos una sobredeterminación regional. No olvidemos que Uruguay, entre otras cosas, es hijo de la Convención Preliminar de Paz de 1828; que nacimos como una cuña entre dos grandes países, y eso ha determinado, inclusive, la hipótesis de conflicto y estratégica que dominó en este país durante muchas décadas.

Entonces, creo que con bastante buen sentido, históricamente, desde comienzos del Siglo XX, este país fue construyendo una realidad que se basó en maximizar los factores no militares de la identidad y de la presencia nacional en el continente. Y nuestro «paisito» –referencia cariñosa para quienes debimos obligadamente vivirlo desde otras latitudes por bastante tiempo– llegó a tener una presencia destacada, no precisamente por sus capacidades militares o el papel que desempeñara en la escena estratégica, sino por la educación, por el respeto a la institucionalidad, por la riqueza de sus recursos humanos, por el respeto al derecho internacional, por su grado de integración social, por la buena imagen que logró despertar en el mundo.

Inclusive yo diría que hubo una comprensión temprana, explícita, de ese desequilibrio entre nuestra potencialidad militar y la necesidad de maximizar lo no militar, desde comienzos del Siglo XX. Yo estoy recordando ahora unas cartas que le escribió Batlle a Domingo Arena en 1908, en oportunidad en que teníamos un conflicto limítrofe con Argentina. Lo que se le encarecía era bajar la pelota al piso, bajar los términos del conflicto, desescalarlo, no hacer unas fortificaciones que Williman quería hacer, no alentar cualquier sospecha en el entorno inmediato, porque sabía que en ese escenario teníamos todas las de perder. Esto define una opción temprana por una política de bajo perfil en lo militar, para no excitar al enemigo.

go; porque desde aquella temprana época, el poder político estuvo consciente de que teníamos mucho para perder en el campo de la confrontación bélica.

Nosotros sabemos cómo estos factores, que yo considero el punto fuerte de nuestra defensa nacional, se han erosionado después del proceso militar, después de las políticas aplicadas en las últimas dos décadas, y me parece bien que estemos en el umbral de una reversión de este proceso, a través de un proyecto político que se encara en función de revertirlo y volver a recuperar y superar nuestros niveles previos.

Yo diría que en este momento vivimos una situación que es de máxima inseguridad e incertidumbre, y no es sólo nuestra: el mundo vive una situación de máxima inseguridad e incertidumbre. Algunos la identifican como una situación de cambio, de transición civilizatoria, que se manifiesta de una manera en los países del tercer mundo —o del cuarto, como quieran identificarlo— y de otra en el primer mundo, donde no deja de estar presente.

Si uno analiza, difícilmente esta incertidumbre y esa inseguridad —a la cual algún sociólogo alemán muy competente ha definido como «sociedad de riesgo»— pueden tener una solución militar. Estamos llenos de conflictos donde hay intervención armada y coercitiva, que acontecen como en los intersticios de un gran orden mundial unipolar que deja mucho que desear en materia de consolidación desde abajo de sociedades integradas. Más bien contribuye a tapar con un dedo el sol, la parte social, la desintegración e inclusive la erosión de muchos elementos que fueron centrales a la emergencia y a la historia del Estado-nación y que hoy aparecen muy desvanecidos, como por ejemplo, el monopolio de la violencia legítima.

Yo podría dar otra charla sobre ese tema. Basta ver en los informativos lo que ha pasado en San Pablo ahora, en que un poder extraestatal desafió al poder del Estado. No creo que la solución de fondo de esos problemas pase por lo militar, de ninguna manera. En todo caso uno puede atacar los síntomas, pero no la enfermedad.

Yendo a la otra pata del asunto. ¿Cómo aparece el factor militar en la consideración de los márgenes de autonomía estratégica que una situación, en una trayectoria histórica como la uruguaya, permite visualizar? Creo que aquí hay más un debe que un haber. ¿Por qué? Porque si uno observa la función militar en perspectiva histórica, encuentra que ella ha tenido un ejercicio más hacia adentro que hacia afuera. Casi diría que prioritariamente hacia adentro. Porque si nosotros datamos la institución militar profesional desde la guerra del Paraguay —yo no creo que haya una transición ininterrumpida desde la gesta artiguista hasta la actualidad, de ninguna manera, nuestro ejército profesional aparece con la guerra del Paraguay y se desarrolla bastante durante la etapa militarista—, si observamos la actuación desde ahí hasta ahora, nos encontramos con que de las dos funciones que el poder coercitivo del Estado tiene, de las cuales una se ejerce hacia adentro y otra hacia el exterior, es la primera la que aparece. Primero durante el militarismo, consolidando la propiedad privada de la tierra; luego durante el batllismo, consolidando el poder del Estado contra la oposición blanca; después casi desaparece por décadas, y se produce aquello que Real de Azúa llama «mimetismo civilista»: una larga etapa en la cual lo militar casi se hace invisible. Incluso cuando se da el golpe de Estado de Terra, en 1933, las Fuerzas Armadas no participan; participan por omisión, porque deberían haber defendido la legalidad y no lo hicieron. Estuvieron omisas en cuanto a su mi-

sión constitucional en ese caso. Pero el golpe no se dio con las Fuerzas Armadas. Y después vuelve a aparecer ostensiblemente en el proceso militar que comienza en 1973 y que todos conocemos.

Entonces, ¿cuál es el problema que esta forma de ejercicio del factor militar plantea? Si uno lee lo elemental de la sociología militar, se encuentra con un planteo fuerte: de los dos frentes de actuación que la coerción estatal tiene, la que se emplea «hacia adentro» deslegitima la institución frente a sectores importantes de la sociedad, genera problemas de relacionamiento con ella. ¿Por qué? Porque la institución aparece complicada con el establecimiento o la defensa de un determinado orden y el orden social siempre ha sido y es asimétrico; hay unos que están arriba y otros que están abajo. Y hay que conciliarse con la idea de que esto fue así y está llamado a ser así tal vez por bastante tiempo.

Entonces, yo diría que el ejercicio de la función militar hacia adentro es deslegitimante de la institución, quíerose o no. Lo que legitima la institución es la acción «hacia fuera» —cuando es más frecuente que una causa pueda aglutinar a toda una comunidad contra un «otro» foráneo— de la cual nosotros estamos bastante desprovistos históricamente, por todo lo que acabo de decir: por nuestras dimensiones minúsculas, por el enclave regional, por la subordinación regional que tenemos, en el más amplio sentido.

En general, cuando se habla de la defensa nacional aludimos a la función hacia el exterior, y sociológicamente estamos obligados a reconocer la doble función de nuestras Fuerzas Armadas, de las cuales la interna es la que ellas han desempeñado con más frecuencia.

Entonces, podría concluirse que es una institución que viene «mal encajada», si consideramos su relación con la sociedad global; lo cual, además, contribuye a corroborar los rasgos que la institución tiene y fue conformando desde los orígenes del Estado moderno, y que a mi juicio tendrían que cambiar para que todo este panorama evolucionara en el sentido de una democratización de toda la sociedad.

En este momento de mi intervención, es importante recordar algunas características de la institución militar.

Se trata de una institución profesional porque cultiva un saber específico;

Es una institución burocrática, porque es una rama burocrática del Estado subordinada a disciplina, a jerarquía y todo lo que atañe a una organización sometida a los parámetros de una burocracia.

Es una institución cerrada, enclaustrada, como hay muchas otras, pero tal vez ninguna en tan gran medida, salvo los monjes de clausura; sus miembros se entrenan, educan e interactúan entre sí en mayor medida que en ninguna otra institución.

Y, por último, es una institución compleja. En sociología de las organizaciones, institución compleja define una realidad muy específica. Se trata de una forma de ver la realidad que enfatiza la multiplicidad y diferencia de dirección de las interacciones sociales, a tal punto que los resultados de ellas son bastante imprevisibles. Traducido a buen castellano, ¿qué quiere decir esto? Que es una institución que puesta a funcionar es capaz de desarrollar márgenes muy elevados de autonomía relativa. Y nosotros lo sabemos. Aquí hubo un proceso progresivo de inmersión de la fuerza armada en una situación de

creciente militarización y cuando el poder político quiso dar vuelta atrás, no pudo. La institución ya tenía su propio plan de acción estratégico trazado. Lo cual quiere decir que es una institución difícil de «instrumentalizar». Estudiando este tema logré entender el discurso de Seregni del 9 de febrero de 1973, en Ocho de Octubre, que en aquel momento no entendí.

Las características de la institución hacen que se desarrolle allí no una ética —que también lo hace— sino un *ethos* institucional corporativo muy fuerte, que tal como ocurren las cosas en Uruguay y la situación de encasillamiento militar vigente —yo me felicito de estar aquí hoy, siendo escuchada, como decía, por un auditorio mezclado y heterogéneo, señal de que estamos empezando a cambiar— agrava el problema.

Esa famosa distinción civil-militar que a Rosadilla no le gustaba evocar pero que es una realidad, existe, nace de allí. Además, tiene una consagración legal. Si nos ponemos a analizar la legislación pertinente al tema, vemos que hay una situación de excepcionalidad en relación con lo militar. Inclusive la Constitución de la República es mucho más cuidadosa, por ejemplo, en cercenar los derechos ciudadanos de los militares, que en definir mejor cuáles son sus funciones, respecto a lo cual es muy genérica. Hay una situación de ostracismo social y ciudadano que no facilita nada la solución de esta problemática que para mí tiene raíces históricas muy grandes.

En general, cuando los medios académicos y políticos se ocupan del tema militar, enfatizan el tema de la subordinación militar al poder político. Yo estoy totalmente de acuerdo en que debe ser así, pero lo que ha habido en este país históricamente —y que tiene que seguir existiendo aunque con fundamentos

mucho más fuertes por parte del poder político en cuanto a entender los problemas y a definir por dónde tiene que transitar— es una subordinación «por arriba». Se ha subordinado a los comandantes escogiéndolos entre los adictos a las fuerzas de gobierno; en la larga trayectoria de gobiernos de partidos tradicionales de este país, basta para corroborar esta idea la filiación partidaria de las cúpulas militares al comienzo y al fin de cada administración. De la cúpula para abajo, todo debe funcionar sin alteraciones, de la misma manera. Es, digamos, el esquema liberal de procesamiento operativo de la subordinación militar al poder político.

Estamos en un tiempo de cambios. Si realmente nuestro gobierno actual pretende profundizar los niveles de democracia y enfrentar las incertidumbres y las inseguridades desde una plataforma global de gobierno diferente, creo que este tema de la política de defensa es medular.

Aquí voy a pasar a la última parte de mi exposición, que es un recetario; un resumen de lo que yo saco en conclusión sobre lo que hay que hacer en materia de defensa para profundizar nuestra democracia.

En primer lugar, desandar un camino que nos llevó a la militarización de los conceptos de seguridad y de defensa. Hay que desmilitarizar, hay que empezar a entender que la defensa nacional es un problema de todos. Y no sólo en lo que refiere a que todos tenemos que entender a la institución militar, sino en la comprensión profunda de que la defensa nacional pasa, por ejemplo, por desarrollar en el país —el rector de la Universidad, Ing. Rafael Guarga me inspira el orden en la agenda— la ciencia y la tecnología; por rescatar todos los recursos humanos uruguayos que andan repartidos por el mundo y no pueden volver; por solucionar los temas del

trabajo –si hay poco trabajo, democratizar el trabajo y que trabaje todo el mundo mucho menos–; por realizar el proyecto de país productivo; por volver a tener los niveles educativos que alguna vez tuvimos; y después, por enfocar la cuestión militar de la defensa de una forma totalmente diferente.

En este sentido, después de enfatizar los factores no militares, que son mi punto fuerte y los puntos fuertes de este país, hay que adecuar la institución militar a funciones creíbles de defensa. Aquí hay un espacio territorial, marítimo y aéreo que hay que custodiar evidentemente pero, como decía Rosadilla –y yo estoy totalmente de acuerdo–, el eje de la institución es un supuesto combate que algún día, supuestamente, se producirá. Porque esto es lo que define la forma de la institución militar, sus prácticas orgánicas, su equipamiento; lo definitorio es la forma cómo se concibe al enemigo.

Y aquí entramos al otro punto fuerte que desborda totalmente los parámetros de la nación: hoy estamos enfrentados a un mundo donde el conocimiento y la comunicación global son prácticamente instantáneos. Eso hace que la «visión del otro» tenga que ser diferente. Hoy hay actores de género, actores de etnia, actores culturales reivindicando sus derechos específicos. Nuestra idea de la libertad y de la igualdad debe enriquecerse con el reconocimiento de la diferencia. Entonces, no podemos tener la misma imagen del enemigo que hace diez, veinte o cincuenta años. Al enemigo, en primer lugar, hay que reconocerlo como un ser humano con todas esas diferenciaciones. Y de ahí para adelante.

De ahí que no hay que caer –y aquí también coincido con algo que dijo Rosadilla– en la inversión de los términos: ya que está la institución, potenciar sus funciones subsidiarias en detrimento de las esenciales. Porque la función esencial es la que define la institución, y a veces la define de una forma que a mí no me gusta, tal vez porque no me gusta lo que define la cuestión: la definición subyacente del enemigo. De modo que hay que empezar por definir correctamente de qué enemigo se está tratando y no invertir los términos. Y, en consecuencia, redimensionar a la institución adecuadamente, en correspondencia con esas definiciones fundamentales.

Yo diría que es esencial, para un proyecto de profundización de la democracia, desenclausurar a la institución. Y no digo solo que salga de los cuarteles y venga a la Intendencia, al Salón Azul, a oír la charla de otros que no son militares. Hablo de desenclausurarla en el sentido «fuerte», en términos de limar las condiciones de excepcionalidad que rodean a sus miembros, restituyendo a los integrantes de las Fuerzas Armadas toda su prestación ciudadana. No se puede construir ni profundizar ningún proyecto democrático avanzado, si no es partiendo de la base de una densificación de la ciudadanía de todos, sin excluir a los militares. La subordinación militar no puede seguir siendo «por arriba». Debe partir de la adhesión democrática de cada uruguayo, civil o militar, alto oficial o soldado raso.

Esto es lo que yo quería decir. Creo que marqué mi posición para el debate, que era lo que había que hacer en esta oportunidad.

# Panel II

## Política exterior y defensa

Definiciones estratégicas de la política exterior:  
Seguridad internacional y seguridad regional.

Cooperación militar.

Operaciones de paz.

MODERADORA: BEATRIZ OTERO

Así como los conceptos de *defensa* y *seguridad* son objeto de viejas polémicas y no existen consensos respecto a su definición, también las nociones de seguridad internacional y seguridad regional son objeto de un debate teórico y político. En los últimos años han venido a agregarse nuevas nociones: seguridad humana, seguridad, democrática, seguridad cooperativa, etcétera.

Estos nuevos conceptos han ido surgiendo con el telón de fondo de las transformaciones posteriores al fin de la guerra fría, en ciertos casos, al calor de los procesos de *normalización institucional* en varias regiones del mundo, América Latina particularmente. Otros más directamente vinculados a la esfera de las relaciones y el derecho internacionales y en el marco de la progresiva legitimación del *derecho de intervención*, generalmente justificado en razones humanitarias, pero en cuya explicación casi siempre se esconden intereses de actores centrales de un mundo en acelerado proceso de globalización.

Así, los desarrollos del concepto de seguridad regional en América Latina, la polémica que a su alrededor se ha procesado y su evolución, son inseparables de las profundas mutaciones político-estratégicas que han sufrido el mundo y la región en las últimas dos décadas.

En tal sentido, el país ha participado, desde su creación en 1942, de la Junta y del Colegio Interamericano de Defensa y, más recientemente, de los debates de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA que

desembocaron en los acuerdos alcanzados en la Conferencia Especial de Seguridad de México en 2003. Sin embargo, dichos asuntos han concitado escaso interés en el país y sólo son conocidos por un puñado de especialistas.

Una nueva configuración del poder a nivel internacional se ha ido consolidando a partir de los dramáticos cambios experimentados a partir del fin de la guerra fría, con la superación de la configuración bipolar de poderes en el mundo y el equilibrio basado en el terror nuclear. La consolidación de la *globalización* y, muy particularmente, los fenómenos internacionales desencadenados por los atentados contra Nueva York y Washington el 11 de setiembre de 2001, nos ubican en una realidad determinada por la existencia de una única gran potencia militar con voluntad de acción y dominación globales, dotada de medios inéditos de poder y una estrategia explícita para ello.

En dicho marco, con la única excepción del conflicto colombiano y de los potenciales riesgos que el mismo plantea al conjunto de la región, América Latina, sin haber perdido su tradicional condición de *hinterland* estadounidense, no se halla actualmente en el foco de interés de la agenda de seguridad nacional del gobierno de EEUU, enfocada hacia conflictos ubicados en otras zonas del mundo.

Dicha relativa baja prioridad ha sido a veces señalada como un problema por ciertos actores preocupados por la escasa atención que

la Casa Blanca dedica, particularmente, a la región más meridional de América del Sur. Sin embargo, ello también puede ser asumido como un desafío y una oportunidad, en la medida en que los gobiernos del área logren definir una agenda y unas políticas propias. Muy particularmente, aquellas cuestiones de interés común que permitan fortalecer las capacidades autónomas de acción, tanto en el nivel nacional como subregional y regional.

En dicho entorno estratégico, la actividad político-estratégica internacional del Uruguay se ancla en un conjunto de definiciones básicas que han orientado tradicionalmente su inserción y su acción en la arena internacional. En este sentido, podrían citarse: el respeto y promoción del derecho internacional como principio básico de la convivencia entre estados y pueblos, la defensa de la autodeterminación de los pueblos y de los principios de no intervención y de resolución pacífica de las controversias internacionales.

Coherente con las definiciones precedentes, existe un firme consenso político y social respecto a la vocación no expansiva del Uruguay. Así, los principales contenciosos limítrofes con sus vecinos –Argentina y Brasil– han sido básicamente resueltos. Por otra parte, el contexto *vecinal* en el cual el país se ubica se caracteriza, en general, por la cooperación y la ausencia de contenciosos que den sustento a hipótesis de conflicto convencional militar en la subregión.

Uruguay participa en conjunto de acuerdos

de cooperación regional que se han ido tejiendo en las más diversas áreas: desde tratados de defensa colectiva, seguridad y cooperación política en el ámbito de la OEA, hasta tratados de integración subregional como el Mercosur que, más allá de sus problemas y limitaciones actuales, representa un ámbito de cooperación que supera largamente las dimensiones comerciales que le dieran origen y se ha constituido en actor internacionalmente reconocido, amplificando las posibilidades de acción internacional del país.

En particular, está vigente y operativo el “Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional en el Mercosur”, adoptado en 1999 y que involucra un conjunto de cuestiones transfronterizas que comprometen no sólo a los responsables de la política exterior del país, sino a otras instituciones públicas como principalmente el Ministerio de Interior, el Poder Judicial y también a las autoridades aduaneras e incluso ciertas dependencias del Ministerio de Defensa Nacional relacionadas a la seguridad en los espacios marítimos y aéreos.

Hasta el presente, mientras en el entorno regional más cercano los países han dado pasos, en ciertos casos, muy significativos en el plano de la cooperación en asuntos de seguridad regional e internacional y de cooperación específica entre sus Fuerzas Armadas, Uruguay ha mantenido una actitud más pasiva y reticente en dicho plano.

En dicho marco, se ha convocado a los

expositores cuyos trabajos se compilan en el siguiente capítulo para contribuir a un debate más explícito y público en esta esfera de políticas. En ella se ventilan y se dilucidan definiciones muy relevantes vinculadas a los intereses y los objetivos del país en su relación con el mundo y particularmente la región.

¿Cuáles son dichos intereses y objetivos?

¿Cuál es el papel del Ministerio de RREE y del Ministerio de Defensa Nacional en cuestiones de seguridad regional e internacional?

Por otra parte y como una manifestación concreta de la amplia temática incluida en la *intersección* entre su política de defensa nacional —particularmente de su componente militar— y su política exterior, el país se ha constituido en activo protagonista de iniciativas multilaterales en el plano de la seguridad internacional. Esta línea de política exterior se ha concretado casi exclusivamente en una muy voluminosa participación relativa de militares uruguayos en misiones de paz, principalmente de la ONU.

Tal participación, definida por las FFAA como de *apoyo a la política exterior del Estado*, es caracterizada por el Ejército como una de sus *tareas accesorias*, por la Armada como uno de sus *cometidos sustantivos* y por la Fuerza Aérea como uno de sus *cometidos de apoyo a los fines esenciales de la política nacional en tiempos de paz*.<sup>1</sup>

Sin embargo, el protagonismo del Ministerio de Relaciones Exteriores aparece —*prima facie*— casi como marginal en dichos emprendimientos. Casi todos ellos ubicados en países y/o regiones casi irrelevantes desde el punto de vista de la política exterior del país.

De esta forma, además, el Ministerio de RREE mantiene una presencia político-diplomática muy limitada en aquellos escenarios donde el país ha definido desplegar considerables contingentes militares.

Así, parece percibirse cierto desbalance entre la cuasi-ausencia y el débil protagonismo político-diplomático del país en regiones del mundo donde su presencia militar —y por tanto su potencial de influencia política, económica y/o cultural— es significativa.

En tal sentido, resulta imprescindible plantear algunas interrogantes.

¿Los contingentes militares desplegados —casi 3 mil efectivos con el equipamiento correspondiente— representan, real y concretamente, un instrumento efectivo de la política exterior del Estado?

¿Cuáles son sus objetivos, más allá del enunciado, tan genérico que suena casi inocente, de *contribuir a la seguridad y la estabilidad internacionales*?

Y en consecuencia, ¿qué intereses específicos posee el país en las regiones donde ha destacado significativos contingentes militares y qué instrumentos de política exterior existen o debe crearse en relación a ellos?

J. G. G.

1 Definiciones extraídas de “La Defensa Nacional. Aportes para un Debate”, MDN, enero 2005.

## PRESENTACIÓN DE LOS PANELISTAS

### SERGIO ABREU

- Doctor en Derecho y Ciencias Sociales
- Máster en Administración Pública Escuela por la Universidad de California del Sur, Los Ángeles
- Cursó la Academia de Derecho Internacional de La Haya en 1983
- Profesor del Instituto de Estudios Empresariales de la Universidad de Montevideo; de la Universidad Nacional del Nordeste (Resistencia, Argentina)
- Profesor de la Maestría en Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho, Universidad de la República
- Senador de la República por el Partido Nacional
- Vicepresidente de la Comisión de Asuntos Internacionales del Senado
- Fue ministro de Relaciones Exteriores y ministro de Industria, Energía y Minería
- Presidente de la Ronda Uruguay del GATT

### ELEUTERIO FERNÁNDEZ HUIDOBRO

- Senador de la República por el Frente Amplio
- Miembro de la Comisión de Defensa Nacional del Senado, la cual presidió en varias legislaturas

### BRUNO FARAONE

- Director general de Asuntos Políticos, Ministerio de RREE

### JOSÉ MARÍA BURONE

- Actualmente subdirector general del Instituto Militar de Estudios Superiores
- Fue jefe del actual Departamento de Planificación Estratégica del Estado Mayor del Ejército (2004-2005)
- Fue jefe del Estado Mayor del Batallón Uruguay II en la República de Mozambique
- Fue jefe del Grupo de Artillería de Defensa Antiaérea Nº 1
- Es licenciado en Ciencias Militares
- Diplomado de Estado Mayor
- Diploma de Postgrado de Especialización en Currículum y Evaluación por la Universidad Católica del Uruguay
- Docente en diferentes institutos y centros de instrucción del Sistema de Enseñanza del Ejército



# Misiones de Paz: un instrumento de la política exterior del Uruguay

Eleuterio Fernández Huidobro

---

Mis felicitaciones y saludos a los organizadores, al Ministerio de Defensa y sus autoridades y a las diversas autoridades aquí presentes, que me han conferido el honor de poder, desde aquí, decir algunas cosas.

Pido disculpas, públicamente, por no haber podido estar ayer en la inauguración de este seminario y no haber podido estar hoy acompañando a los otros panelistas.

Estoy convaleciente de una enfermedad y eso ha limitado bastante mis movimientos.

Me siento desamparado porque no está aquí presente don Sergio Abreu, pero voy a tratar de salir del desamparo, mientras él llega.

Esto lo digo porque pensaba comenzar diciendo que el tema de este panel está vinculado, a mi juicio, a la política internacional y no a la política de defensa; es un tema de relaciones exteriores. A mi juicio es un clarísimo asunto de política internacional, asunto en el que, como es público y notorio, no soy especialista. De ahí el desamparo al no estar aquí, junto a nosotros, el ex canciller y el gran especialista en política internacional don Sergio Abreu.

Quería por lo tanto comenzar diciendo que propongo una primera gran conclusión de pocas palabras... definir que esto, definir que el tema misiones de paz es un tema vinculado a la política internacional, a las relaciones exteriores y que, a lo mejor, Uruguay necesita a ese nivel un gran debate.

También quería comenzar diciendo que Discépolo se perdió un gran tango con este tema. ¿Por qué? Porque las Misiones de Paz de las Naciones Unidas deben haber sido y son de los mejores emprendimientos que la humanidad ha hecho y tal vez por eso, diría el gran letrista, tal vez justamente por eso, las misiones de paz, como capítulo del sistema de las Naciones Unidas, es la Centenaria, paradójicamente. Yo no puedo, por lo tanto, ni siquiera imaginarme –aunque no soy especialista– una política internacional uruguaya que no apueste, por razones de principio y por razones de conveniencia legítima, a las Naciones Unidas. No me puedo imaginar otra política internacional en ese sentido. Defendiéndola, promoviéndola, apoyándola.

Esta organización es una herencia de la generación que vivió las horas más tristes del siglo corto del que nos hablaba Hobsbawm, ese siglo que nació en 1914 y terminó cuando se derrumbó el muro de Berlín, cortito pero en el que pasó todo lo que podía pasar, absolutamente todo. Hubo una generación que hoy se está yendo que tuvo que protagonizar esos momentos muy terribles y la herencia de ellos fue, entre otras cosas, con los antecedentes que todos conocemos (la sociedad de las naciones que al decir de Churchill lo único que logró hacer fue muy buenas estadísticas), con esos antecedentes de pelear por la paz mundial, logró construir este sistema que nació en el año 45; muy criticado y que, como se ha dicho por ahí acerca de la democracia, es el peor de los sistemas de gobierno con excepción de todos los demás.

Las Naciones Unidas sí deben ser el peor sistema de política internacional con excepción de todos los demás. La humanidad no ha podido, hasta ahora, inventar algo mejor que eso.

Por lo tanto yo tampoco me puedo imaginar una política internacional uruguaya que, junto con lo anterior, no apueste decididamente al derecho, a lo multilateral, a la paz, a la solución pacífica de las controversias internas y externas, al respeto de los chicos por los grandes, de los débiles por los fuertes, a la solidaridad entre los pueblos, etcétera.

Y hoy mismo tenemos pruebas empíricas muy concretas de por qué Uruguay debe apostar a esto. Lo hemos vivido y sufrido en el pasado, lo estamos viviendo, sufriendo y hasta, tal vez, disfrutando en el presente.

Como socialista, incluso utópico, es muy cómodo para mí afirmar esto que estoy afirmando, pero reconociendo una paradoja: estas ideas también pertenecen a otros partidos políticos de mi país y a otras ideologías. En realidad son un pensamiento ya viejo de la nación.

Me parezco a Perogrullo porque estoy diciendo algo archisabido, pero a veces conviene empezar por el principio de las cosas y ponerlas en su debido sitio, repitiendo lo obvio para no equivocarnos y partir de bases falsas; especialmente cuando voy a tratar de entrar al tema específico que nos ocupa.

Ya ven que no se pueden eludir consideraciones acerca de una estrategia de política internacional y de relaciones exteriores cuando se entra a considerar el tema de las misiones de paz.

Y conviene agregar, forzosamente, también para poner las cosas en su debido sitio, que

nada de lo anteriormente dicho es posible, como lo sabe la humanidad, sin una fuerza, sin la fuerza necesaria para imponerlo. Con poesías, con palabras inermes no se impone el derecho ni se defiende la ley ni se defiende a los débiles de los fuertes. Es necesaria, como es archisabido, lamentablemente necesaria y previsiblemente lo seguirá siendo por mucho tiempo, desgraciadamente necesaria la fuerza para imponer el derecho.

Las ideas no se degüellan dijo alguno y el genial uruguayo Vaz Ferreira agregó: pero las malas tampoco.

Hay demasiada maldad suelta por el mundo generando pésimas ideas, que no solamente no se degüellan sino que vienen degollando, a veces.

Ya muy temprano, en el transcurso de la Segunda Guerra Mundial, cuando la victoria era dudosa para cualquiera, los aliados audazmente diría yo, atrevidamente, se pusieron de acuerdo, después de lo que había pasado en la Primera y lo que estaba pasando en la Segunda, en que no iban a desmovilizar ni a un muchacho armado hasta los dientes, que no iban a volver a los arsenales las armas desplegadas en el planeta hasta que no se impusieran las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad, un mecanismo internacional... No iban a desocupar los continentes hasta que no se impusiera, por las buenas o por las malas, un mecanismo internacional que peleara para tratar de evitarle al mundo la guerra.

Yo creo que tenían razón (y más con el momento que estaban viviendo) y pleno derecho para sostener eso. ¡Ay de todos nosotros si hubieran perdido! Menos mal que ganaron y que pudieron, efectivamente, hacer lo que se comprometieron a hacer cuando la victoria era algo realmente incierto. Un lec-

tor tranquilo hoy, leyendo en el living de su casa, al mirar esa memoria podría pensar: qué aventureros que eran estos tipos. Porque más bien estaban recibiendo una gran paliza.

Conclusión forzosa entonces, a mi juicio y para ser coherente con lo que he dicho, Uruguay debe participar en las misiones de paz; en la muy bien calculada medida de nuestras fuerzas, muy bien calculadas para que esa participación, con todo lo demás –porque si no seríamos unos incoherentes– no afecte la potencia nacional, no sólo en el plano de sus Fuerzas Armadas sino en todos los planos de su potencia, ni el desempeño de sus compromisos sustantivos. Pero ser medianamente claros ante el mundo en decir: estas son las medidas de nuestra fuerza y esto se pone a beneficio de esta empresa. De esta benemérita tarea, repito.

No puedo tampoco eludir decir que las de hoy se producen en un contexto particularmente crítico. Estoy convencido de que el mundo está asolado por una gran crisis, que se expresa en cuatro caballos desbocados, caballos del apocalipsis, cuatro grandes crisis que son: la de la energía, la de las poblaciones (5.000 hombres va a mandar el presidente de Estados Unidos a la frontera con México), la de los alimentos y la del agua potable de buena calidad. Me acaba de decir un recién llegado de Haití que allí sólo el 4% de la población accede al agua. Uruguay tiene mucho que aportarle a Haití ahora, en materia de agua, por ejemplo. Es uno de los «objetivos del milenio», para el cual se trazaron 15 años para tratar de solucionarle a más de 1.200 millones de personas, la mitad de los que no acceden al agua hoy, ese problema. ¡Quince años! Para los que se presupuestaron, entre otras cosas, 50.000 millones de dólares en 15 años y uno calcula que solo una potencia invierte, en gastos militares, cer-

ca de 1.000 millones por día, es decir, en 50 días estaría liquidado ese objetivo del milenio.

Solo una potencia, que gasta como todas las demás juntas, pero las demás también gastan, con lo que los gastos militares podrían estar ascendiendo hoy a unos 2.000 millones de dólares por día. Estas cifras y los escuálidos objetivos de la «Cumbre del Milenio» como darle de comer a la gente que no tiene, enseñarle en la escuela a los niños, etcétera, demuestran la sima (con «s») honda de la estupidez humana, de la que no hemos podido salir.

Esas cuatro expresiones de una gran crisis que viene pautada porque sencillamente descubrimos los límites del planeta.

No hace muchos años pensábamos que los recursos eran infinitos, que el crecimiento podía seguir por tiempo indeterminado. Pero no hace muchos años descubrimos que no, que tienen límites el aire, la atmósfera, el suelo, el subsuelo y que con seis mil millones de habitantes con proyección a nueve mil millones dentro de poco sobra gente, o falta comida o falta el agua o falta el aire. Y hay un modelo en boga que es un modelo de exclusión, un modelo para una minoría; encima con un agregado, al que se refería en el Calen hace poco un conferencista: las comunicaciones, la información, la revolución en ese sentido le muestran a toda la humanidad lo bien que se puede vivir y lo mal que se puede vivir. ¡Y hay que vivir mal!... Un trasfondo convulsivo que cualquier militar profesional entiende mejor que nadie: es inútil tirar pólvora y soldados sobre tanta miseria. No hay solución militar posible, habría que gastar demasiada cantidad de soldados y de pólvora, mientras haya causas tan grandes generando violencia, permanentemente. Y no es necesario ir muy lejos, no es

necesario ir al Congo, basta ir a unas cuerdas de aquí para descubrir con qué facilidad la humanidad vuelve a la tecnología de la horda, que es una tecnología de supervivencia como cualquier otra en la que se descubre, de pronto, que la guerra por la guerra misma puede ser uno de los mejores modos de vivir y de sobrevivir.

Lo concreto hoy en este tema y para resumir, unas seis o siete propuestas muy concretas:

Lo ya dicho: debemos participar, en la medida de nuestras fuerzas, muy bien medidas. Debemos participar con la libertad de elección en torno a dónde, por qué, cuándo y cómo. Esa decisión tiene que ser de política internacional más que de defensa. La decisión tiene que ser de política internacional. El Estado mayor que se ocupe de esto no puede depender del Ejército, tiene que ser un Estado Mayor Conjunto que dependa del Ministerio de Defensa, y voy a agregar la palabra «Combinado» que en términos técnicos se refiere a cuando actúan militares de distinta nacionalidad en un Estado Mayor, pero yo la voy a aplicar de otra manera: conjunto, porque debe abarcar a las tres Fuerzas y combinado porque debe abarcar también a la población civil dentro de ese Estado Mayor (gente vinculada al Ministerio de Relaciones Exteriores, por supuesto; a la Universidad, etcétera).

La acción tiene que ser global. Nosotros no podemos seguir mandando soldados desprovistos de absolutamente todo lo demás: de presencia diplomática, de presencia técnica, de presencia de los otros ámbitos de la potencia nacional. Esto no puede ser, de ninguna manera, una tarea exclusivamente militar. Y hay muchas operaciones de paz, entre ellas, por ejemplo, la de Haití, que van pasando lentamente y deben pasar apresura-

damente de lo específicamente militar a lo civil, pero muy rápidamente, y a lo civilizatorio, si no será en vano enviar soldados a lejanos confines.

El énfasis en esta materia debe estar puesto en lo diplomático. Atrás o adelante de cada batallón tiene que ir la diplomacia, forzosamente.

El buen equipamiento y sus ventajas: este es un tema del Ministerio de Economía y Finanzas. Me parece erróneo lo que estamos haciendo, habría que hablar con el señor ministro de Economía y Finanzas —yo sé que es difícil hablar con él, cuando se le va a pedir dinero— para decirle que sería un gran negocio para el Ministerio de Economía y Finanzas, para el país, desde el punto de vista financiero, mandar nuestras unidades excelentemente equipadas, para que el retorno que nos venga, aproximadamente del 30%, nos venga sobre el material nuevo y bueno, de modo tal que se devuelva lo invertido y nos quedemos con material en buenas condiciones.

A las misiones de paz se debe ir, dicen, a mostrar pabellón. Eso significa: a cosechar amigos, a ganarse el respeto del planeta, a hacer el bien, a aprender muchísimas cosas, a desarrollar lo profesional también por supuesto y a descubrir oportunidades.

Yo terminé acá con las propuestas.

Tengo un problema que lo voy a dejar pendiente: en las negociaciones de paz complejas de El Salvador (un modelo hasta hoy de misiones de paz) yo no participé pero era amigo de los negociadores que me decían: en una negociación tan compleja —se trataba de guerrilleros— hay temas que para que la negociación camine se pueden «poner en el freezer», hay temas donde hay acuerdos que

permiten pasar a la acción y hay temas complicados que necesitan «taller», hay que «meterles taller». Taller es reunirse incansablemente, discutirlo, mirarlo por los cuatro costados.

Termino diciendo: hay un tema al que le debemos meter taller –yo no tengo la solución–, que es el tema entre las operaciones del capítulo sexto, del «sexto y medio» o del séptimo; en realidad las conclusiones del Informe Brahimi, aquel informe excelente de fines del milenio pasado, principios de este, de autocrítica de las misiones de paz, tan bueno y que concluyó, entre otras cosas, que eran un peligro las misiones del capítulo sexto, que producían más bajas que las del capítulo séptimo y que sin una presencia robusta, militarmente robusta, en cualquier operación de paz y fuerzas autorizadas a discernir bien en-

tre el agresor y el agredido y a utilizar las armas, se compromería el prestigio de una muy buena idea.

Creo que los uruguayos le tenemos que «meter mucho taller» a este tema. Y termino por acá. Hay otros problemas también pero que tienen que ver con asuntos jurídicos y cuestiones internacionales para los que yo tengo la preocupación pero no estoy capacitado: el problema de los «Estados Fallidos», el problema de las guerras preventivas, lo «unilateral» sobre lo «multilateral», el problema de la soberanía limitada.

Son temas muy complejos que tienen alguna relación con estos y que, como decía la Iglesia: doctores tiene Uruguay para que nos iluminen en relación a estos asuntos.



# Política exterior y defensa: una coordinación necesaria para la inserción externa del Uruguay

Sergio Abreu

---

El planteo del relacionamiento de la política exterior y la defensa nacional no es un ejercicio teórico o un aporte de gabinete para elaborar una teoría o hacer un concurso de erudición sobre aspectos técnicos, donde muchas veces las cosas que se puedan decir están fuera del alcance del mensaje central que se debe emitir.

Tengo una aproximación, que los que me conocen saben que es bastante obsesiva. Se deriva de una visión institucional del país dentro de un proyecto estratégico y armónico que suponga que un Estado al plantear sus objetivos permita actuar a todos los participantes de la sociedad con una visión armónica, que como hilo conductor dé sentido a la orientación del país, para identificar a dónde se va, contra qué debe estar y fundamentalmente a favor de qué se está. Esto significa que no debemos confundir política exterior con diplomacia, ni con el concepto de relaciones internacionales.

La política exterior define el pensamiento de un país a través de un proyecto estratégico en el que todos los actores están comprometidos. En particular, aquellos vinculados a la defensa de la soberanía nacional y a una visión dinámica de la inserción del Estado-nación en una realidad cambiante. Esta definición se enmarca en la globalización, por la internacionalización de las relaciones internacionales y, en particular, por la visión regional que cada Estado tiene en función de su ubicación geográfica.

La geografía es la madre de la historia. Por tanto un país como Uruguay debe delinear su estrategia en política exterior y su inserción en el ámbito internacional en sintonía con actores como las Fuerzas Armadas y la política de defensa nacional propuesta desde esa perspectiva. Es decir, la geografía, si bien es el punto de salida, no puede aplicarse como un criterio excluyente en la conformación de la política exterior.

Las autarquías o las visiones cerradas de los países están absolutamente desafiadas por esta globalización que ingresa a nuestras comunidades queramos o no, y que nos va creando las condiciones para que la estrategia del país no pueda diseñarse sin tener en cuenta todas las variables que este proceso implica.

El senador Fernández Huidobro enumeraba con acierto todos los aspectos que están vinculados a la nueva agenda internacional, pero básica y fundamentalmente a las grandes zonas de prosperidad y seguridad del mundo que van creando una lógica de fragmentación que en el marco de la globalización impulsa grandes zonas de depresión. Las economías emergentes, muchas de ellas con vocación de emerger y otras con destino de "sumergencia", tienen que asumir el gran desafío de su inserción.

En consecuencia, el tema que tenemos que analizar es cómo insertar al Uruguay con sus particularidades y en el ámbito de su geografía, en la región y en el escenario multilateral.

¿Qué es lo que hace a la identidad de un país como Uruguay, y en qué debe basar su participación? Sin lugar a dudas, los principios que defiende, la credibilidad y la imagen que proyecta en el exterior y la forma en que se va insertando, consciente de que debe adaptarse a los condicionamientos que provienen de la comunidad internacional.

Uruguay no tiene ni recursos, ni fuerza, ni tenemos otra presencia que no sea la capacidad de distinguirnos dentro de la comunidad internacional que influye sobre nuestras vidas, se quiera o no, en todas las actividades de nuestro quehacer nacional, ya sea en la economía, en la educación, en la salud, en la seguridad, en la tecnología y en lo social.

El tema planteado debe ser analizado en el ámbito de lo pragmático, pero sin dejar de tener en cuenta los principios para evitar una gran debilidad y fragilidad. Los principios rectores de la política exterior que deben incorporarse a una política exterior de Estado deben aplicarse con una visión dinámica y moderna del concepto de la soberanía, pero en una clara relación con el pragmatismo. Estos principios se relacionan con las conductas de los estados, porque debe recordarse que la costumbre es fuente del derecho internacional. Por tanto, la variación de las conductas va creando el nuevo derecho y condicionando el actuar de los Estados.

Uruguay no puede decirle al mundo y a la comunidad que quiere paralizar el proceso de cambios que se producen. Una visión dinámica supone la aplicación de una política exterior moderna.

En este contexto, el gran esfuerzo que tenemos que realizar los orientales en participación directa o periférica en el ámbito internacional debe concentrarse en la defensa de nuestros principios con un realismo tal que

nos permita ser actores importantes en la transformación de esa realidad y también defensores de una estrategia nacional.

Todos conocemos las condiciones en que nos manejamos en materia de seguridad, de relacionamiento y de política exterior y me han escuchado referirme a nuestra vecindad inestable, con gobiernos con grandes incertidumbres, que no son sólo nuestros vecinos más cercanos, sino algunos más que están también en nuestro continente, que de tanto que nos quieren, cada vez que nos abrazan nos ponen al borde del paro respiratorio. Para entender mejor esta realidad pueden plantearse algunos temas.

Por ejemplo, algunos sostienen que el recurso agua es patrimonio de la humanidad, como lo hacen algunos países desarrollados, en particular Japón; otros advierten que el tema de la salud es de tal importancia como para habilitar que el Estado-nación sea condicionado por políticas o normas de carácter internacional. Con los mismos argumentos con que se trata de combatir el narcotráfico o el terrorismo, o todos aquellos problemas que se agravan por el proceso de globalización. Una vez más, el gran desafío consiste en administrar adecuadamente este equilibrio entre los principios del derecho internacional y la realidad, sin quedar atados a las utopías irrealizables o a las ingenuidades que nos descalifican. Otro ejemplo, en materia de solución pacífica de controversias y seguridad internacional, lo constituyen las fuerzas internacionales de paz.

Estos temas no admiten una explicación simple, como decía el senador Fernández Huidobro, sino que su análisis debe efectuarse en cada circunstancia y en cada momento, a la luz de los principios que el país defiende. Uruguay es el Estado que en proporción a su población participa con el ma-

yor contingente en las fuerzas de paz desplegadas en los distintos continentes. Ello le ha valido una especial credibilidad y un reconocimiento por la seriedad y profesionalidad de sus oficiales y de sus soldados en el cumplimiento de sus responsabilidades.

Sin perjuicio de ello, no todas las participaciones deben aceptarse, ya que una decisión de esta naturaleza tiene que estar respaldada por una definición del Estado en lo que hace a su inserción internacional. Recuerdo que siendo canciller, Uruguay se opuso a participar en Haití porque en aquel momento se trataba no sólo de una participación para tratar de consolidar la paz interna sino de una intervención que suponía sustituir un Estado en función de un criterio que no coincidía con una aplicación estricta del principio de no intervención, y con ello se creaban las condiciones para que más adelante los países más fuertes impusieran su criterio de acuerdo a su conveniencia.

Quiero resaltar que los países pequeños, cuando se equivocan, se ponen al borde de su crisis existencial. Y los países grandes, cuando se equivocan, tienen el recurso del incumplimiento o el de la imposición de la fuerza. Esa es la diferencia que nosotros tenemos que manejar en este tema. De manera que el artículo 43 de la Carta de Naciones Unidas o el ejemplo de Haití nos indican que un país en el ámbito de su política exterior debe hacer jugar un criterio de defensa activo, con un concepto de participación de sus fuerzas armadas que no signifique un precedente o un antecedente que nos obligue a negociar posteriormente violaciones a los principios del derecho internacional, cuya defensa es el principal escudo de los países pequeños.

Otro aspecto se refiere a la visión estratégica del país a través de su estructura

institucional. Como todos sabemos, la organización del Estado se establece en la Constitución de la República, pero los gobiernos llevan a cabo un proyecto de desarrollo que puede variar en función de las distintas fuerzas políticas que rotan en el poder, pero que fundamentalmente interpreta un modelo de inserción externa con base estratégica, que debe ser entendida y atendida por todos los actores de la sociedad.

La participación de Uruguay en la Antártida es otro ejemplo a mencionar. Allí las fuerzas armadas aportan tecnología e investigación, ejerciendo soberanía a través del Tratado Antártico, que sabiamente ha fijado líneas imaginarias para los Estados participantes y ha determinado el ejercicio de una soberanía compartida. Para Uruguay este también es un proyecto estratégico que vincula defensa nacional con política exterior y es parte también de la cooperación en un concepto moderno de defensa nacional, que no busca un mejor posicionamiento frente a una potencial agresión sino que interpreta la defensa del interés nacional y la estrategia del país.

Todos estos temas se relacionan con la necesaria y armónica participación de los distintos actores en la definición de una estrategia nacional.

Hay una gran discusión en el ámbito internacional, que es la Corte Penal Internacional. Y ahí tenemos fuerzas armadas de Estados Unidos instaladas en la República del Paraguay, autorizadas por el Parlamento paraguayo para no hacerse responsables de cualquier tipo de violación que se realice en territorio nacional, simplemente porque Estados Unidos no acompaña la ratificación del Tratado de la Corte Penal Internacional.

Y eso tenemos que hacerlo entender, que si Uruguay apoya la ratificación y la responsa-

bilidad de carácter internacional de los actores, es parte también de esta continuidad o esta relación en su política exterior y de los actores, en particular las Fuerzas Armadas y su proyección de política exterior.

Obviamente también está el tema de los recursos estratégicos regionales, por eso queremos hacer mucho hincapié en la inserción regional.

La defensa nacional, vinculada a la política exterior, tiene mucho que ver con la protección y la posición de los recursos naturales. El Acuífero Guaraní, de un millón de km<sup>2</sup>, es uno de los recursos más importantes que hoy están cuestionados, entre otras cosas, como decíamos, porque hay países que sostienen que es patrimonio de la humanidad, a diferencia del petróleo, y encargarnos de que esto no sea interpretado de forma exclusiva es una parte de nuestra estrategia nacional. Y en ese Acuífero Guaraní, por ejemplo institucionalmente, tenemos que hacer coincidir las «chacras institucionales» del Uruguay, acostumbradas a trabajar en compartimentos estancos que tienen que buscar un elemento común para darle sentido a la estrategia nacional.

Y la política de aguas en el Uruguay es una política estratégica en la que Fuerzas Armadas, Defensa Nacional y otros actores participan con la política exterior en la defensa estratégica del país.

La Hidrovía Paraná-Paraguay no es ajena a la visión estratégica del Uruguay, a la visión de la defensa del país, de su interés nacional. También debe ser parte de nuestra acción comprometida, de todos los actores.

La cooperación y la integración en la región también son parte de un gran debate en el que tenemos que reflexionar en forma conjunta.

¿La integración mirada como proyecto de país y de inserción estratégica supone una integración de Fuerzas Armadas?, ¿supone la integración de las espadas?, ¿o solamente tiene que ser mirada como un elemento de cooperación, para que en este juego asimétrico de fuerzas y de países que no precisamente se manejan a través de la solidaridad o de la cooperación, sino a veces exclusivamente movidos por el egoísmo de los intereses permanentes, dijera lord Palmerston, terminen haciendo condicionar o subsumiendo nuestra participación en una expresión irrisoria de nuestra manifestación soberana?

Este tema de la integración supone además, en el ámbito de la seguridad regional y en la seguridad colectiva o la seguridad continental, el concepto de defensa en la expresión de la estrategia del país; tiene que estar muy vinculado con la política exterior. No se admite una visión de la política exterior desvinculada de todo esto.

Un ejemplo que podríamos plantear: Uruguay tiene un centro estratégico regional que podría desarrollar en materia de defensa y cooperación. En algún momento planteamos que Uruguay fuera centro de capacitación de las Fuerzas Internacionales de Paz de Oficiales de la región. Y hacemos jugar la cooperación y la integración. O Uruguay como centro también del relacionamiento entre los países del Atlántico, como lo fue en 1994, que después fue desmantelado.

Todos estos temas van a ir bajando como una expresión de carácter estratégico.

No es posible que la ciudadanía uruguaya, el pueblo uruguayo, todos nosotros, no estemos al tanto respecto a la extensión de la plataforma continental de Uruguay a 320 millas, en cooperación con Argentina y Brasil. Ello supone una revolución hacia el Uru-

guay productivo, el Uruguay de la investigación, de la capacidad de competencia. Y eso no puede ser privilegio de cuatro o cinco especializados que por hablar tan difícil no podemos entender todos los uruguayos.

Tenemos que buscar una cooperación de esta naturaleza. En la Plataforma Continental, la Armada Nacional participa con un barco de investigación: el “Oyarvide”, y se está tratando de traer alguno similar para poder entender estos trabajos.

Este es un tema que, institucionalmente, parecería que está hasta compartimentado y que si no nos planteamos esto, no estamos planteando la importancia que tiene la plataforma y el talud continental, que tiene riquezas incalculables para Uruguay y que nos llevaría, entre otras cosas, a exceder nuestra soberanía o nuestros derechos exclusivos de explotación que no es lo mismo, en el caso de la extensión de 200 millas a 320 sobre un territorio más grande que el territorio físico que tiene el país.

Este es un tema estratégico que hace incluso a la posibilidad de explotar innumerables e ignotos recursos naturales que están en la plataforma y a los que sin embargo, a veces por falta de entendimiento, no les damos la prioridad que corresponde. El país en su modelo de desarrollo, tiene actores privilegiados como son, por ejemplo, los integrantes de sus Fuerzas Armadas y su cooperación, sus ministerios vinculados a la geología y aquello obviamente que significa la política exterior, para ir buscando este objetivo de la extensión a las 320 millas.

Esta ya no es simplemente una expresión puntual, es una visión integral de las cosas, de la misma manera que hoy estamos mirando con gran preocupación una realidad regional y determinando que está acechada por la falta de solidaridad continental.

Hace cuatro o cinco días tuvo lugar en Río de Janeiro una reunión en la que participé junto a ex cancilleres de muchos países, entre ellos Brasil, y se discutieron los temas y la visión del nacionalismo exacerbado que está ganando a América Latina y que significa, entre otras cosas, un desafío a nuestras políticas de inserción, de complementación y de cooperación.

Hace poco, un candidato (no voy a decir el nombre porque es un tema de un país del Pacífico) manifestó que si él gana, su primera visita la va a hacer a la República de Chile, pero sobre un tanque de guerra.

Ustedes, los militares, saben lo que es un F 16 frente a un “Mirage”, lo que es el Leopard 3 frente al resto de los tanques, saben lo que es la carrera armamentista y lo que se va gastando del Producto Bruto, lo que gasta Chile, lo que gasta Venezuela, lo que gasta Colombia, por distintas razones, pero lo que significa como primer elemento de advertencia, es que este contagioso nacionalismo exacerbado es enemigo de la integración, y si es enemigo de la integración es enemigo de la cooperación, y si es enemigo de la cooperación tenemos que estar buscando los elementos para que Uruguay empiece a ser también un faro de propuesta adecuada para poder alumbrar, una vez más, aquellas expresiones de intolerancia o de falta de solidaridad continental.

Y esto no lo hace solo la política exterior, lo hace la comprensión de las Fuerzas Armadas, lo hace la comprensión del concepto de defensa nacional y lo hace la comprensión política de los distintos sectores, en una conducción de liderazgo que suponga que la estrategia nacional es complementaria. Esa conducción de liderazgo que transforma a los distintos actores en

contribuyentes de las decisiones nacionales y no participantes de una terapia de grupo, colectiva.

En esa visión fuerte de lo que es la comprensión y la complementación entre la inteligencia civil y la inteligencia militar, la inteligencia civil es la política exterior, la experiencia, la memoria y el proyecto de estructuras especializadas en los temas, como son las cancillerías, y la inteligencia militar es esa visión complementaria destinada no exclusi-

vamente a estar desarrollando ese sentido de la teoría conspirativa de la historia, sino a complementar la profesionalidad para el desarrollo estratégico de un país.

Si los compartimentos estancos y las chacras institucionales no los resumimos en una visión unívoca y homogénea de proyección estratégica del país, simplemente vamos a recurrir, como tantas veces se recurre, al escapismo de buscar en la fuerza de los demás el origen de nuestra debilidad.

# Política Exterior y Defensa: una visión desde el Ministerio de Relaciones Exteriores

Bruno Faraone

---

La política exterior puede resumirse como la defensa de los intereses nacionales en el ámbito internacional. Con esta óptica, se inscribe necesariamente en una política de defensa con un sentido amplio.

Debemos, entonces, conceptuar que la defensa nacional está a cargo de dos instituciones: el Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Estas dos instituciones deben trabajar en estrecha coordinación entre sí para asegurar buenos resultados, lo que no sucede en todos los casos.

Existe un paralelismo inclusive en el funcionamiento de estos dos servicios públicos, encargados ambos de funciones esenciales del Estado. En particular si atendemos a sus núcleos fundamentales: las Fuerzas Armadas y el Servicio Exterior. El Servicio Exterior tiene la enorme responsabilidad de representar a la nación ante el extranjero. Las Fuerzas Armadas tienen la no menor responsabilidad de ser depositarias de las armas de la nación. Ambos servicios tienen una estructura orgánica fuertemente jerarquizada y sus integrantes se encuentran sometidos al más estricto cumplimiento de las órdenes superiores. Ambos se rigen por estatutos especiales que los diferencian del resto del funcionariado público.

Esta característica, junto con otros elementos que veremos más adelante, expone a ambos servicios al escrutinio constante y a la desconfianza por parte del conjunto de la

ciudadanía. Desconfianza que se ha vuelto, en las actuales circunstancias, uno de los primeros problemas que el Estado y la sociedad en su conjunto deben encarar.

## **Algunos principios intrínsecos a la política exterior uruguaya**

La vocación principista de nuestro pueblo, su voluntad inquebrantable de resolver las disputas por medios pacíficos, su renuncia y condena a cualquier tipo de agresión entre los Estados, su adhesión al Derecho Internacional encuentran sus raíces en su entorno histórico y geopolítico.

Uruguay es un país pequeño, frente al mar, flanqueado por dos colosos: Argentina y Brasil. Su población equivale a 1/10 de la población argentina y a 1/60 de la población de Brasil. Baste con estos datos demográficos ilustrativos, teniendo presente que estas proporciones se mantienen si tomamos otros parámetros como los económicos o militares.

Desde la indefinición del Tratado de Tordesillas, la Banda Oriental fue frontera entre los imperios de España y Portugal. Recordemos que la fundación de la ciudad de Colonia por los portugueses precedió en algunos años a la de Montevideo por los españoles.

Durante la guerra de independencia, Montevideo fue ocupada por Artigas, en 1815, y

por las fuerzas del Imperio del Brasil, un año después.

La Convención Preliminar de Paz, en 1828, sugirió para el «Estado de Montevideo» el estatuto de las ciudades anseáticas o, dicho de otro modo, la neutralización permanente del nuevo Estado. Y en más de una oportunidad, durante la segunda mitad del siglo XIX, los gobiernos de la República propiciaron sin éxito lograr un estatuto de este tipo, garantizado por las principales potencias europeas.

Vale la pena mencionar, ya en el siglo XX, los planteos precursores de don José Batlle y Ordóñez, en la Conferencia de La Haya en 1907, proponiendo la creación de una liga donde el arbitraje fuera obligatorio, como única forma de resolver los conflictos internacionales.

Uruguay ha sido el primer Estado en aceptar la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de las Naciones Unidas, para todos los casos, con la única condición de reciprocidad.

Nuestra Constitución se basa en una minuciosa enumeración de los Derechos Humanos, que inspiran y articulan su parte orgánica. La defensa de estos derechos, en el plano nacional e internacional, va unida al ser mismo de la nacionalidad oriental y forma parte ineludible de nuestra política exterior.

El Art. 6 de la Constitución de la República es explícito y proclama la integración latinoamericana como objetivo nacional. Y por si esta superior norma fuera poco, recordemos que la vocación por el sueño bolivariano de una América Latina unida ha calado muy hondo en el imaginario colectivo uruguayo y es parte

de nuestras definiciones programáticas más profundas.

Esta concepción latinoamericanista tiene también su origen, al igual que la defensa de los derechos humanos, en la propia gesta emancipadora. El Protector de los Pueblos Libres, desde Purificación, estaba en contacto epistolar con don Simón Bolívar, a la vez que procuraba el pronunciamiento libertario de territorios de Río Grande y del sur de Brasil.

## **Función de las Fuerzas Armadas**

En esta discusión nacional sobre defensa estará sobre la mesa la definición misma de esta función. Esta abarcará seguramente aspectos esenciales y otros coyunturales. No es nuestra intención plantear aquí este importante tópico.

A los efectos de esta exposición, definiremos como cometido esencial de las FFAA el de asegurar la integridad territorial y el ejercicio de la soberanía nacional, garantizando los medios de disuasión para desalentar la posibilidad de un ataque extranjero.

Y es bueno que tengamos en cuenta que la única forma posible de disuasión frente a una posibilidad de ataque extranjero, en un país de las dimensiones del nuestro y con nuestra situación geopolítica, es la resistencia colectiva del conjunto del pueblo uruguayo. De lo que se desprende que el cometido esencial excede en mucho a la institución.

Dos ejemplos pueden ilustrar este concepto:

Suiza es un país relativamente pequeño, que ha pasado incólume por dos guerras mun-

diales, con toda Europa ocupada, sin haber sido agredida. Cualquier Estado potencialmente agresor ha estado convencido de que el costo que le significaría un ataque a Suiza le hubiera resultado inaceptable porque estaban convencidos de la determinación y la preparación del pueblo suizo para una resistencia in extremis.

Cuba, otro país relativamente pequeño, en conflicto permanente nada menos que con EEUU, se ha mantenido indemne durante los últimos 45 años, en primer lugar por su capacidad de disuasión: por el convencimiento de que una agresión similar a Cuba resultaría de un costo inaceptable para el agresor por la determinación y la preparación del pueblo cubano.

Esta determinación de los pueblos es la que hace fuertes a las naciones. Me atrevería a decir que con esta determinación, de resistencia colectiva, se han forjado todas las naciones. Y no tengo dudas de que fue esta misma decisión, plasmada en el pueblo en armas, la que dio origen a nuestra nacionalidad.

En la época moderna, es decir, desde las revoluciones norteamericana y francesa, lo que determina el compromiso de los integrantes de la nación con la defensa colectiva es el sentimiento de ciudadanía. El ciudadano es aquel integrante de la nación, consustanciado con su vocación y sus objetivos, participante en el quehacer político en su mejor sentido, y dispuesto a defender el proyecto nacional ante cualquier agresión.

No quiero dejar de hacer referencia a otro cometido que es también fundamental, a mi juicio, para las fuerzas armadas. Es éste el de la cooperación internacional. Partiendo de la vocación pacifista uruguaya, la cooperación con FFAA extranjeras, por lo general con mucho mayor poderío y mucho mejor

equipadas, resulta esencial para contribuir a nuestra defensa.

La cuestión que aquí se plantea es qué tipo de cooperación, con quiénes, y bajo qué parámetros y objetivos.

### La guerra fría

En el mundo caracterizado como bipolar, Uruguay se definió siempre como «occidental». El occidentalismo formó parte intrínseca de nuestra política exterior.

Ahora bien, este concepto mismo ha ido cambiando. El Diccionario de la Real Academia Española, en su edición de 1960 definía a Occidente, desde el punto de vista político, como: «Europa y América». En su edición de 1980 fue adoptada una nueva definición, que se mantiene a la fecha. Occidente es definido ahora como: «EEUU y sus aliados». Según la actual definición, Japón es un país «occidental», Cuba no lo es.

En el marco de este pronunciamiento por el polo «occidental», Uruguay participó activamente en la OEA y en los mecanismos de defensa instrumentados en las Américas. En el TIAR inclusive, a pesar de su cuestionamiento luego de la guerra de las Malvinas.

Se desarrolló la «diplomacia paralela» de las FFAA, con escasa participación del MRREE y más escaso control parlamentario.

La influencia de EEUU, a través del Pentágono, fue notoria en la formación de los integrantes de las FFAA latinoamericanas y, en particular, de las uruguayas. La escuela de las Américas, con sede en la zona del Canal de Panamá, a los efectos territorio de EEUU, difundió entre los cuadros militares la nefasta Doctrina de la Seguridad Nacional, que

desembocó, en la década de los 70, en la instrumentación de las dictaduras militares en el Cono Sur, favorables a los intereses de la potencia hegemónica en las Américas.

## La dictadura en Uruguay

Durante 12 años, desde 1973 a 1985, nuestro país se vio sometido a una dictadura cívico-militar que encarceló, torturó sistemáticamente y asesinó como parte de una política de Estado. Ignorando los más elementales principios humanitarios, de convivencia democrática y las mejores tradiciones nacionales. Hasta se intentó usurpar el poder soberano del pueblo uruguayo para cambiar las bases mismas de la nacionalidad.

Para permitir esta ignominia fue necesario adecuar dos instrumentos fundamentales: las FFAA y el MRREE.

En el caso del MRREE, desde 1974, fecha en que se promulgó la ley vigente del Servicio Exterior, fueron destituidos los funcionarios sospechosos de no responder ideológicamente al régimen e incorporados otros «de confianza» para el gobierno dictatorial, en lo que se llamó escalafón triple A.

Mientras las FFAA aseguraban la represión a los partidarios de la democracia, el Servicio Exterior procuró los apoyos internacionales para la dictadura. En los ámbitos multilaterales ocultando las violaciones a los DDHH; en las relaciones bilaterales priorizando aquellas con regímenes censurados por la opinión pública mundial; en materia consular, persiguiendo y negando sus derechos a los compatriotas en el exilio.

El divorcio de las dos instituciones con el conjunto del pueblo uruguayo proviene de estos años y es esta la principal causa de la desconfianza generalizada hacia ellas.

## 20 años de democracia

Con la recuperación democrática se procesó inmediatamente una relativa adecuación en el MRREE, con la designación por parte del gobierno de Julio María Sanguinetti de cargos de confianza, luego asimilados al Servicio Exterior, y con la promoción de funcionarios de grados inferiores a ocupar cargos jerárquicos en el Ministerio.

No existió una adecuación similar en las FFAA. Por el contrario, la aprobación de la Ley de Impunidad para los crímenes cometidos por integrantes de las FFAA durante la dictadura contribuyó a mantener el status quo en esta institución.

El MRREE contribuyó activamente a la política de la impunidad. A título de ejemplo: defendiendo la ley ante las acusaciones internacionales, evitando requisitorias desde el extranjero, introduciendo modificaciones al Convenio de Roma que creó el Tribunal Penal Internacional.

Lo que importa resaltar es que la desconfianza hacia ambas instituciones se mantuvo en la mayoría del pueblo uruguayo. Este hecho, unido a la crisis económica, ha llevado a que tanto el MRREE como el MDN deban justificar ante el pueblo uruguayo la utilidad de su accionar, no siempre reconocida.

El plebiscito popular que significó la victoria en primera vuelta del Frente Amplio en octubre de 2004 marcó un nuevo hito en el proceso que estamos relatando.

En RREE, como había sucedido en 1985, se procesó inmediatamente una adecuación relativa: en la plana mayor del MRREE fueron designados funcionarios de cargos inferiores o cargos de confianza del Poder Ejecutivo.

Por otro lado, las FFAA han colaborado activamente en la política del gobierno, aportando datos que han permitido la ubicación de restos de asesinados durante la dictadura. Por primera vez en 30 años, han comparecido militares ante la justicia acusados de delitos de lesa humanidad.

El actual debate sobre defensa, preparando la legislación respectiva, es parte del proceso de adecuación de la institución a las nuevas condiciones políticas del país.

Como decíamos al principio de nuestra exposición, el Servicio Exterior y las Fuerzas Armadas han actuado durante mucho tiempo divorciados de la mayoría del pueblo uruguayo. Durante 12 años cercenando las libertades públicas, durante 20 años asegurando la impunidad para los crímenes de lesa humanidad. Superar la lógica desconfianza generada debe ser un objetivo prioritario por parte de ambas instituciones.

## El mundo unipolar

La definición estratégica de la política internacional del Uruguay cambió con la globalización. La palabra «occidentalismo» desapareció de nuestras posturas. En cambio, tomó fuerza la definición por el «multilateralismo». En un mundo que ha dejado de ser «bipolar», Uruguay es partidario convencido de la eficacia del multilateralismo para el abordaje de la agenda internacional.

En primer lugar, al apoyar y propender al fortalecimiento de las Naciones Unidas. Con esta perspectiva hay que interpretar la participación de nuestro país como uno de los principales contribuyentes, en proporción a su población, en las misiones de paz de esta organización.

En lo regional se han sucedido diferentes alternativas a la otrora exclusiva OEA. El Grupo de Río, el Mercosur, la Aladi, la Iberoamericana de Naciones, la Comunidad Sudamericana, son otros tantos ámbitos de concertación política donde se abordan temas de seguridad.

Ninguno de ellos se identifica con el ideal uruguayo: nuestro norte es Latinoamérica. Lo que no impide que nuestro país haya jugado –y juegue– un rol muy activo en el desarrollo de todos y cada uno de estos ámbitos de concertación, en el entendido de que cada uno de ellos contribuye a un proceso integrador a largo plazo.

Muchas de las crisis en América Latina se han resuelto –o, por lo menos, abordado– en estos nuevos ámbitos. A título de ejemplos: la crisis centroamericana dio origen al Grupo de Río; la crisis armada Ecuador - Perú fue resuelta a través de la acción de países «garantes» latinoamericanos; se colaboró al último cambio institucional en Ecuador a nivel de la Sudamericana de Naciones; el ámbito preferente para el tratamiento de la participación en las fuerzas de paz en Haití es el Grupo de Río. La lista podría continuar.

La seguridad –y la defensa– son un ingrediente de la integración, que es nuestro objetivo. La cooperación internacional entre las Fuerzas Armadas latinoamericanas debe ser encarada con esta concepción global.

No se trata de subsumir a las Fuerzas Armadas orientales en ninguna dependencia, ni mucho menos. Todo lo contrario. Las Fuerzas Armadas están al servicio de la nación y estructuradas para su defensa.

En Brasilia, el año pasado, los presidentes sudamericanos resolvieron instaurar un diálogo sobre seguridad. El tema se encuentra

pendiente también en el Mercosur. La oposición entre ambas formas de cooperación sería ociosa: debemos encararlas en el contexto de los objetivos estratégicos.

La propia OEA también ha sufrido una evolución. En el correr del año pasado, sin ir más lejos, el secretario general fue electo en contra del candidato de Estados Unidos. En Fort Lauderdale, en junio, fue rechazado un proyecto que pretendía «monitorear» las democracias en América. En diciembre, en Mar del Plata, los países del Mercosur, Venezuela incluida, rechazaron continuar con las negociaciones del ALCA.

En paralelo con este proceso, la agenda de la seguridad se ha ampliado muy recientemente, siguiendo la política de Estados Unidos, procurando una mayor militarización coordinada ante las «nuevas amenazas» (terrorismo, narcotráfico, control de armas ligeras, crimen internacional, entre otras). Habrá que atender, con prudencia, el manejo de esta nueva agenda, sin perder de vista los intereses nacionales.

### **Coordinación Ministerio de Defensa Nacional - Ministerio de Relaciones Exteriores**

Resulta evidente que un estrecho relacionamiento entre los dos ministerios redundará en un mejor posicionamiento del país en el área de la defensa - política exterior. Para ello, resulta prioritario atender a los siguientes puntos:

#### **COOPERACIÓN DE LAS FFAA CON SUS PARES DE OTROS PAÍSES**

Debemos erradicar las prácticas de «diplomacia paralela», sin participación del Ministerio de Relaciones Exteriores. Esta participación

debe ser obligatoria en el caso de cualquier institución estatal, y las Fuerzas Armadas no son una excepción a esta regla de oro. Debemos revertir las costumbres adquiridas durante los años de la dictadura (pensemos en el Plan Cóndor, por ejemplo) y toleradas durante los últimos veinte años (recordemos el asesinato de Berríos, en 1994).

Cualquier compromiso asumido, además, debe ser refrendado por el Parlamento Nacional.

### **AGREGADURÍAS MILITARES**

La institución de los agregados militares a las Embajadas de la República es el medio natural de relación entre los dos ministerios en el extranjero. Al presente son 33 oficiales superiores los destinados a estas tareas por el Ministerio de Defensa Nacional.

Los agregados militares son representantes de nuestro país en el extranjero y al igual que los funcionarios del Servicio Exterior deben transmitir la imagen de la República, por lo que no es menor la cuidadosa selección de estos funcionarios.

Estos funcionarios adquieren en el exterior una capacitación profesional que, de regreso al país, deberían volcar en servicio, por lo que se debería evitar la práctica de nombrar como agregados militares a funcionarios que a su regreso pasen a retiro.

La definición de las misiones en los que son necesarios, debe ser necesariamente coordinada entre los dos ministerios.

### **ANTÁRTIDA Y DERECHOS EN EL MAR**

La defensa de los derechos en el mar —tanto en la plataforma continental como en el mar territorial y fuera de este— es un ámbito de

cooperación tradicional, donde se puede apreciar una mayor fluidez en el relacionamiento y coordinación entre los dos ministerios. Lo mismo sucede con la presencia uruguaya en la Antártida.

## MISIONES DE PAZ

Uruguay participa al día de hoy en misiones de paz desplegadas en 10 países, con un total de 3.000 efectivos. Las Naciones Unidas retribuyen, por estos servicios, unos 40 millones de dólares anuales.

La decisión de participación en las misiones compete al más alto nivel de decisión política, incluyendo la definición de establecer dicha participación en el marco de los Arts. 6º y 7º de la Carta de las Naciones Unidas.

El Ministerio de Relaciones Exteriores debe, en todos los casos, negociar tanto las moda-

lidades como las condiciones de participación.

El Sinomapa, organismo interministerial que se ocupa del tema, se ha caracterizado por un buen funcionamiento. Para mejorarlo, se sugiere:

- Debe depender del Ministerio de Defensa Nacional y no del Ejército.
- Hay que asegurar una presencia diplomática en los lugares donde se encuentran los mayores destacamentos (Congo, Haití).
- Debemos aprovechar las oportunidades comerciales que ofrece el tener más de 1.000 efectivos en cada uno de esos países.
- Debemos extremar esfuerzos para proveer a los destacamentos –a través de las adquisiciones de las Naciones Unidas– de productos nacionales.



# Política exterior y defensa en un mundo incierto

FFAA: MISIONES, CAPACIDADES Y COOPERACIÓN REGIONAL

José María Burone

---

## Introducción

El tema a tratar durante este panel impone por su amplitud y tiempo disponible, procurar delinear un enfoque específico, que permita una síntesis adecuada y acorde.

Es por ello que se orientará fundamentalmente a transitar por aquellos aspectos más relevantes, tanto doctrinarios como prácticos, que puedan aportar elementos para visualizar en general el enfoque que el Ejército Nacional, como componente terrestre de las Fuerzas Armadas, tiene al respecto.

Para comenzar creemos oportuno citar que, sin ninguna duda, el supremo interés de toda nación está por encima de cualquier propósito y consiste en el auténtico bienestar de su pueblo asentado en la libertad, que la paz y la democracia brindan para que todo habitante pueda desarrollarse como ciudadano, dentro de los preceptos que definen cada modo de vida.

En consecuencia, la libertad se concibe como el escenario natural de la democracia, basada en sólidas estructuras y una real conciencia cívica, sobre la que se asienta finalmente el patrimonio espiritual y material del Estado-Nación.

Para mantenerla, se hace necesario que exista un orden jurídico institucional dentro del territorio nacional conforme a la Constitución y a las Leyes de la República, que permita al país transitar sin interferencias en pos de alcanzar sus objetivos nacionales.

La preservación de este orden constituye un fenómeno multidimensional que abarca aspectos sociales, económicos, naturales, medioambientales y militares, requiriendo por lo tanto una respuesta multisectorial en la que no puede quedar excluido ningún sector de la sociedad.

De igual forma esta democracia solo se puede consolidar y fortalecer mediante la vigorización de las instituciones que la sostienen, entre ellas sus Fuerzas Armadas, las cuales, en el marco de su misión fundamental de mantenimiento de la soberanía e independencia del Estado, deben asegurar a su país y a sus conciudadanos la paz que todos anhelamos, las libertades que todos deseamos y los valores democráticos que todos compartimos.

Para ello, indefectiblemente, deberán cumplir sus misiones encuadradas siempre en la normativa vigente, actuando subordinadas al poder constitucional, desempeñando únicamente aquellos roles que sus cometidos le imponen y que en última instancia reflejan la importancia de su existencia y su utilidad pública, asegurando la libertad de acción del gobierno nacional, la defensa de las instituciones y la salvaguarda de los más altos valores de la nación, o sea, aquellos valores esenciales de la nacionalidad que conforman, bajo diferentes formas, el patrimonio nacional.

En ese contexto y conceptualmente, podemos establecer entonces que las misiones de las Fuerzas Armadas conllevan responsabilidades en el plano interior y exterior y res-

ponden a la organización política y grado de desarrollo de la nación, debiendo desarrollar capacidades que les permitan enfrentar las amenazas, factores de riesgo, tensiones y fuentes de inestabilidad que afectan o pueden afectar al país, traducidas incluso en hipótesis de conflicto y/o de guerra.

Esto obliga a mantener una fuerza esencialmente operativa que genere por su organización, doctrina de empleo, equipamiento y permanente preocupación por la capacitación de sus hombres, un poder de disuasión sustentable, creíble y ajustado a las posibilidades económicas del país. A su vez, los tratados internacionales a los que el país soberanamente se encuentre adherido o aquellos que pueda suscribir en el futuro en el marco de la seguridad colectiva o cooperativa, continental o regional, contribuyen en grado sumo a su desarrollo.

Es aquí donde surgen las primeras interrogantes a este debate: ¿Qué se entiende por Defensa Nacional? ¿Para qué deben prepararse las Fuerzas Armadas? ¿Cuál debe ser su finalidad? ¿En qué ámbito le prestan mejores servicios a la sociedad a la cual sirven?

Y consecuentemente el cuestionamiento fundamental:

¿Qué misiones deben cumplir? ¿En base a qué concepción y parámetros deben establecerse las mismas?

En el contexto del orden jurídico institucional referido anteriormente, la «Defensa Nacional» se concibe doctrinariamente como la disposición, conjunción y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la nación, con el objeto de garantizar en todo tiempo, en todas las circunstancias y contra todas las formas de agresión, la seguridad y la integridad de su desarrollo, de sus instituciones y de sus habitantes.

Constituye una función primaria, integral y permanente, ya que comienza y se desarrolla en tiempo de paz, mediante las actividades destinadas a la preparación y fortalecimiento de todos los recursos humanos, financieros, tecnológicos y materiales que el país requiere, para enfrentar de la mejor manera posible las amenazas a su seguridad.

Es a su vez un patrimonio público cuyos beneficios alcanzan a todos los componentes del Estado pero, como todo bien o beneficio intangible y permanente, no siempre es valorado por igual por todos los miembros de la comunidad nacional. Como consecuencia de ello, muchas veces se le da menor importancia y su valor real es percibido, normalmente, sólo en los períodos de crisis. Junto a la organización militar, constituyen cometidos irrenunciables del Estado.

Enmarcados en esta definición doctrinaria, estamos convencidos de que una Fuerza, cualquiera sea ella, debe cumplir sin duda alguna y en cualquier circunstancia, aquella misión esencial y permanente, definida como fundamental, principal o básica, que responde a la esencia misma del país, como lo es entre otras la defensa de la integridad de su patrimonio (histórico, cultural y territorial), su soberanía e independencia, su unidad e identidad nacional, su capacidad de autodeterminación, el afianzamiento de su inserción internacional, la protección de la vida y libertad de sus habitantes así como la de sus recursos naturales.

Para entender el alcance de esta afirmación es imperioso apreciar adecuadamente la actualidad y lograr su comprensión, observando en términos generales la vertiginosa evolución que ha tenido el escenario mundial en las últimas décadas, en relación fundamentalmente con la seguridad y defensa nacional.

Si tomamos como punto de partida el fin de la Segunda Guerra Mundial, inicio una vez más de otra mal llamada «paz», advertiríamos que el mundo ha conocido desde esa época entre 150 y 160 contiendas armadas y conflictos civiles de consideración.

En este triste proceso han perecido más de 7.200.000 soldados, sin tener en cuenta heridos, apremiados o mutilados. Si se sumaran las muertes de personas civiles, el total llegaría al cuantioso entorno de 33 a 40 millones, sin contar tampoco a las víctimas de heridas de consideración o con importantes secuelas, violaciones, desplazamientos forzados, enfermedades graves, empobrecimiento extremo, etcétera.

Tras la finalización del «mundo bipolar» resonaron, una vez más, las predicciones de la «paz definitiva», incluso llegándose a aventurar la noción de que la guerra pronto se reuniría con la esclavitud en el museo de los irracionalismos arrumbados.

Pero la realidad nuevamente se ha encargado sobradamente de desmentir, lamentablemente, tales predicciones. Han surgido guerras por irracionalidad, errores de apreciación, xenofobia, fanatismo, extremismo religioso e innumerables y variados motivos, cuando todos los indicios razonables apuntaban a que la paz reinaría en el escenario mundial y que la política sería el camino preferible de todos los actores estratégicos para alcanzarla y mantenerla.

Actualmente nos enfrentamos a nuevos y más dramáticos desafíos. Sucesos como el Conflicto del Golfo, los aberrantes atentados terroristas del 11 de setiembre de 2001 y del 11 de marzo de 2004, la Guerra de Irak, nuevos conflictos regionales y locales internos o incluso el incremento de otros tipos de amenazas no tradicionales, como el

Terrorismo Internacional, los movimientos insurgentes, el Narcotráfico y las manifestaciones narcoterroristas, el Crimen Organizado, el tráfico ilegal de armas y sus vinculaciones y la transferencia de armamento excedente marcan, entre otros, el mundo de hoy.

Pero todavía debemos agregar la existencia de otros fenómenos sociales y tecnológicos. El crecimiento demográfico mundial, las grandes migraciones ilegales y reacciones consecuentes, la lucha por los espacios económicos y el aumento de la pobreza y marginalidad, el desigual progreso científico-tecnológico y el control internacional sobre su desarrollo así como la creciente degradación del medio ambiente, configuran preocupantes acontecimientos, en donde la incertidumbre se genera en la vertiginosa rapidez de los procesos de cambio y en la reacción a la acción, también afectando negativamente la Seguridad Internacional y por ende a las naciones.

Queramos o no, los grandes acontecimientos recientes nos han hecho pasar, sin darnos ninguna posibilidad, de un tiempo dominado por fórmulas más o menos simples, fáciles de entender y de predicar, a otro en el que ya no tienen aplicación esos cómodos patrones de análisis y conducta, y que impone repensar las fórmulas, incluso aquellas consideradas obsoletas.

Deberemos dejar el clásico razonamiento, ordenado y pausado, adoptando la capacidad virtual para la determinación y orientación de los objetivos estratégicos, dado el volumen apabullante de información disponible interactuando.

Consecuentemente podemos establecer que en los últimos años, la forma en que se desarrollaron los acontecimientos pautan no solo

una característica de rapidez e imprevisión sino que resultan de una dinámica tal, que hace que la valoración y estimación de los riesgos sea muy compleja, ya que obedecen a factores nacionales, regionales y mundiales, configurando un espectro más amplio de nuevas y viejas amenazas, incluso algunas que se creían superadas.

En síntesis, estamos sin lugar a dudas frente a un panorama estratégico todavía incierto, confuso y peligroso, de gran volatilidad y multiplicidad, y al parecer precariamente estable, que no termina de decantarse.

Por otra parte las vertiginosas transformaciones políticas, sociales y económicas que continúan produciéndose en los últimos tiempos en el ámbito internacional, así como la escasez de los recursos naturales a nivel mundial, particularmente el del agua y el petróleo, han tenido, tienen y tendrán consecuencias continentales y regionales de diversa índole e intensidad, afectando la vida de los países, entre otros aspectos, en sus planteos de seguridad.

Es entonces que como responsables del eficiente cumplimiento de los cometidos asignados y los valores imperecederos a tutelar, las Fuerzas Armadas hoy día deberán estar preparadas para hacer frente a lo imprevisto y con la clara y firme convicción de que la Defensa Nacional de un país no se puede delegar o entregar a otro elemento que no sea el propio Estado, más allá de los tratados o alianzas en los que se participe.

Como componente terrestre de las Fuerzas Armadas, nuestro Ejército cumple su misión en dos dimensiones, con la flexibilidad que resulte necesaria. Una de carácter prácticamente permanente, establecida en la Constitución y las Leyes de la República, orientada específicamente por su misión

principal en el marco del concepto clásico de defensa militar, y otra de carácter coyuntural que se refleja en actuaciones normalmente de carácter temporal, como resultado de la previsión de eventuales amenazas o hechos que puedan interferir con los objetivos nacionales, incluso en algunos casos sin afectar estrictamente la defensa militar.

Para ello, cumple tareas que se derivan del marco legal existente o son dispuestas por el mando superior, o bien se deducen de la misión genérica asignada al Ejército Nacional, las que se clasifican normativamente en esenciales y accesorias.

Las tareas esenciales son aquellas que la Fuerza desarrolla en forma específica y que conllevan al cumplimiento de su Misión Fundamental, debiendo orientar permanentemente el pensamiento y la acción de todo profesional militar, pudiéndose mencionar a título ilustrativo el desarrollo de un poder de disuasión sustentable y creíble, la conducción, junto a las demás ramas de las Fuerzas Armadas, de la defensa militar del país en el ámbito de su jurisdicción, en caso de materializarse una agresión de origen externo y la contribución a la preservación de los valores y la identidad nacional.

Las tareas accesorias son aquellas que la Fuerza realiza en el marco de su misión subsidiaria y sin detrimento de su misión fundamental, actuando en beneficio de otros factores del poder nacional, revistiendo normalmente un carácter temporal. Entre ellas se puede citar el apoyo a la política exterior del Estado a través de su participación en operaciones de mantenimiento de la Paz o aquellas resultantes de la eventual aplicación del sistema interamericano de seguridad vigente.

## Seguridad internacional y seguridad regional

Si bien, entonces, el mantenimiento de una fuerza operativa busca enfrentar situaciones excepcionales, razón de ser de su existencia en el marco de la Misión Fundamental establecida en el Decreto Ley N° 14.157 (Orgánico de las Fuerzas Armadas) y del concepto de seguridad individual, se deben considerar además los Sistemas de Seguridad a los que se adhiere la nación (colectivo, cooperativo) en forma soberana y su grado de compromiso con otros roles subsidiarios de carácter político, social, humanitario, etcétera.

En este sentido se entiende como Seguridad Individual el derecho de cada Estado a asegurar el mantenimiento de su soberanía, independencia, integridad territorial e identidad nacional, basado en el «Principio de Legítima Defensa», de conformidad con los tratados vigentes o en cumplimiento de éstos y de acuerdo a lo que establece el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas referente al derecho de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales.

Los Sistemas de Seguridad constituyen el conjunto de instituciones, instrumentos jurídicos y normas establecidas soberanamente por los Estados, para hacer frente a determinados tipos de interferencias, presiones o amenazas que le son comunes o que afectan a parte o al todo en su conjunto, pudiendo ser, entre otros, Colectivo o Cooperativo.

Los Sistemas Colectivos se conforman por un grupo de Estados soberanos, que unidos se proporcionan garantías de mutua seguri-

dad a través de la conformación de alianzas multilaterales en el ámbito político, económico, social y militar con la finalidad de desescalar conflictos o problemas comunes que atentan contra su desarrollo y bienestar. Tal es el ejemplo del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), celebrado en Rio de Janeiro en 1947, por el cual se acordó que un ataque armado dirigido a cualquier Estado americano será considerado como si dicho ataque lo fuera a todo el continente.

Los Sistemas Cooperativos (de los cuales no existen antecedentes en nuestra región) se basan en cambio en el desarrollo de medidas de confianza mutua y acuerdos regionales y subregionales que se puedan alcanzar, buscando prevenir los conflictos en base a una acción multilateral y donde los mecanismos de la diplomacia y la solución pacífica de los mismos son utilizados a fondo para el mantenimiento de la paz y seguridad.

Dentro de esta definición doctrinaria, se puede apreciar en el escenario mundial la creación de mecanismos de seguridad cooperativos como una de las prioridades en la generación de las políticas de defensa, fundamentalmente para aquellos países que no son protagonistas o potencias, y que por ende, no pueden asumir los costos del desarrollo de tecnologías de punta, del funcionamiento de organismos e instituciones específicos o simplemente del equipamiento bélico.

En consecuencia, para estos países, la complementación que se logra con una agenda común de defensa permite un resultado sinérgico, en donde se ven potenciadas las capacidades de los integrantes del bloque regional.

No obstante estos aspectos, para el caso de

nuestro país, por su pasado histórico, por su tradicional postura en política exterior, y fundamentalmente por su posición geoestratégica, el estudio y desarrollo de este tema deberá incorporar además otros aspectos sustanciales derivados de la proporcionalidad frente a sus vecinos geográficos y la naturaleza de la integración planteada en estas condiciones.

La posibilidad de integrarse a nuevos mecanismos de defensa implica estudiar en qué calidad lo haremos junto a los demás países, surgiendo así ciertos aspectos de relevancia que necesitarán ser definidos en su oportunidad.

Estos son:

- **Alcance de la participación**

Deberá definirse el alcance de la participación, la que podrá cubrir desde el envío de unidades para el desarrollo de operaciones convencionales, como integrar contingentes en misiones de paz bajo mandato de las Naciones Unidas, pasando por el campo incierto de la participación en los asuntos internos de otros estados afectados por situaciones de insurgencia, narcoterrorismo, narcotráfico, aspectos vinculados a la preservación del medio ambiente, etcétera.

- **Amenazas comunes visualizadas para el bloque**

Seguramente todos los países integrantes del mismo compartan la visión actual de las «nuevas amenazas» (narcoterrorismo, narcotráfico, crimen organizado, corrupción, marginación y pobreza extrema, etcétera).

No obstante esto, por diversas razones de orden geográfico, político o económico, no todos los países se ven o verán afectados por estas, de la misma forma o con la

misma intensidad, lo que puede llevar a que nuestro país «importe» amenazas (por ejemplo, la internacionalización de la Amazonia).

Ello provocará concepciones diferentes en lo que respecta a la definición de seguridad o a la formulación de las políticas de defensa.

- **Análisis y determinación de las actuales capacidades**

En este aspecto, existen diferencias sustanciales en los países del continente y de la región en cuanto a equipamiento, manejo de tecnología, desarrollo de su industria militar y fundamentalmente en la asignación de rubros para los gastos de defensa, afectando sensiblemente las capacidades operativas de sus fuerzas militares.

- **Naturaleza de la participación de cada uno de los integrantes**

Más allá de la proporcionalidad existente entre la República Oriental del Uruguay y sus vecinos, deberá definirse de antemano el papel o rol que cada uno de los países integrantes del sistema cumplirán. Las desventajas comparativas de nuestro país deberán suplirse de alguna forma, a fin de no quedar relegado a una mínima participación o a roles secundarios.

- **Costos que deberán asumirse**

La creación de un sistema o mecanismo de seguridad implica indefectiblemente, además de la pérdida de soberanía sobre los aspectos acordados, generar los recursos tendentes a la creación de nuevos organismos que planifiquen y lleven adelante todo lo relativo a las políticas de Defensa. Por otro lado, en caso de mantener una posición neutral con respecto a la formación de un sistema de defensa corporativo podrá provocar, como así ha sucedido en el seno de la Unión Europea, que se le exi-

ja a nuestro país un pago en retribución a una situación que usufructúa. Es decir, se podrá no participar con medios, pero los costos del «paraguas» de seguridad deberán ser compartidos.

- **La interoperabilidad**

Este aspecto deberá ser abordado en sus ámbitos doctrinario, operativo y logístico. Estos aspectos o cualquier otro que pueda surgir en las instancias de negociación, necesitarán para su definición ser analizados conjuntamente por los Ministerios de Defensa Nacional, de Relaciones Exteriores y otros actores, buscando las fórmulas que favorezcan de mejor forma a los intereses de nuestro país.

### **Cooperación militar**

La realidad de que el TIAR en la práctica nunca funcionó, existiendo el sentimiento de que el mismo ha perdido vigencia y credibilidad a la luz del nuevo escenario internacional, sumada a la ausencia de sistemas de seguridad de carácter regional, ha llevado a que las Fuerzas Armadas del continente y particularmente de la región transitasen por un camino de creciente integración y cooperación militar, fomentando así el intercambio de ideas y experiencias, generando mayor transparencia y credibilidad en el accionar militar, participando en diversos ejercicios de operaciones de paz y de asistencia en casos de desastres, etcétera, lo que va más allá de los tradicionales lazos de amistad.

Creemos que esta cooperación constituye la base sobre la cual se estructurará, en un futuro no muy lejano, un renovado Sistema de Seguridad Continental aceptado por todos, real y efectivo, que no solo actúe frente a los conflictos sino que los prevenga, manteniendo la paz del continente, hecho que se verá reflejado en la prosperidad de las naciones

americanas, con todo lo que ello implica, incluso en las misiones a cumplir por sus Fuerzas Armadas.

### **Operaciones de paz**

Las Fuerzas Armadas, por su organización, disciplina, instrucción, entrenamiento, moral y espíritu de servicio que caracteriza a su personal, así como por la infraestructura, materiales y equipos con que cuenta cada Fuerza para el cumplimiento de su misión fundamental, constituyen un potencial disponible muy importante para su empleo en tareas accesorias a ser desarrolladas en tiempo de paz, debiendo ser ejecutadas sin detrimento de su misión fundamental y con el concepto de que las mismas no compiten ni sustituyen a ningún organismo o instituto, público o privado, sino que eventualmente colaboran con los mismos supliendo eventuales carencias o apoyando políticas correspondientes a otros factores del poder nacional. Esto hace necesario instruir al personal para el cumplimiento de las mismas sin afectar la esencia de su capacitación, que es la defensa de la patria.

Esto trasuntará en un personal militar flexible que, basado en los conceptos inmutables de disciplina, subordinación, iniciativa, carácter y responsabilidad, sea capaz de enfrentar con eficiencia y eficacia las múltiples tareas que la misión asignada a la Fuerza pueda llegar a implicar.

Es así que sustentado en este concepto y fiel a la política tradicional de la República de apoyo al fortalecimiento de los organismos internacionales cuyos objetivos se relacionan con el mantenimiento de la convivencia pacífica entre las Naciones, el Ejército Nacional ha enviado desde hace más de 50 años y a diversas regiones del mundo, efectivos para

participar en operaciones de paz de Naciones Unidas y en cumplimiento de acuerdos internacionales, apoyando de esta forma la política exterior del Estado.

Su actuación en el cumplimiento de esta tarea accesoria ha estado y deberá estar siempre en consonancia con los principios que guían la misma, buscando particularmente el fortalecimiento de la imagen internacional del país.

La presencia de integrantes de las Fuerzas Armadas en el exterior, que proyecten una imagen favorable en lo nacional e internacional y fortalezcan nuestro relacionamiento con Naciones Unidas y otros organismos internacionales, así como con autoridades civiles y militares de otros países y organizaciones no gubernamentales, además de contribuir en este sentido, constituye un aporte muy importante en la conformación de un nuevo Sistema de Seguridad Internacional que ampare valores universalmente compartidos y procure el consenso en principios básicos de convivencia democrática.

A su vez, la necesidad de planificar y coordinar estas operaciones con el Instituto Policial, organismos públicos, organizaciones no gubernamentales y otros actores, hace necesario mantener y potenciar el actual Sistema Nacional de Apoyo a Operaciones de Mantenimiento de la Paz (Sinomapa).

La participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de paz de Naciones Unidas es dispuesta por el Poder Ejecutivo con la autorización del Poder Legislativo, de conformidad con lo que establece la Constitución de la República al respecto.

Esta participación se ha materializado en cada oportunidad respetando los principios tradicionales de Política Exterior que sostiene

nuestro país, particularmente la libre determinación de los pueblos, la no intervención en asuntos internos de otros Estados, la solución pacífica de las controversias y el respeto del Derecho Humanitario.

Asimismo se han estipulado los siguientes requisitos adicionales:

- Existencia de un «Acuerdo de Paz» previo.
- Solicitud de las partes en conflicto a las Naciones Unidas para su participación.
- Resolución del Consejo de Seguridad para el establecimiento de la misión.
- Participación voluntaria de países contribuyentes de tropas.

En lo que hace a la política nacional respecto a la participación en operaciones de paz vemos que la misma se basa, como se ha establecido anteriormente, en los principios tradicionales de su política exterior. No obstante y a la luz de la evolución que las mismas van teniendo en el plano internacional, deberá analizarse la participación del país bajo la «nueva» realidad de las operaciones de paz, o correr el riesgo cierto de quedar marginados definitivamente de este tipo de actividades, lo que no implica en sí mismo un compromiso permanente.

Esto exige a su vez que los criterios bajo los cuales el país colabora y participa en el esfuerzo desarrollado por Naciones Unidas en pos de la paz mundial, sean actualizados permanentemente.

En consecuencia la política que defina la contribución del país en operaciones de paz a la luz de los últimos acontecimientos a nivel mundial, deberá acompañar los nuevos conceptos definidos por la sociedad interna-

cional adaptándose a los compromisos del momento.

Los futuros criterios de participación, sin abandonar sus principios rectores, deberán considerar las nuevas condiciones definidas por Naciones Unidas para el cumplimiento de las tareas y el logro de objetivos, y la posición asumida por los Estados.

La actuación de las Fuerzas Armadas en operaciones de paz ha estado pautada, sin duda, por el éxito obtenido en cada emprendimiento enfrentado y en todas y cada una de las circunstancias vividas, y así debe continuar. Ante la disyuntiva que se enfrenta acerca de la participación en operaciones de paz en el marco de la evolución que a nivel internacional viene caracterizando a las mismas, las Fuerzas Armadas deberán tener la convicción de que están altamente capacitadas, entrenadas, equipadas y motivadas para enfrentar en el presente y en el futuro, con el profesionalismo y la entereza que las distingue desde los inicios, los desafíos que puedan surgir de esta nueva realidad.

Asimismo se deberá mantener en forma permanente, como base de análisis de sus escenarios prospectivos de actuación, la posición de respeto a los principios rectores de la política exterior del Estado, de la cual las Fuerzas Armadas constituyen un instrumento de proyección.

Nuestra participación no ha sido producto de coyunturas favorables o basadas en la disponibilidad ilimitada de medios; no está ni estará vinculada al servicio de ningún orden internacional ni menos supeditada a un ligero concepto de rentabilidad, por el contrario, se basa en una continuidad histórica arraigada en nuestras Fuerzas en consonancia con similar predisposición y prédica de la conducción del Estado a través de su polí-

tica exterior, manifestada permanentemente en todos los foros internacionales.

La participación de efectivos militares en operaciones de paz que sea ordenada por el mando superior de las Fuerzas Armadas, deberá permitir alcanzar los siguientes objetivos estratégicos para las mismas:

- Incentivar la profesionalización de sus cuadros de personal.
- Alcanzar y mantener una imagen de prestigio tanto en el exterior como en el propio país, respaldada por un alto nivel profesional y cultural de los efectivos participantes.
- Mantener entrenado al personal en el cumplimiento de tareas esencialmente profesionales durante períodos de tiempo prolongados y en ambientes difíciles y hostiles.

A estos intereses de carácter estratégico podemos incorporar otros de fuerte impacto para el país, como el económico, producido por la entrada al mismo de divisas por concepto de viáticos pagos por Naciones Unidas al personal militar participante, el desarrollo industrial y de servicios necesarios para satisfacer las necesidades logísticas de los contingentes y la eventual participación de nuestra industria y mano de obra nacional en la etapa posterior a la participación militar denominada «peace building» o «construyendo la paz», la que se visualiza como una oportunidad de gran potencial aún no explorada ni explotada.

La probable integración del país a nuevos mecanismos de defensa, así como la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de paz, exigirá una estrecha coordinación entre la política exterior del Estado y la política de defensa que el mismo desarrolle.

## Reflexión final

Para finalizar este trabajo y a modo de reflexión, es importante resaltar que si bien los caminos de la integración serán probablemente los que pautarán el futuro de la región, no debemos olvidar que los intereses nacionales vitales siguen siendo responsabilidad indelegable del Estado y que ninguna nación, sin una cuota de imprudencia o renuncia, puede ocultar la obligación de velar por su propia seguridad y defensa.

Esto nos obliga a poseer unas Fuerzas Armadas encuadradas siempre en la normativa vigente, fuertes en valores y actitudes, orientadas al cumplimiento de los más diversos

roles con una clara transparencia en su política y doctrina de defensa.

Asimismo, el concepto de que unas Fuerzas Armadas preparadas y entrenadas para su misión fundamental se encuentran en las mejores condiciones para cumplir sus misiones subsidiarias exigirá que las mismas sean altamente profesionales, capacitadas y actualizadas, de forma que su versatilidad les permita atender los cometidos propios y esenciales, y aquellos que puedan surgir de las diferentes y cambiantes situaciones, así como de eventuales amenazas a nivel mundial, regional y nacional que puedan presentarse.

# Panel III

## Ministerio de Defensa

Grandes definiciones sobre sus competencias y alcances.

Lineamientos para un diseño institucional.

Los servicios no militares del Ministerio de Defensa.

MODERADOR: WALTER VENER

El Ministerio de Defensa Nacional ha estado tradicionalmente subsumido dentro de la Ley Orgánica de las FFAA. Esta realidad jurídica refleja una realidad histórica: el sistema político ha tendido a no asumir a plenitud sus responsabilidades en la dirección de la *función defensa* y en particular en la conducción de las instituciones militares.

Ello ha ubicado a las Fuerzas Armadas y a los profesionales militares en un papel que muchas veces ha excedido sus respectivos cometidos naturales como organismos profesionales y agentes ejecutores de políticas. Estas prácticas ocurrieron todo el siglo XX y alcanzaron su máxima expresión durante la dictadura, cuando las FFAA asumieron el control no sólo del aparato estatal, sino la tutela del conjunto de la organización social del país.

Como resultado de esta realidad jurídica y fáctica, los principales cargos de dirección del Ministerio de Defensa Nacional, hasta muy recientemente, han estado reservados para oficiales superiores y han constituido verdaderos destinos en la carrera profesional militar.

En la práctica, esta situación ha retroalimentado la abdicación político/civil frente a la defensa nacional y a las políticas militares, contribuyendo a consolidar lo que podría calificarse como un virtual monopolio de saberes por parte de la corporación militar.

En el capítulo que sigue se reúnen los aportes de un grupo de expertos a quienes se ha convocado a reflexionar sobre este problema.

Si la realidad es la descrita –afirmación que también es debatible– ¿debe perpetuarse esta realidad o es necesario un replanteo responsable de esta *área de políticas públicas*?

¿Qué estrategia jurídica y política se requiere para que las políticas de defensa nacional y las políticas militares se integren efectivamente a la agenda del sistema político?

¿Cómo se encara la formación de los recursos humanos y el desarrollo de conocimientos en la esfera civil y cuál es el papel que en ello corresponde a la educación universitaria?

Por otra parte, un conjunto de realidades históricas vinculadas a los fenómenos arriba señalados, junto a las especificidades del desarrollo de una serie de servicios públicos y/o de actividades asumidas por el Estado, han determinado que el Ministerio de Defensa Nacional tenga a su cargo no sólo la conducción política de las FFAA. En efecto, una serie de organismos de carácter no necesariamente militar integran la estructura orgánica del Ministerio. La constatación ambienta algunas preguntas.

¿Cuáles dependencias del Ministerio de Defensa Nacional responden a estas características?

¿Cuáles son las ventajas e inconvenientes de su actual inserción institucional y cuáles las mejores soluciones y su viabilidad?

Finalmente, cuáles podrían ser los grandes lineamientos políticos que ordenen la reestructura del Ministerio de Defensa Nacional y contribuyan a conformar un diseño institucional funcional a sus competencias políticas: la eficaz asunción de su responsabilidad como conducción político-estratégica de la defensa nacional y de las FFAA como su componente militar.

J. G. G.

## PRESENTACIÓN DE LOS PANELISTAS

### RICARDO PRATO

- Miembro de la Comisión Permanente de Defensa Nacional del Frente Amplio en representación del Partido Socialista
- Realizó el Curso de Altos Estudios Nacionales del Calen, designado por la Intendencia Municipal de Montevideo
- Miembro alterno del Centro Coordinador de Emergencias del Comité Departamental para Montevideo, dentro del Sistema Nacional de Emergencias
- Director de la Inspección General de la Intendencia Municipal de Montevideo
- Es representante de la IMM en diversos organismos de coordinación institucional sobre temas de seguridad pública y ciudadana

### DANIEL OLMEDO

- Egresó de la Escuela Militar de Aeronáutica como alférez el 21 de diciembre de 1974.
- Ascendió en febrero de 1998 a coronel y es oficial de Estado Mayor.
- Fue comandante del Escuadrón Aéreo N° 3 Brigada Aérea I y director de Transporte Aéreo Militar Uruguay.
- Subdirector de la Escuela de Comando y Estado Mayor Aéreo y director de la Escuela Técnica de Aeronáutica.
- Asesor del Estado Mayor Personal del señor comandante en jefe de la FAU y representante de Uruguay en la Organización de Aviación Civil In-

ternacional (OACI.)

- Actualmente es director de la Dirección General de Aviación Civil.

### DIEGO GONNET

- Licenciado en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República
- Candidato a magíster en Ciencia Política por la Universidad de la República
- Integra el Programa de Investigación sobre Seguridad Regional, FFAA, Política y Sociedad del Instituto de Ciencia Política
- Fue responsable de edición del Informe Uruguay en el Proyecto Regional Observatorio Cono Sur de Defensa y FFAA
- Asistente Académico del Centro de Estudios Estratégicos del Uruguay
- Ha publicado varios trabajos sobre asuntos de defensa nacional y FFAA

### RICARDO FALERO

- Fue representante nacional durante dos períodos
- Miembro de la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados en ambos períodos
- Mesa Ejecutiva Nacional del Partido Independiente



# Visión sobre el Ministerio de Defensa Nacional y planteo sobre la permanencia de algunos servicios

Ricardo Prato

---

## Introducción

La Comisión Permanente de Defensa Nacional del Frente Amplio está cumpliendo veinte años de trabajo ininterrumpido y si bien la integro desde hace un tiempo reciente, en relación a su larga y sin igual trayectoria, vengo a participar en este panel a título personal, más allá de que utilizaré muchas definiciones y pensamientos consensuados en la comisión.

Es mi intención al participar de este panel traer a la mesa algunos temas, sin verdades absolutas, ni certezas; más bien trataré de sembrar lo que es seguro tengo: dudas.

Entiendo que esta instancia de debate debe nutrirse más de dudas que de certezas; nadie es dueño de la verdad en esta materia de la defensa nacional y el país se debe muchas instancias de debate como estas.

En este proceso de debate debemos interesar e involucrar todo lo que podamos de la sociedad, logrando por lo menos que se pregunten algunos porqués.

Los temas referidos a la defensa nacional casi siempre han estado en la oscuridad, no han visto la luz pública, salvo por alguna circunstancia que no se refiere a la defensa en sí, sino a componentes de la misma, presentes o pasados.

Dos afirmaciones establecidas en el documento elaborado por la Comisión Permanente de Defensa Nacional del Frente Amplio y

aprobado en su último Congreso previo a las elecciones son la base desde la cual debo partir en esta exposición.

«La defensa nacional es una cuestión esencialmente política y compromete a toda la nación. Comprende el conjunto de actividades que tienden a preservar la soberanía y la independencia de nuestro país, a conservar la integridad de nuestro territorio y a consolidar la paz y el respeto de la Constitución y las leyes de la República».

«Al mismo tiempo, se propenderá a dotar al Ministerio de Defensa Nacional de las necesarias capacidades para ejercer de manera efectiva su cometido de gobierno sobre su esfera de competencia legal».

En Uruguay, tenemos un problema en torno al tema Defensa Nacional que se arrastra desde hace mucho tiempo y que ha marcado la posición general de la gente en la materia.

No es precisamente sobre definiciones o lineamientos sobre los cuales seguramente después de las instancias del debate y las mesas temáticas aparecerán las respuestas más adecuadas.

El problema va en principio por otro lado.

La defensa nacional se entiende, por la mayoría de la gente, como un tema militar, al no saber separar el componente militar de la defensa nacional o sea las Fuerzas Armadas, del tema de la defensa.

Por muchísimos años, a muy pocos les interesó que se diferenciara lo que era el papel de las Fuerzas Armadas y lo que era la defensa nacional.

En estas instancias estamos precisamente ahora, para ayudar a entender la existencia de un tema que es la defensa nacional y también que esta tiene un componente militar que son las Fuerzas Armadas.

Este pensamiento o confusión está sustentado en parte por el nombre de los organismos y también por hechos concretos.

En cuanto al nombre: nos encontramos por un lado que durante bastante tiempo el Ministerio que hoy es de defensa nacional se llamaba Ministerio de Guerra, y pocos años después y hasta 1933, Ministerio de Guerra y Marina.

El nombre hacía pensar o indicaba que el tema a tratar era algo vinculado a la guerra y por lo tanto a las Fuerzas Armadas.

Con respecto a los hechos, nos encontramos que en varios períodos históricos los militares tuvieron gran preponderancia en el Poder Ejecutivo de la República Oriental del Uruguay, sin citar los hechos más recientes. Esto también ayudó a hacer creer que el tema defensa nacional era un tema de militares.

Este debate que se está impulsando apunta a llevar a una gran parte de los uruguayos a considerar el tema de la defensa nacional como algo que está implícito en su nombre, algo nacional, de la nación, o sea de todos los uruguayos, y no un tema a ser tratado únicamente por unos pocos. Y menos por unos pocos que básicamente son militares, junto a unos pocos civiles.

Claro está que el tema defensa nacional no solamente estuvo tratado por militares, sino que también fue tratado por civiles, por lo menos los que estaban en posición de conocer los temas de la defensa nacional y eventualmente impulsar su difusión.

Estos que siempre fueron pocos, no hicieron mucho, por no decir nada, para que el tratamiento de estos temas estuviera al alcance de la ciudadanía en general. Tanto para algunos dirigentes políticos como para los militares era mucho más funcional a sus fines que los temas vinculados a la defensa nacional siguieran siendo un tema de «los militares» y en el que «los políticos no deberían meterse».

Pero eso es la cáscara, ya que siempre algunos dirigentes políticos estuvieron metidos en el tema. Ya sea ayudando a construir unas Fuerzas Armadas funcionales a sus objetivos políticos, con un despliegue militar acorde a las relaciones de poder entre partidos, o repartiendo los favores políticos de forma de tener cierta injerencia en el funcionamiento interno de las Fuerzas que fuera acorde a sus intereses.

Para ellos era necesario que el Ministerio de Defensa Nacional se mantuviera, más allá de los cambios de nombre, esencialmente como un ministerio de las Fuerzas Armadas.

Nos encontramos entonces ante un ministerio cuyo funcionamiento y estructura está subsumida en la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas.

Como parte del debate sobre la defensa nacional se entendió conveniente analizar o por lo menos plantearnos si no sería también el momento de analizar el Ministerio de Defensa Nacional tanto en estructura como en funcionamiento.

Y no se trata de cambiar por cambiar, sino de plantearse si la forma en que está estructurado el ministerio y cómo funciona es adecuada a la situación actual y con la normativa a estudiarse a partir de estos debates.

En principio tenemos una estructura que debería ser civil y está casi totalmente llena de militares. Está claro que en un Ministerio de Defensa Nacional vamos a encontrar militares, lo contrario sería como pensar en un Ministerio de Salud Pública sin médicos.

Lo de estructura civil tiene dos componentes: por un lado en tanto como decíamos al principio estamos ante una cuestión esencialmente política y ella debe ser conducida por ciudadanos civiles, ya que no tienen limitaciones legales para ello. Por otro lado porque encontramos, como veremos más adelante, una serie de actividades que quizás no tengan un papel determinante con respecto a la defensa nacional y que sin embargo son parte de la estructura del ministerio en su parte central o de las Fuerzas.

La pregunta a hacerse es ¿por qué está conformado casi únicamente por militares o asimilados?

Esta situación —la preponderancia militar dentro del Ministerio de Defensa Nacional— tiene varias razones. Tenemos por un lado un hecho que es la falta de personas formadas para la función pública. Este tema se sufre en toda la Administración Pública, ya que la mayoría de los cargos se han llenado, en general, por vía del clientelismo político sin tener en cuenta las capacidades. Por otro lado no existen en el Estado lugares donde formarse para la función pública, salvo algunos esfuerzos aislados destinados a la formación específica en algunas áreas o tareas. Esto que es un problema general de la Administración Pública, se hace más difícil

cuando entramos a áreas en las que es necesario tener conocimientos específicos y que por décadas han estado monopolizadas por los militares.

Por supuesto no existe ningún lugar, organizado por el Estado, donde los civiles —sin dejar de serlo— puedan adquirir formación específica para entender en asuntos vinculados a las Fuerzas Armadas.

Dentro del personal, tenemos el problema de los bajos recursos destinados a salarios, lo que es compensado por algunos derechos como lo son una forma de atención a la salud y un régimen previsional que tienen los funcionarios del Ministerio de Defensa por ser militares o asimilados, que es diferente al conjunto de los funcionarios estatales. Algo similar acontece en el Ministerio del Interior.

Por otro lado es claro que toda estructura de administración del Estado requiere de ciertas normas y garantías para su estabilidad.

En el Ministerio de Defensa Nacional es necesario que exista personal estable, con una carrera funcional con certezas y que no dependan, salvo para los cargos políticos —que no deben ser muchos—, de la voluntad de los gobernantes de turno.

Esta situación de estabilidad y carrera funcional se complica con la situación de doble dependencia que tienen algunos jefes de extracción militar, lo que no es concebible para una administración ministerial moderna.

El hecho de que la mayoría de los cargos sean considerados como «destinos» hace que un oficial, u otro personal, tenga su destino analizado por más de un jefe, lo que trae consigo una situación paradójica que no es adecuada a la perspectiva de un ministerio «civil» que debe dirigir a las Fuerzas Arma-

das. En ese sentido sería conveniente que con la debida formación, utilizando todos los recursos posibles del Estado, se estableciera una estructura totalmente civil, con total respeto por los derechos adquiridos y compensando los beneficios que tienen actualmente los funcionarios del ministerio.

Con respecto a este tema, las iniciativas de Seguro Nacional de Salud, que alcanzaría a todas las personas, y la universalización de los sistemas de previsión social, serían parte de la fórmula para equiparar las situaciones, en tanto se van sustituyendo paulatinamente los responsables de las funciones dentro del ministerio.

Está también presente el hecho de que está planteada la modificación del sistema previsional de las Fuerzas Armadas y del Ministerio del Interior, tratando de hacerlos compatibles con el régimen de aplicación universal para todos los habitantes de la República.

En igual plano nos encontramos ante el problema de la vivienda y algunos de los temas que atiende Tutela Social; son problemas de todos los uruguayos, y en la medida en que podamos solucionarlos, las fórmulas que se dispongan para todos deberían reemplazar las soluciones sectoriales, para ser totalmente equitativos.

Y volvemos al principio, con la segunda afirmación del documento de la Comisión Permanente de Defensa Nacional del Frente Amplio, o sea que «se propenderá a dotar al Ministerio de Defensa Nacional de las necesarias capacidades para ejercer de manera efectiva su cometido de gobierno sobre su esfera de competencia legal».

Está claro que si uno de los elementos a dirigir en el Ministerio de Defensa Nacional es el componente militar del mismo, o sea las

Fuerzas Armadas, debe existir en un plano importante un organismo que se encargue especialmente de la marcha de ese componente.

Ese organismo que puede tener este u otro nombre, sería el Estado Mayor de la Defensa Militar, o Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, o Estado Mayor del Ministerio.

Más allá de que exista hoy un Estado Mayor Conjunto (Esmaco), que podría tener esas funciones, esto del Esmaco forma parte de las palabras que ante la sociedad democrática se han desvalorizado y más allá de que se pueda argumentar que no existen buenas o malas palabras, sería conveniente no usar términos que pueden generar resistencias a la hora de votar las leyes necesarias en el momento de hacer los cambios que muchos o quizás todos pretendemos.

La confusión entre Seguridad, Seguridad Nacional y Doctrina de la Seguridad Nacional, al igual que muchas ideas de un pasado no muy lejano, está presente todavía. Por ello al cambiar cosas debemos identificarlas por el contenido que queremos, y no utilizar nombres que las identifiquen con temas del pasado que la mayoría repudiamos, más allá de que no las debemos olvidar.

### **Los servicios no militares del Ministerio de Defensa**

Entraremos ahora a analizar una serie de actividades que se encuentran dentro del Ministerio de defensa nacional, las que entendemos que no son esenciales para la defensa nacional, en el sentido más amplio, y menos para el componente militar de la misma y que «engordan» el ministerio, sin que dejemos de reconocer que algunas de ellas se han realizado de buena forma.

No consideramos que haya que cambiar por cambiar y mover cosas de acá para allá, para que parezca que estamos ante un gran cambio. Debemos tener en cuenta que los recursos del Estado son siempre escasos, y que deberíamos concentrar las actividades, con el apoyo de toda la estructura estatal, en el lugar donde más se adecuen a sus misiones, objetivos y metas.

El documento del Frente Amplio que ya hemos citado establecía algunas áreas que se entendía que deberían dejar de pertenecer al Ministerio de Defensa Nacional. Entre ellas encontramos: Comunicaciones, Meteorología, Aviación Civil y Marina Mercante.

#### COMUNICACIONES

Con respecto a las Comunicaciones, la creación de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones –Ursec (Ley 17.296)– y su posterior asignación al control del Ministerio de Industria y Energía (Decreto 155/05), ha resuelto el tema de una de las actividades que estaban en la órbita del Ministerio de Defensa Nacional.

#### METEOROLOGÍA

El tema pasa por resolver la necesidad de información meteorológica para otros usos que no sean básicamente civiles, lo que es una parte y quizás la mayor, del uso de la información disponible.

¿Cómo está resuelto el tema en otras partes del mundo? Tenemos algunos ejemplos de ello.

En Estados Unidos los principales servicios meteorológicos dependen del Ministerio o «Secretaría» de Comercio. En Brasil dependen del Ministerio de Ciencia y Tecnología,

pero en varios países americanos dependen de los ministerios de Defensa, por lo general a través de dependencias de la Fuerza Aérea.

Esta actividad debido al avance científico-tecnológico ha hecho progresos muy importantes y ha habilitado la aplicación de esta información para muchísimas actividades civiles, desde agrícolas hasta espectáculos públicos.

Es conocido que elementos utilizados en materia de Defensa Militar sobre todo por los países del llamado «primer mundo», también aportan datos para la elaboración de pronósticos, pero también se sabe que a través de la Organización Meteorológica Mundial, se puede acceder a casi toda la información necesaria para un país como el nuestro. Para ello alcanzaría con tener el equipamiento adecuado, lo que no sucede hoy día, independientemente de la dependencia que se tenga.

Es claro que hay necesidades militares de información meteorológica, pero ello no lo hace imprescindible como «servicio militar», ya que los recursos, siempre escasos en el país, es posible compartirlos.

Tenemos una situación similar con el Servicio de Oceanografía, Hidrografía y Meteorología de la Armada (Sohma), cuyas tareas en cierta medida reproducen las de la Dirección Nacional de Meteorología y tienen muchas utilidades en materia civil.

Tenemos también el reclamo de los funcionarios de la Dirección Nacional de Meteorología de retornar al Ministerio de Transporte y Obras Públicas, de donde dependían anteriormente.

Allí existe una Dirección de Hidrografía, y es el Ministerio de referencia de la Administración Nacional de Puertos (ANP).

En el Ministerio de Transporte y Obras Públicas podría quizás concentrarse toda la información meteorológica nacional en general, con accesos directos de parte de todos los organismos del Estado que tienen necesidad de esa información; a la vez debe utilizar todos los recursos del Estado para la recolección de datos relevantes para la elaboración de pronósticos lo más acertados posible.

En la actualidad, por ejemplo, el Ministerio del Interior aporta a través de comisarías de zonas alejadas, datos para la elaboración de información pluviométrica.

En definitiva se trata de aprovechar todos los recursos del Estado, aplicándolos de forma racional. Y hacerlo progresivamente, sin lesionar derechos ni expectativas, buscando la mayor eficiencia y eficacia en la gestión estatal.

## AVIACIÓN CIVIL

Nos encontramos aquí con otra actividad netamente civil, y hasta el nombre de la dependencia que la rige lo establece: Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica. Esta actividad con los cometidos actuales se incrementa luego de la existencia de una Comisión Nacional de Aeropuertos, que a partir de 1969 pasa a depender del Ministerio de Defensa Nacional y dentro de este de la Fuerza Aérea.

Abarca dos ramas: Aviación Civil y todo lo concerniente al control de vuelos y aeronaves, y por otro lado el tema de la Infraestructura Aeronáutica vinculada al control y mantenimiento de los aeropuertos, con alguna excepción vinculada con las áreas de jurisdicción de la Armada Nacional.

No hay intención de crear un «superministerio» de Transporte y Obras Públicas, pero parecería ser ese el lugar donde debería ubicarse esta dependencia. Quizás con la creación de un ente similar a la Administración Nacional de Puertos, fórmula utilizada en otros países, pero dejando en claro que no es mi intención el crear otro ente o servicio descentralizado. Por el contrario, la razón de la existencia de la Administración Nacional de Puertos no es demasiado clara, cuando podría ser una Dirección Nacional y con ello quizás fuera suficiente.

Los escasos recursos nacionales han hecho que, al igual que en otros casos, las instalaciones aeroportuarias sean compartidas con actividades militares, pero ello por sí solo no justifica su dependencia del Ministerio de Defensa Nacional.

Tengo la certeza de que cuando se trate el tema de las funciones policiales del Ministerio de Defensa Nacional en otro panel, surgirá el tema de la Seguridad Aeroportuaria y eventualmente el de la Policía Aeronáutica.

## MARINA MERCANTE

Esta actividad ha estado regida por el Ministerio de Defensa a través de la Armada y más precisamente de la Prefectura Nacional Naval, que heredó de la Capitanía de Puertos su control.

Nos encontramos con otro tema que trata una actividad netamente civil y donde lo militar se entiende, quizás, porque se trata de elementos que traspasan una frontera y circulan por una zona de soberanía exclusiva y que debe ser custodiada.

Pero un tema es la defensa del territorio, o más bien de la superficie acuática navega-

ble, y otro es la regulación de un sistema o medio de transporte realizado por y para civiles.

Estamos ante un ejemplo similar al de la Aviación Civil y habría que analizar si los recursos del Estado están siendo bien utilizados, en forma eficiente y eficaz; o si habría otra forma de trabajo, también dentro del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, que atienda a esta actividad.

Está claro que en la materia hay otros ministerios con interés en el tema, Industria, Minería y Energía; Turismo y Deportes. Lo coherente es la coordinación de todos los actores vinculados al tema en torno a un organismo rector civil, con una clara dependencia.

Es de suponer que en el panel vinculado a las actividades policiales se tocará el tema de la Prefectura Nacional Naval y su control portuario y de Policía marítima.

La lista puede seguir y otras actividades serán nombradas para introducirlas en la discusión:

#### INSTITUTO ANTÁRTICO URUGUAYO

Sin dejar de reconocer que en la Antártida está presente el tema de la soberanía nacional y la ocupación de territorio en función del Tratado Antártico y de todos los esfuerzos que se han realizado en ese lugar tan inhóspito, el hecho de que sea un territorio declarado como esencialmente pacífico, quizás avale que otro organismo, quizás la Universidad de la República, se haga cargo de su conducción más allá de las coordinaciones necesarias para cumplir con la misión en la zona.

#### DIRECCIÓN NACIONAL DE PASOS DE FRONTERA

Este es un organismo cuyo nacimiento es más reciente y resulta poco convincente que se encuentre en la órbita del Ministerio de Defensa Nacional.

La defensa militar del territorio nacional es competencia de las Fuerzas Armadas y por ello la custodia de las fronteras. Pero creemos que los lugares por donde sí se puede pasar, o sea los Pasos de Frontera, serían lugares donde la competencia principal debería ser del Ministerio del Interior, para el control de personas y con la colaboración de la Dirección Nacional de Aduanas, más las dependencias de controles sanitarios y otras coordinaciones adecuadas.

#### DIQUE MAUÁ

Dependiente del Servicio de Construcciones, Reparaciones y Armamento (Serca), dentro de la Dirección General de Material Naval.

Si bien realiza muchos trabajos en naves de la Armada Nacional, es notorio que se hace una gran cantidad de trabajos en barcos de propiedad civil, lo que lo haría pasible de considerarse como una actividad no imprescindible dentro del Ministerio de Defensa Nacional.

También existe el Dique de la Armada, ubicado en Punta Lobos, que podría cumplir con esas tareas, quizás con algunas modificaciones, pero que puede ser considerado dentro del Proyecto del Área Naval del Cerro (Proba).

En su conjunto el tema del Dique Mauá y de la necesidad de diques operados directamente por el Ministerio de Defensa Nacional

merece un análisis más profundo para ver la conveniencia o no de su permanencia en el ministerio.

#### SERVICIO DE MATERIAL Y ARMAMENTO

Este servicio tiene entre otros cometidos la misión de la confección de las Guías de Posesión de Armas de Fuego, el control de empresas que reciben turistas que ingresan al país con armas de fuego para cazar, el registro de coleccionistas de armas y municiones, el registro de recargadores de munición.

Muchas de estas tareas son esencialmente de seguridad interior y podrían ser desempeñadas por el Ministerio del Interior, lo que eventualmente se planteará en otro panel.

En algunos casos es el control de una actividad industrial o comercial claramente civil. También por tratarse de un registro podría tener un tratamiento dentro de la órbita del Ministerio de Cultura o aun dentro del Poder Judicial.

Este servicio también tiene el control del material pirotécnico importado o elaborado en el país, lo que en principio es una tarea esencialmente civil. Se trata de una tarea que puede ser realizada por el Ministerio de Industria, Minería y Energía, en base a la normativa especializada en la materia y controlada por las autoridades encargadas de la seguridad interior del país.

En todos estos controles creo que sobrevuela el concepto de guerra interna y la necesidad de controlar armas y explosivos que eventualmente pudieran ser utilizados con fines militares.

#### SERVICIO DE PARQUES DEL EJÉRCITO

Esta actividad ha sido desarrollada a partir de la existencia de establecimientos como el de la Fortaleza de Santa Teresa y el Fortín de San Miguel; cuando no existía el Ministerio de Turismo y Deportes, han sido atendidos por esta dependencia del Ministerio de Defensa Nacional con mucha efectividad.

Sin desconocer el trabajo realizado en los mismos, sería posible su atención por otro ente estatal.

También habría que analizar la situación de campos militares que en algunos casos sirven para maniobras, pero también como explotación agropecuaria y de otros establecimientos, alguno en la órbita de Tutela, como el Parador Tajés, por ejemplo.

#### Conclusión

Estoy seguro de que la lista no es completa, pero lo que se pretende es que se utilice el principio de la «Racionalidad» en el empleo de los medios del Estado, siempre escaso de recursos, para atender los diversos temas desde el mejor enfoque, apuntando a la eficiencia y la eficacia en las tareas.

No se pretende «borrar de una plumada» años de trabajo y de tradición, sino simplemente poner sobre la mesa la discusión sobre si es conveniente o no, para el país, que esta serie de tareas sean desempeñadas por el Ministerio de Defensa Nacional u otro organismo del Estado, ya que entiendo que en general se trata de actividades que deben permanecer estatales.

# Aviación civil e infraestructura aeronáutica

LA «INDIVISIBILIDAD» DE LA ACTIVIDAD ÁEREA

Daniel Olmedo

---

## Presentación

La Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica (Dinacia) es la Unidad Ejecutora N° 041 del programa 05 del Ministerio de Defensa Nacional, siendo por tanto presupuestalmente independiente de la Fuerza Aérea Uruguaya; cuenta con aproximadamente 604 funcionarios civiles y 128 militares, obteniendo su financiamiento a través de recursos propios y genuinos que provienen de los cánones que pagan los concesionarios de las terminales aeroportuarias, pagos de derechos de tráfico aéreo, etcétera.

Del director nacional, que es la Autoridad Aeronáutica Nacional (Decreto 21/999, de fecha 26/01/99), en lo estrictamente técnico aeronáutico, dependen dos direcciones generales, que son la Dirección General de Aviación Civil y la Dirección General de Infraestructura Aeronáutica.

La Dirección General de Aviación Civil consta a su vez de dos direcciones: la Dirección de Seguridad Operacional, que se ocupa de mantener y controlar las operaciones aéreas civiles en la República —para que se desarrollen de un modo seguro, eficiente y de acuerdo a las normativas y recomendaciones internacionales vigentes—, y la Dirección de Transporte Aéreo Comercial, que tiene como fin controlar el cumplimiento de las normas nacionales e internacionales que rigen la actividad aeronáutica comercial, proponiendo modificaciones y medidas para mejorar la actividad de los operadores aeronáuticos,

tramitar las autorizaciones a los mismos, realizar estudios, controles, estadísticas, facilitación y acuerdos bilaterales o multilaterales. Cabe acotar que la actividad aeronáutica comercial implica mucho más que solamente el transporte de personas o cargas, ya que abarca también trabajos aéreos tales como aero-aplicación, fotografía aérea, etcétera.

La Dirección General de Infraestructura Aeronáutica se ocupa de los distintos aspectos de la infraestructura aeronáutica nacional; dentro de ella se encuentran las direcciones de Electrónica (Radio ayudas, etcétera), Infraestructura, Aeropuertos y la de Circulación Aérea (Tráfico Aéreo, etcétera).

Del director nacional también dependen otras asesorías, así también como la Junta de Infracciones Aeronáuticas, la Oficina de Investigación y Prevención de Incidentes y Accidentes y también el Instituto de Adiestramiento Aeronáutico, que brinda capacitación a personal aeronáutico civil.

El objetivo estratégico de la Dinacia es la ejecución de la política aeronáutica civil de la República, de acuerdo a la legislación nacional y las recomendaciones emanadas de los organismos internacionales, y proporcionar en todo el territorio y el espacio aéreo nacional un sistema de infraestructura aeroportuaria y navegación aérea, en condiciones de seguridad (*safety and security*), regularidad y eficiencia, priorizando la excelencia de los servicios brindados a los usuarios. Garantiza la prestación de los servicios

de conformidad con las normativas y exigencias internacionales en la materia, y la seguridad, regularidad y eficiencia de las operaciones aeronáuticas, incorporando la tecnología adecuada para alcanzar en dicha prestación niveles de calidad que permitan competir exitosamente a nivel regional e internacional (Decreto 507/002, de fecha 31 de diciembre de 2002).

### **Breve reseña histórica**

En nuestro país, teniendo en cuenta el principio de Indivisibilidad del Poder Aéreo Nacional, así como el relativamente escaso volumen de la actividad aérea y de forma tal de aprovechar al máximo los recursos humanos y materiales del Estado en materias coincidentes, la aeronáutica militar ha estado históricamente relacionada con la aviación civil.

Esta relación se oficializó en el año 1931 (Decreto sin número de fecha 17 de abril de 1931), cuando el Estado asume el contralor de la aviación civil, y el Poder Ejecutivo delega ese control en la Escuela Militar de Aviación.

Desde entonces ha sido responsabilidad de la aeronáutica militar, en forma prácticamente ininterrumpida, el control, mantenimiento y ampliación de la infraestructura aeronáutica nacional, así como la reglamentación y fiscalización de la actividad aérea privada y comercial, la cual incluye aspectos altamente técnicos relacionados a la seguridad de vuelo.

En todo este tiempo existió solamente un corto período durante el cual funciones de la actual Dirección General de Aviación Civil, y no de toda la Dinacia, fueron transferidas al entonces recién creado Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Turismo, de

acuerdo a lo que establecía la disposición transitoria «E» de la Constitución de 1966 y reglamentada por el Decreto N° 160/967 (Art. 12 Inc. 4). Posteriormente el Poder Ejecutivo por Decreto N° 74/72, de 25 de enero de 1972, en uso de las potestades que le concede el Art. 174 Inc. 2 de la Constitución, redistribuyó las competencias administrativas manteniendo «el estudio, construcción, mantenimiento y operación de la infraestructura aérea nacional» dentro de las competencias del Ministerio de Defensa.

Finalmente, luego de la eliminación del Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Turismo (Decreto-Ley N° 14.218), mediante el Decreto N° 574/974 se transfirieron definitivamente las responsabilidades sobre la actividad de la aviación civil al MDN (Art. 5 Inc. 18). Más tarde el Decreto-Ley N° 14.747, Ley Orgánica de la Fuerza Aérea, recogió esta organización reglamentaria y la elevó a rango legislativo, siendo esta norma oportunamente convalidada mediante la Ley N° 15.738, de fecha 6 de marzo de 1985.

### **La actividad aérea y su relación con la defensa**

El poder aéreo es único, ya que entre otras consideraciones la aviación en general tiene la capacidad de realizar actividades en el aire que se pueden apreciar desde dos aspectos, «civil» y «militar», de tal naturaleza que históricamente se han considerado como distintas aplicaciones de una misma fuerza dinámica e indivisible.

Estas actividades son en sí complementarias, como queda de manifiesto por ejemplo en la aceptación pacífica de que la aviación civil es la «reserva» de la aviación militar. Incluso, la evolución técnica ha llevado a que en

tiempos de paz se dé lo recíproco, esto es, que aeronaves básicamente militares se vean afectadas a operaciones civiles.

Además las actividades aeronáuticas en su conjunto tienen como soporte factores esenciales comunes, tales como: el medio ambiente, las aeronaves, el personal y la infraestructura. Las supuestas diferencias surgen de los servicios que se prestan con las aeronaves.

Cuándo un avión es militar y cuándo es civil es una situación muy difícil de determinar y desde el punto de vista técnico no ha sido posible lograr un criterio eficaz de distinción, por lo cual jurídicamente solo se distinguen por el servicio que prestan, cuando el Estado emplea una aeronave (sin que importe quién es su propietario o si forma parte o no de las FFAA) y esa utilización concreta es para la realización del cometido esencial de la defensa nacional, esa aeronave es considerada «militar» en sentido jurídico, como una especie del género «aeronave pública».

Fuera de lo estrictamente jurídico, y en el aspecto puramente práctico, nótese cómo actividades aéreas civiles pueden afectar directamente a la defensa, por ejemplo mediante la vigilancia aérea, sobrevuelo de áreas restringidas, fotografía aérea, etcétera, pero sobre todo cabe destacar que el mayor ataque que ha sufrido dentro de su territorio una superpotencia hegemónica como es EEUU y que ha provocado más de 3.000 muertos y afectado a toda su población, fue realizado el 11 de septiembre de 2001 por aeronaves «civiles», lo cual ha llevado a mejorar en ese país los métodos de control del tráfico aéreo y ha involucrado aun más a la Fuerza Aérea y las fuerzas de seguridad en la supervisión del mismo.

## Cometidos

Es debido justamente a la indivisibilidad del poder y del potencial aéreo nacional que los cometidos esenciales y sustantivos de la Fuerza Aérea y la Organización de Aviación Civil son en general coincidentes.

En efecto, uno de los cometidos sustantivos de la Fuerza Aérea es su función específica de policía aeronáutica (Art. 209 del Código Aeronáutico), que tiene como fin prevenir la violación del orden jurídico en el aspecto aeronáutico, lo que se traduce en el necesario control del espacio aéreo nacional, del personal aeronáutico, del material aeronáutico y de la infraestructura aeronáutica.

La defensa nacional es un cometido esencial del Estado en el cual la Fuerza Aérea está directamente comprometida, son además tareas sustantivas de la Fuerza las actividades de control y fiscalización sobre la actividad de los particulares, que se manifiestan a través del ejercicio de la policía aeronáutica.

La intervención del Estado en la actividad aeronáutica esta determinada fundamentalmente por razones de seguridad de vuelo (*safety and security*) y se cumple mediante el ejercicio de una función que le es inherente: su poder de policía.

La función policial, en sentido genérico, es una modalidad de la acción administrativa, con vistas a un fin especial que es prevenir la violación del orden jurídico en ciertos aspectos o que se produzcan acciones o hechos que puedan ser perjudiciales o nocivos.

La policía aeronáutica en particular se traduce en el control:

### 1. Del espacio y la circulación aéreos

2. Del personal aeronáutico
3. Del material aeronáutico
4. De la infraestructura aeronáutica

En definitiva, de lo anteriormente expuesto surge que existen tareas o actividades que realiza la Fuerza Aérea a través de la Dinacia que son inherentes a la esencia y razón de ser de ambas, ya que están directamente relacionadas con los cometidos esenciales del Estado y con los cometidos sustantivos asignados a la Fuerza Aérea y a la Dinacia.

#### **Tareas o actividades relacionadas con los cometidos esenciales del Estado y con los cometidos sustantivos asignados a la Fuerza Aérea y a la Dinacia**

#### **REGULACIÓN**

Se mantienen actualizadas las reglamentaciones de acuerdo a las recomendaciones de la OACI y a la realidad nacional. Dentro de los elementos dignos de mención se encuentra la delegación que realizó el Poder Ejecutivo en la Dinacia mediante la resolución 1.808/003, acerca de la aprobación y modificación de las reglamentaciones del Código Aeronáutico y de otras leyes que sean aplicables en lo referido a diversos aspectos técnicos de la actividad aeronáutica.

Estas actividades son cumplidas por la Dinacia y constituyen tareas que están íntimamente relacionadas con los cometidos de la policía aérea y temas de seguridad operacional, que hacen a los cometidos sustantivos de la Fuerza Aérea.

#### **FISCALIZACIÓN**

La Dinacia fiscaliza la actuación de los operadores en cuanto al cumplimiento de las directivas de regulación de la actividad y sobre todo en lo referente a la seguridad operacional y control de los vuelos. En este aspecto es importante destacar la interrelación directa que existe entre la Dinacia y la policía aérea, en especial a través del Centro de Operaciones Aéreas, que permite ejercer un control directo sobre la circulación aérea y en especial sobre vuelos ilícitos o efectuados en condiciones antirreglamentarias (vuelos sin plan de vuelo, sin licencia, etcétera), lo que ha permitido la localización de muchos infractores en una actividad típica de policía aérea encomendada a la FAU.

#### **EJERCICIO DE LA AUTORIDAD AERONÁUTICA**

A nivel de la OACI se exige que los estados miembros tengan claramente definida en su ordenamiento interno la existencia de una Autoridad Aeronáutica.

Por otra parte y a efectos de encauzar las actividades de los particulares, se hace indispensable el ejercicio de la autoridad mediante un cargo de carácter ejecutivo, como lo es el actual director nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica, a quien le corresponde además la representación de la República ante los organismos internacionales (OACI, CLAC, etcétera), por ser esta el ala especializada técnicamente en la materia.

#### **PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE CONTROL DE TRÁNSITO AÉREO**

Esta actividad es crítica para la seguridad de vuelo, en particular para la seguridad inter-

na y externa del país en general. Está estrechamente ligada a los cometidos de policía que ejerce la Fuerza Aérea, realizada actualmente por la Dirección de Circulación Aérea, Dirección General de Infraestructura Aeronáutica (DGIA).

#### PREVENCIÓN DE INTERFERENCIAS ILÍCITAS EN AERONAVES Y TERMINALES AÉREAS (AVIATION SECURITY)

Esta actividad, conocida normalmente como «Avsec», se enmarca dentro del «Anexo 17» de las recomendaciones de la OACI, y refiere a temas tales como las medidas a adoptar en prevención de la interferencia ilícita de aeronaves y otros asuntos de seguridad general, que han cobrado especial vigencia desde los atentados del 11 de setiembre. Está estrechamente relacionada a los temas de la policía aérea y no debería separarse de la actividad de la FAU.

#### CONSTRUCCIÓN, AMPLIACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA AERONÁUTICA NACIONAL

Esta actividad, de gran importancia para la seguridad y buen funcionamiento de la actividad aeronáutica, requiere una gran especialización técnica. Es cumplida a través de la DGIA. Eventualmente, la ejecución material de estas actividades pueden otorgarse en concesión (por ejemplo, Aeropuerto Internacional de Carrasco) o ser cumplidas por otros organismos estatales mediante convenios (ejecución de obras mediante convenios con el MTOP) o aun por terceros (licitaciones públicas), siempre que se cumpla con las normas de la OACI y sean dirigidas y supervisadas por parte de la Autoridad Aeronáutica, que es el organismo estatal de alta especialización en la materia.

Cabe destacar que estas funciones nunca salieron del ámbito de la Fuerza Aérea.

#### CONTROLES SOBRE LAS COMPAÑÍAS AÉREAS INTERNACIONALES, EMPRESAS CONCESIONARIAS DE TERMINALES AÉREAS Y OPERADORES AERONÁUTICOS EN GENERAL

Efectuar controles en las empresas de transporte aéreo, en las empresas concesionarias de la infraestructura aeronáutica del país y en los operadores aeronáuticos en general, en cuanto a la seguridad operacional y al cumplimiento de las autorizaciones y concesiones de los derechos de tráfico otorgados por la República, incluyendo la protección del usuario.

#### Recomendaciones de la OACI respecto a la Organización de Aviación Civil y su cumplimiento por parte de nuestro país

Los Manuales de la Organización de Aviación Civil Internacional, tales como el RLA/86/031, «Manual-Guía de Aviación Civil» de enero de 1992, Tercera Edición, no recomiendan específicamente que la organización de aviación civil y militar deban estar separadas, simplemente afirman que en los comienzos de la aviación existía una gran afinidad entre ambas, debido a la similitud de problemas técnicos, y agrega que debido a la expansión de la aviación civil algunos Estados han encontrado necesario tratar a las mismas en forma separada.

En cuanto al esquema orgánico propuesto desde la OACI, el mismo trata de reflejar la «estructura de un país promedio, en cuanto al volumen de operaciones aéreas y desarrollo de los servicios de apoyo».

Respecto al nivel jerárquico asignado dentro de la estructura del Estado, se sugiere una dirección general.

Pero sobre todo, es de destacar que se señala especialmente que: «El sistema orgánico que se proponga deberá adecuarse a las características y dimensiones del Estado en cuestión y ser compatible con sus responsabilidades primordiales para asegurar el logro de sus fines y objetivos».

En resumen, solo cabe decir que el esquema propuesto por la OACI está siendo estrictamente cumplido, que el mismo se adecua a las características, dimensiones y realidad socio-económica de nuestro país y evita una onerosa duplicación de órganos, responsabilidades y funciones.

Es también falaz el argumento que algunas veces se ha esgrimido en el sentido de que en materia de aviación civil la Fuerza Aérea recomienda, ejecuta y autocontrola, confundiendo en esta Fuerza los roles de reguladora de la actividad y de ejecutora de los servicios, lo cual al entender de los críticos sería contrario a la normativa internacional.

En ese sentido, es cierto que por mandato legal y reglamentario la Fuerza Aérea asesora al Poder Ejecutivo en todo lo referente a la materia de política aeronáutica, y el Poder Ejecutivo es en definitiva el que establece dicha política, la que luego es ejecutada materialmente por la Dinacia.

Existen además, mecanismos de autocontrol internos y de contralor general, a los que está sometida la Dinacia como cualquier órgano de la Administración sujeto a jerarquía.

Es habitual que a nivel del Gobierno Central, Entes Autónomos y Gobiernos Departamenta-

les, algunas de sus dependencias presten servicios, otras ejecuten tareas, regulen o fiscalicen.

Los críticos incurrirán claramente en una confusión, debido tal vez a su falta de comprensión del funcionamiento de los distintos órganos de la Administración, los cuales tienen cometidos claramente definidos por el sistema normativo.

En este sentido, la estructura orgánica interna de la Dinacia se ajusta tanto a la lógica como a la normativa nacional y a las recomendaciones internacionales. Son justamente estas últimas las que indican que las funciones de contralor y ejecución deben operar en forma independiente pero estar sujetas a un único órgano superior, lo cual permite mejorar considerablemente la eficiencia y alcanzar los niveles de coordinación necesarios en funciones que tienen un alto contenido técnico-profesional (RLA/86/031, «Manual-Guía de Aviación Civil» de enero de 1992, «Apéndice 1. Organigrama Simplificado de una Dirección de Aviación Civil» Tercera Edición. Pág. 5A).

### **Aspectos positivos de la organización actual**

Los cometidos esenciales y sustantivos de la Fuerza Aérea coinciden con los de la Dinacia; la separación administrativa sería artificiosa y contraproducente desde el punto de vista técnico, económico y práctico.

1. *Cometidos esenciales del Estado*, tales como la Defensa Nacional, que involucran directamente a las Fuerzas Armadas y en particular a la Fuerza Aérea desde el punto de vista de la actividad aeronáutica.

Esto está reflejado en la totalidad del ordenamiento jurídico nacional, desde la

propia Constitución (Art. 168 Incs. 1 y 2), pasando por la ley orgánica de las Fuerzas Armadas, por la Ley Orgánica de la Fuerza Aérea (N° 14.747), la cual establece que «*es competencia exclusiva de la Fuerza Aérea la Defensa Nacional en todo lo referente al poder aeroespacial*» (Art. 1), así también como numerosas decretos y reglamentos.

2. *Cometidos sustantivos de la Fuerza Aérea*, de los cuales el más importante que cabe señalar es el de policía aérea, recogido por numerosas normas como por ejemplo el Art. 209 del Código Aeronáutico, la propia Ley Orgánica de la Fuerza Aérea, que establece entre otras cosas que dicha Fuerza debe «ejercer el control del tránsito aéreo y ejecutar las medidas de policía aérea nacional en la totalidad del espacio aéreo jurisdiccional de la Nación» y normas reglamentarias, tales como:

(a) Decreto de Policía Aérea N° 437/001 del 8 de dic. 2001, que le da a la FAU el carácter de auxiliar de la Justicia que junto al Decreto N° 21/99 del 26 de ene. de 1999, asignando a la Dinacia como Autoridad Aeronáutica Nacional, mantiene las tareas de vigilar, mantener el orden y la seguridad en toda la infraestructura nacional (los poderes de policía alcanzan también el efectivo control del espacio, de la circulación aérea, del personal aeronáutico y del material aeronáutico).

(b) Cumplimiento del Programa de Seguridad Aérea, Decreto N° 267/003 del 1° de julio 2003, que establece las responsabilidades específicas de la FAU, en la función de proteger toda la infraestructura aeronáutica de los actos de interferencia ilícita, contribuyendo al esfuerzo conjunto que se debe hacer en esta materia, que solo es posible en una acción coordinada bajo una sola uni-

dad de ejecución, en la cual se encuentren todos los agentes involucrados al respecto.

En resumen, los cometidos de la Dinacia, en su gran mayoría son los mismos que los de la Fuerza Aérea, por lo cual sería ilógico y contraproducente propender a una separación administrativa artificiosa de las actividades de ambas; además de ser técnicamente inadecuada, también acarrea inconvenientes prácticos, por cuanto implica el desaprovechamiento de los medios materiales y humanos del país, un aumento de la carga burocrática y en definitiva redundante en un perjuicio para los usuarios y explotadores del sistema aeronáutico y por ende para la sociedad toda.

SE HAN ESTABLECIDO POLÍTICAS ADECUADAS QUE PERMITEN UN MEJOR APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS Y FACILIDADES PARA LOS USUARIOS Y EXPLOTADORES

1. *El empleo de oficiales y personal técnico de la Fuerza Aérea para cumplir cargos en la Dinacia redundante en ahorro de recursos materiales y humanos del país.*

Todos los señores oficiales integrantes de la Dinacia cumplen tareas gerenciales en las diferentes reparticiones de acuerdo a su jerarquía, y la administración los capacita técnicamente para la función que deben desempeñar. Estas capacitaciones en su gran mayoría son realizadas en organismos internacionales especializados en la materia, brindándoles una ventaja importante ante otros funcionarios de la Administración Pública, ya que el perfil del señor oficial de la Dinacia es completo en cuanto a estrategia, conducción, poder aéreo y aspectos técnicos de su función.

Existe personal militar subalterno (100 aprox.) en diferentes áreas técnicas y tareas administrativas, altamente calificados, que están en situación de pase en comisión, esto es posible dada la dependencia de Dinacia de la FAU. Si se variara esta dependencia las vacantes deberán cubrirse, con el consecuente incremento de gastos para el Estado.

### *2. La Fuerza Aérea ha implementado políticas de personal adecuadas para mejorar la capacitación y evitar la rotación excesiva del personal.*

La política de personal de la FAU con referencia a la Dinacia ha permitido durante los últimos años la máxima permanencia de los señores oficiales y el personal subalterno en los cargos que ocupan, optimizando de esta forma el aprovechamiento de los conocimientos obtenidos, sumados a la experiencia adquirida. El mantenimiento de esta política permite que en aquellos cargos que los señores oficiales deben abandonar, dado su cambio de jerarquía, ya se ha previsto con anticipación un sustituto, con la debida capacitación y la experiencia necesaria a los efectos de que no se lesione el buen funcionamiento de la organización

Por otra parte se están realizando estudios para la modificación de las currículas académicas de las escuelas de formación profesional y técnica de la Fuerza Aérea a efectos de incluir materias relacionadas a la temática en cuestión y para el logro de licenciaturas reconocidas por la Universidad de la República.

### *3. Se ha modificado el emplazamiento físico de la Dinacia.*

La mejora en la infraestructura centrali-

zando toda la actividad en un solo lugar ha propiciado una reorganización física que contribuye a la simplificación administrativa y la eliminación de la burocracia, con los consiguientes beneficios económicos y mejoramiento de servicios, los cuales tienden hacia el de «ventanilla única».

La organización actual cuenta con muy altos estándares de cumplimiento de las normas y métodos recomendados por la OACI, a pesar de las críticas sin fundamento que se han sufrido.

Al respecto cabe anotar:

#### *1. Alto grado de cumplimiento de los estándares de OACI.*

El Programa Universal de Auditorías de la Vigilancia de la Seguridad Operacional desarrollado por la OACI, del cual nuestro país fue objeto en abril de 2001, arrojó el siguiente resultado:

En esa auditoría se evaluó el incumplimiento de las normas y métodos recomendados por la OACI, estando nuestro país apartado del cumplimiento absoluto en un 13,45%.

A efectos de comparación, del informe del organismo internacional se conoce la media mundial basada en un total de 181 países auditados, la cual se sitúa en un incumplimiento del 32,26%.

Además es necesario recalcar que en este año se recibió una misión que controló el seguimiento del plan previsto por nuestra organización, arrojando que a la fecha el incumplimiento disminuyó al 8,23%.

Dicho de otra manera, al mes de mayo del

corriente año, el cumplimiento de las normas y métodos recomendados de la OACI en materia de seguridad operacional era de un 91,77%, lo cual es muy superior a la media mundial y regional.

## 2. Verdadero alcance de la llamada «Pérdida de Categoría».

Debido a que en EEUU se produjeron algunos accidentes aéreos protagonizados por empresas aéreas extranjeras, lo que causó daños materiales y personales en ese país, sus autoridades aeronáuticas decidieron en forma unilateral e inconsulta, realizar auditorías en otras administraciones de aviación civil del mundo, para lo cual implementaron el programa IASA, sin tener en cuenta además los incumplimientos a la normativa OACI que se dan dentro del propio territorio estadounidense (las normativas de la Federal Aviation Administration son esencialmente distintas a las de la OACI)

Fue así que los norteamericanos dividieron en principio a los demás países en las llamadas categorías 1, 2 y 3.

*1ª categoría* – Países que cumplían con todas las normas y métodos recomendados por la OACI.

*2ª categoría* – Países que tenían algún incumplimiento en las normas y métodos recomendados por la OACI, pero a la fecha estaban operando regularmente en EEUU.

*3ª categoría* – Países que tenían algún incumplimiento en las normas y métodos recomendados por la OACI y no operaban en territorio de EEUU.

A esta última categoría posteriormente se la denominó dos con asterisco (2\*).

Nuestro país fue categorizado como tercera, ya que no realizaba en esos momentos vuelos regulares a EEUU y tenía (como se desprende del punto anterior) algunos incumplimientos de la normativa OACI (muy inferiores a los del mundo y la región).

Esta actitud de la Administración de Aviación Civil de EEUU forzó a que la OACI asumiera un papel más protagónico que se cristalizó en el Programa de Auditorías sobre la Vigilancia de la Seguridad Operacional.

Se entiende que por los resultados obtenidos en las auditorías por el organismo internacional en la materia, nuestra Organización de Aviación Civil siempre estuvo en condiciones de acceder a la categoría 1 (si hubieran existido empresas interesadas en realizar vuelos a EEUU), ya que países tales como Argentina y Chile (que tenían un apartamiento mayor a la normativa que nuestro país) conservaron dicha calificación ante las autoridades de los EEUU.

Nótese también que recientemente Venezuela fue recategorizada como (1), teniendo un 89% de cumplimiento de la normativa OACI (que es inferior al 92% de Uruguay del año 2001, hoy también superado por la constante mejora de gestión).

Pese a que nuestro país no ha solicitado un cambio de categorización, es un objetivo prioritario de la Dinacia lograrlo, dado que se entiende que están dadas las condiciones para ello, pero para alcanzar dicha meta se requiere que exista un operador aéreo formalmente interesado en operar rutas aéreas a Estados Unidos, cosa que no sucede actualmente debido principalmente a los altos costos de operación dentro de ese país. Dicho eventual operador debería pasar también por la auditoría previa del programa IASA. En definitiva, no habiendo interesados no se justifi-

can las importantes erogaciones que implicaría para el Estado el trámite correspondiente.

La centralización de actividades permite agilizar la gran coordinación que es necesaria entre, por una parte las necesidades de facilitar la actividad aérea y por la otra que la misma se desarrolle en un ambiente de total seguridad operacional.

Los hechos acaecidos el 11 de setiembre de 2001 en EEUU cambiaron radicalmente el enfoque en los sistemas de seguridad de la aviación en referencia al Anexo 17 «Seguridad-protección de la aviación internacional contra los actos de interferencia ilícita». Todo esto sumado a los dos recientes atentados terroristas perpetrados en aeronaves rusas, con un alto número de víctimas.

Día a día aumenta la amenaza de estos hechos y nuestro país no queda ajeno a esta situación.

Por lo tanto, es de vital importancia la extrema coordinación de todos los agentes involucrados en el poder aéreo, con el fin de minimizar las posibilidades de ser objetivo de este flagelo.

Un ejemplo de equilibrio que se debe mantener es el que se presenta entre el Anexo 9 «Facilitaciones» y el 17 «Seguridad».

El transporte aéreo comercial se debe destacar por la velocidad de transportar pasajeros o carga de un punto a otro. Si el pasajero espera cuatro horas antes de un vuelo de dos horas, se está atacando la principal virtud de este medio. También se deja de cumplir lo previsto en el Anexo 9, que está orientado a facilitar todas las posibles bondades al pasajero.

Porque además es necesario recalcar que la seguridad aeronáutica debe considerarse en forma integral. Tal seguridad aeronáutica integral comprende dos aspectos:

1. *Seguridad Operacional*. Una función esencial de la Autoridad Aeronáutica, que puede considerarse dentro de sus funciones de policía, es la supervisión de la seguridad operacional. Ella es definida por la OACI como la función mediante la cual los Estados se aseguran que se cumplen fielmente las normas, recomendaciones y procedimientos auxiliares que figuran en los Anexos al Convenio de Chicago referidos a la seguridad operacional.
2. *Seguridad (protección) contra actos de interferencia ilícita*, lo que también constituye un cometido esencial del Estado, asumido además como compromiso por la República ante la comunidad internacional, al ratificar los diversos tratados internacionales en la materia.

Con estos simples ejemplos queda demostrado que el Sistema de Aviación Civil y los sistemas de control deben funcionar en forma armónica, con una única unidad de mando a efectos de preservar el desarrollo seguro y eficiente de la actividad aérea.

La estructura organizativa actual se ajusta a recomendaciones de la OACI, las cuales por otra parte se pueden adaptar de acuerdo a las realidades socioeconómicas de cada país.

Como ya se explicó antes, la estructura actual de la Organización de Aviación Civil se ajusta a las recomendaciones internacionales y a las leyes y reglamentos nacionales, presenta una adecuada separación entre los órganos de ejecución y los de fiscalización y está sujeta a todos los controles habituales en la Administración.

## EJERCICIO EFECTIVO Y ADECUADO DE LA AUTORIDAD AERONÁUTICA NACIONAL.

La Autoridad Aeronáutica Nacional, eminentemente ejecutiva, es ejercida efectiva y adecuadamente por la FAU, siendo ésta el único Organismo especializado en la materia dentro del Estado, evitándose además la duplicación de tareas.

## LA FUERZA AÉREA ES LA ESPECIALISTA A NIVEL DEL ESTADO EN MATERIA AERONÁUTICA.

En definitiva la Fuerza Aérea es la organización del Estado íntegramente preparada, técnica e intelectualmente, para la actividad aeronáutica, por tanto es la especialista estatal en la materia y como tal debe ser reconocida, valorada y utilizada, pues de otra forma solo se logra duplicar tareas y desperdiciar recursos humanos y materiales.

Además de ser la especialista, la Fuerza Aérea tiene la experiencia y el *know how*, ya que desde el año 1931, cuando se le cometió a la entonces Aeronáutica Militar la organización de la actividad aérea en el país, la Fuerza Aérea ha estado estrechamente vinculada al tema.

La organización actual permite aprovechar al máximo los recursos humanos y materiales del Estado, evitando onerosas e innecesarias duplicaciones.

A modo de ejemplo, y entre otros:

### 1. Gabinete de Medicina Aeronáutica

La Dinacia, a efectos de dar cumplimiento al Reglamento Aeronáutico Uruguayo (RAU) 67 «Estándares Médicos y Certificaciones», debe poseer un gabinete de medicina aeronáutica con profesionales especializados en la materia y sus correspondientes habilitaciones.

Hoy en día, el Servicio de Medicina Aeronáutica que cumple con los estándares médicos y certificaciones de la aviación civil, es llevado a cabo por el Gabinete de Medicina Aeronáutica de la Fuerza Aérea. Entendiéndose que es el único que puede cumplir, en el país, con las normas y métodos recomendados por la OACI en el Anexo 1 «Licencias al Personal». Esto demuestra una vez más la búsqueda del constante objetivo de no duplicar funciones en el Estado, alcanzando así economía de medios tanto en lo material como en lo humano.

### 2. Actividades de búsqueda y salvamento

En Uruguay el Servicio de Búsqueda y Salvamento, de acuerdo al Decreto 216 del 27 de marzo de 1973, es suministrado por la Fuerza Aérea (FAU).

El área de responsabilidad del SRR Montevideo comprende los espacios aéreos de la CTA Montevideo y el sector Montevideo Oceánico (con la salvedad de que los servicios de búsqueda y salvamento en el sector Montevideo Oriental son proporcionados por el RCC Ezeiza).

El Servicio de Búsqueda y Salvamento es responsable por las operaciones SAR en la FIR Montevideo, y se proporcionan en conformidad con las disposiciones que figuran en el Anexo 12 de OACI «Búsqueda y Salvamento»; Anexo 13 de OACI «Investigación de Accidentes de Aviación» y Documento 7030/12 «Procedimientos Suplementarios Regionales (Parte I - ítem 7).

Otro documento aplicable es el Manual SAR de la Junta Interamericana de Defensa, T-380.

El servicio y las instalaciones SAR en Uruguay están disponibles para los Estados ve-

cinos y deben solicitarse a través del Centro Coordinador de Rescate (CCR).

La Fuerza Aérea cuenta con una Unidad creada en junio del año 1955, que se encuentra equipada, entrenada y especializada para proporcionar este servicio sobre el territorio nacional y sus aguas jurisdiccionales. Sus tripulaciones han realizado búsquedas y salvamentos durante los últimos cincuenta años en forma ininterrumpida, ampliando sus actividades, como unidad SAR, en los continentes de Antártida y África, habiendo sido en reiteradas oportunidades reconocida y premiada internacionalmente por su actividad profesional en el área de búsqueda y salvamento.

### **3. Los Servicios de Tránsito Aéreo deben ser civiles/militares**

De acuerdo al Documento 8733/14 «Plan de Navegación Aérea - Regiones del Caribe y de Sudamérica» en su décimo cuarta edición de 1991, en la Parte II «Servicio de Tránsito Aéreo», Punto 2, Generalidades, se hace referencia a la coordinación civil/militar y específicamente en el Punto 2.2.3. se recomienda: «Al preparar los planes del futuro sistema ATS se debería conceder primordial atención a la creación de un sistema ATS civil/militar integrado, que sea capaz de satisfacer los requisitos de ambas categorías de usuarios de la forma más eficiente».

### **4. Otras actividades**

Instrucción y entrenamiento mediante control y evaluación de Radio Ayudas (*Flight Check*), etcétera, en los que se emplean aviones y personal especializado de la Fuerza Aérea Uruguaya.

## **CONCLUSIONES**

El sistema actual resulta adecuado y contribuye al mejor aprovechamiento de los recursos humanos y económicos del Estado, en una actividad que debido a su naturaleza y relativo escaso volumen puede y debe ser tratada en forma integral.

La organización actual es compatible con el principio de indivisibilidad del poder aéreo, se ajusta a las recomendaciones internacionales, es adecuada con la realidad socio-económica de nuestro país, que cuenta con un desarrollo relativamente escaso de actividad aérea, promueve el máximo aprovechamiento de los recursos humanos y materiales del Estado evitando onerosas duplicaciones y es acorde también con la realización de los cometidos estatales asignados a la Fuerza Aérea en lo que refiere a defensa nacional y a policía aérea nacional, la cual se traduce en el necesario control sobre: el espacio aéreo, la circulación aérea, el personal aeronáutico, el material aeronáutico y la infraestructura aeronáutica.

# Algunas claves para emprender la reestructura del Ministerio de Defensa Nacional - Uruguay<sup>1</sup>

Diego Gonnet Ibarra\*

---

Este artículo pretende ser una descripción –esquemática e impresionista– de la realidad político-institucional y organizativa del Ministerio de Defensa Nacional. Al mismo tiempo, se intenta señalar áreas problemáticas y deficiencias a corregir en una futura reestructura.

Como estrategia de análisis se plantea, en primer lugar, brindar algunos datos generales acerca del presupuesto del ministerio.

En segundo lugar, describir su estructura organizativa, haciendo foco en tres rasgos característicos:

- a) su carácter de institución militarizada;
- b) la particular distribución de competencias entre el Ministerio y las FFAA, y
- c) la existencia, en su órbita de gestión, de numerosos organismos con funciones y tareas no directamente relacionadas con la defensa militar.

En tercer lugar, se intentará argumentar cómo esas características generan y/o tienden a reproducir situaciones que configuran graves *déficit democráticos*, al tiempo que también pueden dificultar la gestión de las áreas de políticas a cargo del MDN.

El análisis se desarrollará a partir de dos supuestos mutuamente complementarios:

El primero, que el cometido principal del Ministerio debe ser el de ejercer la conducción político-estratégica de la defensa, que incluye como uno de sus componentes centrales la conducción política de las Fuerzas Armadas. El ministerio debe ser entonces la institución de gobierno responsable de elaborar y hacer implementar las políticas y estrategias del sector. Mientras que a las FFAA les compete esencialmente ejecutar las actividades de carácter militar relativas a la defensa, persiguiendo los fines y con arreglo a los medios definidos por las autoridades electas.

El segundo, que para que esa distribución de competencias resulte efectiva existe un primer –aunque no único– prerequisite indispensable: que los gobernantes asuman una actitud responsable y activa en torno a estos temas, generando directivas concretas e informadas que guíen el trabajo de todos los organismos involucrados en el esfuerzo de defensa, y vigilando su cumplimiento.

---

1 El presente artículo es una reedición parcial de «El Gobierno Progresista y la Cuestión Militar: De Enemigo Interno a Mando Superior de las FFAA.», escrito en colaboración con Julián González y Alejandro Ramírez en mayo de 2005, que permanece inédito. Por otra parte, se recogen múltiples ideas y datos originalmente presentados por el Mag. González en artículos previos, así como contenidos producidos en el marco de la investigación «Defensa Nacional y FFAA.: Democracia e Integración Regional. Exploración en un área opaca de políticas públicas» del Prifas - ICP, financiada por la Comisión Sectorial de Investigación Científica, Universidad de la República. De todas formas, la responsabilidad por los planteos aquí realizados es enteramente mía.

## CUADRO I. Evolución del gasto del MDN como % del PBI

Período 1961 – 1984. Años seleccionados

	1961	1968	1970	1972	1973	1974	1978	1981	1984
% del PBI	1,09	1,15	1,48	1,54	2,54	3,09	2,65	s/d	s/d

Fuente: (Julián González, 2005 a)

Período 1994-2003

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2003
% del PBI	1,93	1,85	1,77	1,62	1,62	1,63	1,61	1,50

Fuente: (Julián González, 2005 a)

## CUADRO II. Evolución del gasto del MDN

Período 1985 – 2004. Años seleccionados

	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004
1. MDN/Adm. Cent. (Cepre)	13,42	13,08	s/d	14,56	14,01	13,62	13,01	12,65
2. Defensa/Adm. Central (MDN)	15,56	13,19	7,96	6,50	6,20	4,64	5,20	s/d

Fuente: Serie 1, Gasto MDN/Adm. Cent. + 220: Datos de 1985 y 1990 elaborados por J. González (2005 a). Datos 2000 a 2004, Informes de Balance y Ejecución Presupuestal elaborados por OPyP ([www.opp.gub.uy](http://www.opp.gub.uy)). Serie 2, Defensa/ Adm. Cent.: Ministerio de Defensa Nacional (2005: 226).

### Algunas generalidades acerca del presupuesto del MDN

A modo de introducción, resulta interesante aportar algunos datos generales sobre volumen y composición del gasto del MDN.

Una de las primeras observaciones que pueden hacerse es la de que, sin dudas, el presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional –que, como se mostrará más adelante, no puede asimilarse a *gasto militar*– es importante. Lo es en términos de gasto per cápita comparado con otros países de la región y también en relación al PBI del país o al conjunto del gasto público.<sup>2</sup>

Las siguientes series (ver cuadros I y II) aportan una visión sinóptica acerca de la evolución del presupuesto del MDN en relación al

PBI del país y al presupuesto de la Administración Central.<sup>3</sup>

Como se desprende de estos datos, por un lado queda claro que a partir de la restauración democrática el peso relativo del pre-

2 De hecho Uruguay fue en 2003 el segundo país de América del Sur en Gasto per cápita en Defensa, según el Balance Militar publicado por el Centro de Estudios para la Nueva Mayoría, de Argentina [www.nuevamayoria.com.ar](http://www.nuevamayoria.com.ar), aunque debe señalarse que este indicador es generalmente comparativamente mayor en países menos poblados.

3 Se denomina así a la Presidencia de la República, los ministerios y los denominados organismos del Art. 220 de la Constitución (poderes Legislativo y Judicial, organismos de contralor del Estado y organismos educativos públicos: Administración Nacional de la Educación Pública y Universidad de la República).

supuesto del MDN en relación al PBI ha disminuido de forma importante, volviendo a los niveles de principios de la década de los '70, luego de una muy fuerte fase expansiva durante el período dictatorial. Al respecto, J. González (2005 b: 367) señala que: «*En tal evolución se combinaron los recortes de personal con la caída del salario real, a lo que se sumaron también reducciones del gasto en funcionamiento e inversiones. Ninguno de estos elementos, debe señalarse, han sido una exclusividad del MDN, salvo que la reducción del número de funcionarios fue algo más drástica...*».

Por otro lado, tal como se observa en la Serie 1, entre 1985 y 2004 el volumen de presupuesto asignado al MDN evolucionó de forma muy similar al de la Administración Central. Ello contrasta fuertemente con la impresión que genera la Serie 2, presentada por el Ministerio de Defensa (2005: 236), que muestra esa misma relación cayendo a un tercio de su nivel original en el mismo período. Este tipo de contrastes derivado de la utilización de diferentes métodos de estimación recuerda la necesidad de homogeneizar los indicadores presupuestales.<sup>4</sup>

En lo que hace a la composición del gasto del MDN, si se analizan las ejecuciones de 2004 según Unidades Ejecutoras, se aprecia que seis dependencias representaron el 97,1% del presupuesto. El Ejército ejecutó el 38,4%; la Armada 18,9%; la Dirección de Sanidad de las FFAA 14,5%; la Fuerza Aérea 11,9%; la Dirección General de Secretaría 6,9% y la Dinacia 6,5%. ([www.opp.cepre.gub.uy](http://www.opp.cepre.gub.uy)). Si se observa la composición del gasto esta

vez por categorías, «...*puede comprobarse el importante peso relativo del gasto global en retribuciones personales...*». Característica esta que a grandes rasgos se repite en el resto de la Administración Central. (J. González 2005 b: 372).

En el caso del MDN, y en particular de las FFAA, el desbalance entre retribuciones personales e inversión es mucho más marcado. Y, tal como lo han señalado en múltiples oportunidades sus propios jefes, configura «...*una situación muy grave desde el punto de vista de la operatividad y la eficacia de estas organizaciones*». (J. González 2005 b: 372).

Es interesante reparar también en el hecho de que el gran número de funcionarios del Ministerio<sup>5</sup> y el importante porcentaje del gasto que éste vuelca al pago de retribuciones personales agrega complejidad al diseño de estrategias de reestructura para el organismo. Además, el personal subalterno de las FFAA —especialmente del Ejército que es el más *personal-intensivo*— percibe muy bajas remuneraciones.

Para ir redondeando este brevísimo repaso de la situación presupuestal, es necesario recordar que al gasto del MDN debe sumarse, como *rubro asociado*, el volumen de recursos que, a través de rentas generales, se destina al sistema de retiros y pensiones militares.<sup>6</sup> Este tema será retomado más adelante.

4 No se pueden explicar aquí las causas de esta diferencia en tanto no se conoce cómo cada uno de los organismos (Cepre y MDN) realizaron dicho cálculo. Es decir, qué incisos del gasto público y qué fuentes de financiamiento incluyeron.

5 Según datos de la página web del INE ([www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy)), al 30/06/2004 el MDN contaba con 31.591 funcionarios, esto es, el 13,87% del total de funcionarios públicos del país. Número sólo superado por la Administración Nacional de Educación Pública, con 49.020 funcionarios.

6 Para un análisis más detallado de la particular situación financiera del Servicio de Retiros y Pensiones de las FFAA y sus causas véase Julián González (2005 a).

### CUADRO III. Gasto Ejecutado en 2004 según categorías

	Personal		Funcionamiento		Inversión		Total	
	\$U	%	\$U	%	\$U	%	\$U	%
Adm. Central	11.350.800	45,0	9.080.640	36,0	4.792.560	19,0	25.224.000	100
MDN	3.208.186	61,13	1.734.618	33,05	305.664	5,82	5.248.467	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de OPP-Cepre. Cifras en miles de pesos corrientes (2004).

#### I. El MDN como institución militarizada

Como el conjunto de la Administración Central, el MDN sufre las consecuencias de muchas décadas de un estilo de gestión *patrimonialista*, en cuyo marco se han ido superponiendo decisiones adoptadas en función de criterios pragmáticos y/o de intereses de corto plazo, sumado a un bajo nivel de inversión y una caótica política de recursos humanos (F. Filgueira et al: 2003 y P. Narbondo y C. Ramos: 2002).

Dichos antecedentes contribuyen a explicar la endémica debilidad institucional del núcleo central del gobierno para cumplir su papel en los procesos de políticas públicas y también su incapacidad para generar y sostener políticas de largo plazo.

La particularidad más saliente del Ministerio de Defensa, en ese marco, es su carácter de institución militarizada. Dicho rasgo surge de la L.O.FFAA de 1974. Sin embargo su origen se remonta a la Ley Orgánica Militar de 1941 (Ley N° 10.050).

Los Arts. 9° al 30° del Dec-Ley N° 14.157 garantizan la omnipresencia de oficiales en todas las jerarquías administrativas y en todos sus servicios dependientes. Establecen que son los comandantes en jefe de las FFAA quienes *proponen* a los que ocuparán dichos cargos, prescriben qué grado militar deben ostentar y determinan el criterio de su dis-

tribución entre las tres Fuerzas.<sup>7</sup> En este sentido, dice el Art. 30 que: «*Los efectivos de los organismos (...) a que se refiere la presente ley son integrados por personal de las distintas Fuerzas, en cantidades proporcionales a sus respectivos efectivos en cada categoría*». (El destacado es mío).

De hecho, el ejercicio de los distintos cargos en el MDN constituye un *destino* dentro de la carrera funcional y profesional del personal superior de las FFAA. Ellos quedan sujetos, de esta manera, al mecanismo de rotación permanente que caracteriza la carrera de los oficiales.

Es así que hasta la aprobación de la Ley N° 17.921, en noviembre de 2005, los únicos cargos políticos existentes eran los de ministro y subsecretario. Dicha norma habilitó la designación por el Poder Ejecutivo de civiles para ocupar los cargos de director y subdirector general de Secretaría. Un mes después, la Ley de Presupuesto Nacional N° 17.930 de 23/12/05, Art. 83, autorizó la creación, dentro de la Unidad ejecutora «Dirección General de Secretaría de Estado», de los siguientes cargos de particular confianza: director general de Recursos Financieros; di-

7 A ello debe agregarse que la mayoría de los funcionarios civiles del ministerio están contratados en calidad de «equiparados», lo que implica entre otras cosas que, tal como lo dispone el Art. 76 del Dec-Ley 14.157, queden «...sometidos a la jurisdicción militar disciplinaria...».

rector general de Recursos Humanos; director general de Servicios Sociales; asistente de Sanidad; asistente letrado adjunto y consejero de Institutos de Formación Militar.

## II. Estructura organizativa y distribución de competencias al interior del MDN

Las competencias y organización del MDN están definidas básicamente en la mencionada L.O.FFAA, así como en los Decretos N° 574 y 575/974 de 12/07/1974.<sup>8</sup> También ha sido modificada su estructura por varios decretos y leyes presupuestales posteriores a la restauración democrática.<sup>9</sup>

La primera interpelación que puede hacerse a dicha estructura es la de qué organismos tienen a su cargo las distintas actividades concretas que involucra la conducción política estratégica del sector defensa y de las FFAA.

Tal como se aprecia en el organigrama (ver página siguiente), el MDN presenta una estructura muy horizontal. El máximo jerarca es el ministro, de quien dependen directamente unos 21 organismos de muy diversa significación, desde los comandantes en jefe de cada Fuerza hasta la Dirección Nacional de Meteorología o el Supremo Tribunal Militar.

8 Ambos decretos emitidos por el gobierno dictatorial redistribuyen las atribuciones y competencias de los ministerios existentes en la época, reglamentando y completando un proceso iniciado con el Decreto-Ley 14.218, de 11/07/1974.

9 Entre otros: Dec. N° 114/991; 368/992 de 4/08/1992; N° 15/994 de 18/01/1994; N° 201/996 de 28/05/1996; N° 377/998 de 22/12/1998; N° 4/999 de 18/01/1999; N° 164/999 de 8/6/1999; y N° 9/000 de 13/01/2000.

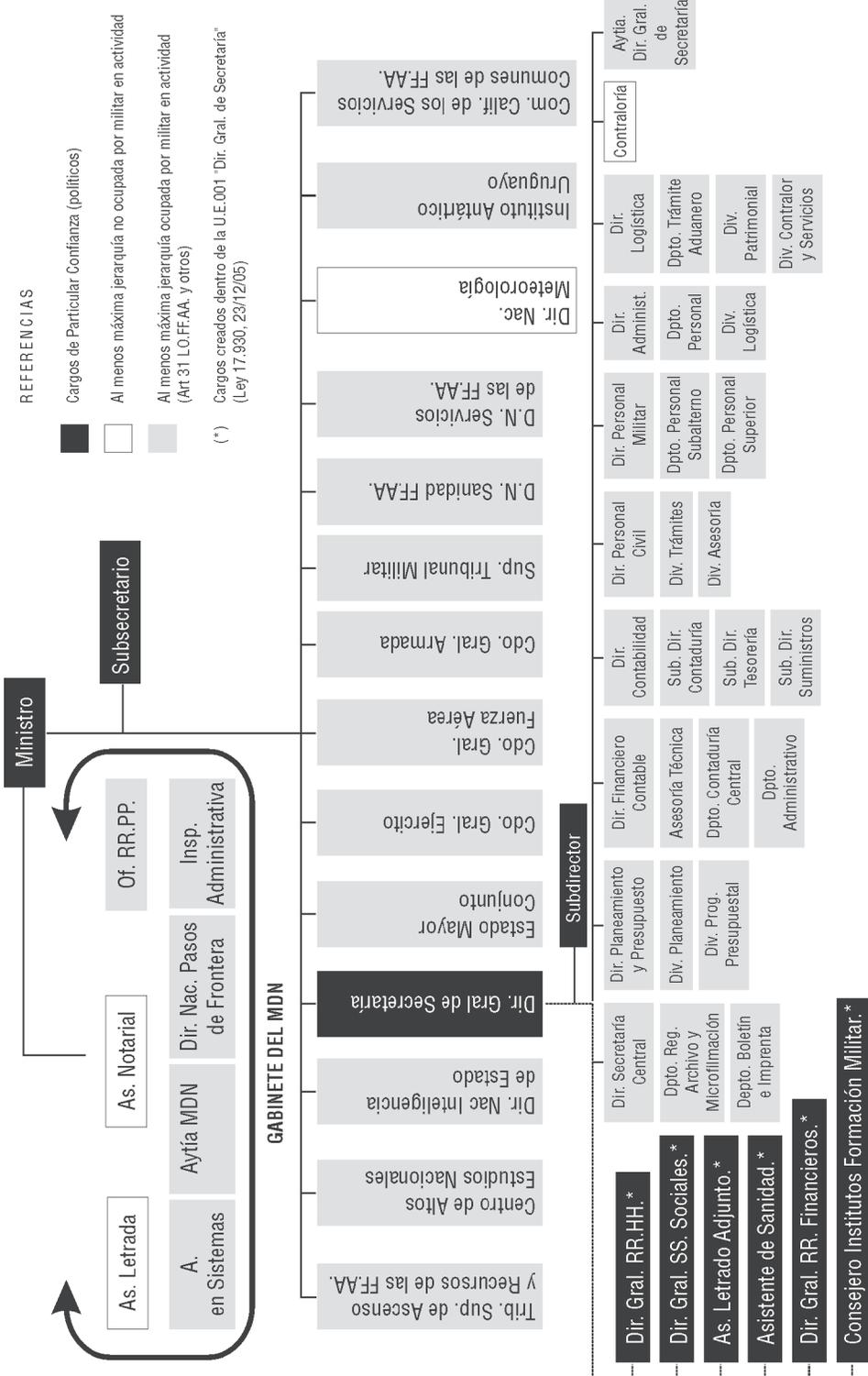
Resulta útil en este punto centrar la atención en el núcleo de organismos llamado «Administración Superior». Ella comprende al Gabinete del Ministerio y a la Dirección General de Secretaría –DGS, organismo administrativo central común a todos los ministerios uruguayos–. Está compuesta, en un primer nivel jerárquico, de 17 oficinas –11 en la DGS y 6 en el Gabinete– de las que a su vez dependen 19 oficinas más.<sup>10</sup>

El Decreto-Ley 14.157 define en su Art. 13 que: «*El Gabinete del Ministerio es el órgano auxiliar de éste en materia legislativa y jurídica, cumpliendo funciones de secretaría*». El Art. 14 indica que: «*La Dirección General de Secretaría es el órgano coadyuvante del Ministro en materia administrativa*». (El destacado es mío).

Estas dos fórmulas y su posterior concreción a nivel institucional reflejan una concepción acerca de la función que debe cumplir el MDN como conductor del sector que es bien diferente a la enunciada al comenzar este trabajo. En efecto, analizando la lista de competencias que se les asigna legalmente, se constata rápidamente que no existe un espacio central de elaboración y planificación

10 En el hipotético primer nivel pueden ubicarse las asesorías Letrada, Notarial y en Sistemas, Of. RRPP, Ayudantía del MDN, Dir. Nac. de Pasos de Frontera, Insp. Administrativa, las direcciones de Secretaría Central, Planeamiento y Presupuesto, Financiero Contable, Contabilidad, Personal Civil, Personal Militar, Logística, Dpto. de Acuerdos y Refrendos, Contraloría y Aytía. de la Dir. Gral. de Secretaría. En el segundo nivel: Dptos de Reg. Archivo y Microfilmación; Boletín e Imprenta; Contaduría Central; Administrativo; de Personal Subalterno; de Personal Superior; de Personal Civil y de Trámite Aduanero. También las divisiones de Planeamiento; Programación Presupuestal; Trámites; Asesoría; Patrimonial y Contralor y Servicios. Además, las subdirecciones de Contaduría; Tesorería y Suministros, así como la Asesoría Técnica.

# ORGANIGRAMA DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - URUGUAY. Con detalle de Dir. Gral. de Secretaría



Elaborado por PRISFAS - IOP/FCIS, en base a normativas legales vigentes al 31/12/2005

estratégica global de políticas. Es decir, el Ministro no cuenta con una instancia donde centralizar y procesar información relevante, y elaborar directivas y planes concretos sobre las tareas que pueden corresponderle tanto a las FFAA como a otras agencias estatales y al resto de la sociedad en la «*producción del bien público defensa nacional*». Un espacio donde, por ejemplo, se establezca comunicación y se coordinen esfuerzos con el Ministerio de RREE. Un espacio que de acuerdo a los supuestos adoptados al principio de este documento, debería ser predominantemente civil, y donde los oficiales militares se insertarían como consejeros expertos en materia de defensa militar.

En lo referente a la planificación y conducción de las actividades militares de defensa, la legislación vigente reconoce dos niveles: el conjunto y el específico. A nivel conjunto, el Estado Mayor Conjunto (Esmaco) es el organismo formalmente encargado de estas funciones.

Sin embargo, creado en 1973 como organismo de tutela del gobierno y la sociedad, nunca llegó a cumplir más que tareas de coordinación operativa entre las Fuerzas. Desde la restauración democrática el Esmaco no tiene función aparente.

A nivel específico, son las propias FFAA las encargadas de «*formular y ejecutar los planes de reclutamiento, instrucción, movilización y apoyo logístico...*» (Dec-Ley 14.747 de 28/12/1977), según lo dispuesto, mediante fórmulas muy similares, en las respectivas leyes orgánicas. Es así que la definición de las hipótesis de conflicto, doctrina de empleo, despliegue territorial, medios utilizados, formación del personal, etcétera, se ha realizado casi exclusivamente a nivel de cada Fuerza, sin mayor interacción con las demás.

En lo que tiene que ver con la producción de información, evaluación y análisis prospectivo de problemáticas, conflictos y situaciones de riesgo relevantes para la defensa, son tres los niveles donde existen organismos a los que formalmente se les han asignado competencias.

El primero de ellos lo constituyen los servicios de inteligencia de cada una de las Fuerzas, incluido el de la Prefectura Naval, dependiente de la Armada Nacional. Los mismos son dirigidos desde los respectivos Comandos Generales. El segundo, también referido a la actividad de inteligencia y conformado a partir de los cuadros de inteligencia militar —especialmente del Ejército (Dec. N° 405/999)— es la Dirección Nacional de Inteligencia de Estado (Dinacie), que depende directamente del ministro. El tercero es ocupado por el Centro de Altos Estudios Nacionales (Calen), que según el Dec. N° 87/005 tiene entre sus misiones, «*investigar y analizar permanentemente la realidad nacional en todos sus aspectos y su interrelación con el mundo*».<sup>11</sup>

Escapa a las posibilidades de este trabajo hacer un análisis crítico exhaustivo del funcionamiento de los organismos de inteligencia uruguayos. Sin embargo, parece válido hacer algunos comentarios parciales, a manera de provocación a la reflexión, aun a riesgo de no poder fundamentarlos aquí de manera suficientemente detallada.

En primer lugar resulta interesante señalar que ni en la normativa específicamente dedicada

---

11 Resulta interesante resaltar el hecho de que la última reestructura organizativa y redefinición de misiones del Calen se formalizó mediante un Decreto (N° 87/005, del 24/02/05) firmado por el presidente Batlle sólo cuatro días antes de que asumiera el nuevo gobierno electo.

a la Dinacie, ni en otras disposiciones legales, se establece concretamente qué puede considerarse un producto de inteligencia. Tampoco se nombran de forma explícita y concisa los asuntos o ámbitos sobre los que se puede o no producirla, ni las condiciones o métodos mediante los cuales puede realizarse.

Además, «*Uruguay no tiene mecanismos institucionales confiables*<sup>12</sup> que permitan someter a escrutinio cuáles son los asuntos que ocupan la atención de la Dinacie, quién los define, con qué métodos se recolecta la información y con qué criterios se la analiza y finalmente quién y cómo controla todo lo anterior». (Julían González, 2002 b). La misma apreciación vale para los servicios de inteligencia de las Fuerzas, y para la Dirección Nacional de Información e Inteligencia dependiente del Ministerio del Interior.

De esta forma, los jefes de cada uno de los servicios tienen un elevado nivel de autonomía respecto de las autoridades políticas del MDN o el Poder Ejecutivo para cumplir sus funciones. Al mismo tiempo, no parecen demasiado definidos y aceptados los mecanismos a través de los cuales la información y la inteligencia circulan y llegan finalmente a los niveles políticos de toma de decisión, lo que en definitiva debería constituir su única razón de ser.

Establecer con claridad todas estas cuestiones constituye un paso muy necesario —aunque obviamente, no suficiente— para poder ejercer algo de control sobre actividades que pueden tener consecuencias directas y graves en aspectos tan sensibles como la vigen-

cia de los derechos y garantías estipulados en la Constitución. También, por supuesto, para que estos servicios, absolutamente necesarios y centrales en cualquier esquema de defensa, brinden la máxima utilidad posible. Volviendo ahora al análisis de la «Administración Superior», vale decir que está compuesta mayoritariamente de organismos de administración del propio núcleo central del MDN. Organismos que, por regla general, más allá de controles formales no tienen injerencia a nivel de planificación y supervisión de las actividades del resto del ministerio y/o especialmente de las FFAA.

A modo de ejemplo, la Dirección Logística de la DGS no se dedica a resolver los múltiples y complejos problemas logísticos que involucra mantener en funcionamiento tres Fuerzas Armadas —que además tienen una importante presencia internacional (misiones de paz, Antártida). Tampoco genera planes para que en el futuro algunos de esos problemas desaparezcan, por ejemplo intentando que las FFAA utilicen vehículos, munición, equipos de comunicación, etcétera, compatibles. Por el contrario, se dedica a tramitar y proyectar resoluciones relacionadas con negocios jurídicos del MDN, entender en los asuntos relacionados con armamento y explosivos, y supervisar la realización de trámites aduaneros que correspondan al ministerio, entre otras actividades (Dec. N° 114/991).

En lo referente a asuntos presupuestales, parece una obviedad señalar que el MDN tampoco escapa a la realidad que afecta a todo el Estado uruguayo. Es público y notorio que el presupuesto no se elabora centralmente, guiado por objetivos estratégicos para todo el sector definidos por las autoridades políticas, ni informado por una visión de conjunto sobre la realidad del MDN y las FFAA. Por el contrario, resulta de compatibilizar los planes de desarrollo —o su-

---

12 «*Confiable alude tanto a las garantías que ellos otorguen a la ciudadanía en relación a sus derechos como a las garantías de mantenimiento del secreto sin el cual la inteligencia pierde razón de ser*». (Nota al pie incluida en el texto citado).

pervivencia— elaborados previamente por cada Fuerza y cada Servicio con las restricciones impuestas desde el Ministerio de Economía.<sup>13</sup>

Lo que sí parece interesante es observar hasta qué punto esa mecánica perversa se ha ido consagrando en la estructura organizativa del ministerio y las Fuerzas, haciéndola aun más difícil de revertir. El Art. 229 de la L.O.FFAA señala que «*compete al Ministerio de Defensa Nacional la coordinación de la planificación y el control de ejecución de los programas presupuestales de sus dependencias...*» Formalmente entonces, la Dirección Planeamiento y Presupuesto de la DGS tiene a su cargo, entre otros cometidos, la elaboración del preproyecto de presupuesto quinquenal, y el control del cumplimiento de metas y objetivos de los proyectos de inversión de todo el MDN.<sup>14</sup>

Sin embargo, esta dirección no diseña directamente ni siquiera el preproyecto de presupuesto de la propia «Administración Superior» en la que está inserta, cometido que es adjudicado a la Dirección Contabilidad de la DGS (Dec. N° 141/991 Art. 43).<sup>15</sup>

En resumen, la «Administración Superior» cumple tareas de *contralor* en materia jurídi-

ca, administrativa, contable y de recursos humanos, y de *coordinación de la planificación económico-financiera* (Dir. Plan. y Presupuesto), con competencia formal sobre todos los organismos del Ministerio, incluidas las FFAA. Al mismo tiempo, la mayoría de estos cuentan con sus propias estructuras administrativas, jurídicas y contables, y se encargan directamente de la *gestión* de las áreas mencionadas. En lo que tiene que ver con la actividad de *planificación*, cuando existe, se realiza también a nivel de cada organismo específico, con escasa injerencia de los niveles políticos.

### III. Organismos con funciones de carácter no estrictamente militar

Parece fácil afirmar que el MDN y las FFAA uruguayas albergan organismos con funciones y/o desarrollan *tareas no necesariamente relacionadas con la defensa nacional militar*. Una rápida revisión de las competencias del MDN y de la lista de *misiones subsidiarias* de las FFAA arroja algunos ejemplos que pocos estarán dispuestos a cuestionar.

Ahora bien, más allá de ese punto, no hay un acuerdo claro a nivel político, académico o militar a la hora de determinar concreta y exhaustivamente cuáles de esas tareas son «civiles» y cuáles «militares», o mejor aun, cuáles sería conveniente que siguieran desarrollándose en la esfera del ministerio, y cuáles deberían ser transferidas a otras instituciones estatales, o incluso suprimidas. Como tampoco lo hay acerca de qué criterios utilizar para hacer una selección de este tipo.

En vista de que este será uno de los temas centrales que la futura Ley de Defensa deberá definir, resulta pertinente armar un listado lo más abarcativo posible de esos orga-

13 En la mayoría de las agencias estatales uruguayas, el proceso de producción del Presupuesto se acerca más a esta segunda opción.

14 Resulta curioso que la normativa (Dec. 114/991 Art. 38 Inc. F) le encargue a esta dirección «*controlar el cumplimiento de metas y objetivos de los proyectos de inversión...*», excluyendo el control de gastos en otros rubros del presupuesto público: retribuciones personales, suministros y funcionamiento.

15 Por mencionar sólo algunos ejemplos más: el Instituto Antártico cuenta con su propia Comisión de Planificación y Finanzas (Dec. 555/994), y cada Fuerza tiene su organismo especializado a tales efectos, que en el Ejército y la Fuerza Aérea se llaman Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

nismos y funciones que puedan ser incluidos bajo el amplio rótulo «*de carácter no estrictamente militar*». Por razones de espacio, se hará referencia aquí sólo a los organismos que están directamente bajo la órbita del MDN, y no a los incluidos directamente en la estructura de las FFAA.

Para ordenar la descripción se propone agruparlos según la función central que cumplan, en torno a tres categorías: 1) prestación de servicios de seguridad/bienestar social, 2) funciones de autoridad, control y regulación, y 3) protección del medio-ambiente/investigación científica.

#### 1) PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SEGURIDAD/BIENESTAR SOCIAL

Esta categoría incluye básicamente a los servicios agrupados en la Dir. Gral. de los Servicios de las FFAA, a la Dir. Nac. de Sanidad de las FFAA, así como a algunos servicios y programas de bienestar social prestados directamente por las FFAA a sus integrantes, generalmente a instancias de los respectivos Estados Mayores Generales.

#### **Dirección General de los Servicios de las FFAA**

El primero de los tres servicios integrados en la DGSSFFAA, por antigüedad e importancia económica, es el Servicio de Retiros y Pensiones de las FFAA, cuyo primer antecedente data de 1911. En 1974 el mismo deja de tener patrimonio propio y gestión descentralizada para incorporarse al MDN, según lo definido por los Dec-Ley 14.157 y 14.189 ([www.srpffaa.gub.uy](http://www.srpffaa.gub.uy)).

Aun en un repaso tan escueto como este, resulta imposible eludir la mención a la delicada situación financiera de este servicio.

Según datos del BPS reproducidos por el Instituto Nacional de Estadísticas, en diciembre de 2003 el SRRPPFFAA brindaba unas 44.280 prestaciones, de un total de 812.434, es decir, poco más del 5,4% del total registrado por concepto de jubilaciones y pensiones en el sistema de seguridad social uruguayo.

Al mismo tiempo, y al igual que los demás servicios públicos estatales de previsión social, el militar presenta un grave desfinanciamiento, que en 2003 alcanzó los \$ 2.771,17 millones, implicando una erogación de \$ 1.422,99 millones con cargo a Rentas Generales.<sup>16</sup>

Tal como señala J. González (2005 a), en el caso del SRPFFAA dicha situación surge a partir del proceso de expansión del número de funcionarios del MDN ocurrido durante la dictadura, y posterior caída del mismo, que condujo a que «...en diciembre de 2004, la cifra de beneficiarios de prestaciones de retiro y pensionistas (...) superaba en unos 14 mil al número de militares activos cotizantes al servicio». Desbalance este que sigue agravándose en tanto sigue creciendo el número de beneficiarios mientras se reduce el de aportantes.

También influye en el mismo sentido el hecho de que los salarios que percibieron los militares durante la fase de expansión son mucho mayores que los que reciben actualmente, con lo que se agrava su impacto sobre el volumen de prestaciones a atender. Entonces se combinan caída del número y caída del salario real de los cotizantes en relación al de los beneficiarios. (J. González, 2005 a).

---

16 Esa erogación representó a su vez el 7,5% del déficit total de los servicios públicos estatales por concepto de jubilaciones y pensiones de ese año. (Elaboración propia en base a datos de [www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy)).

Continuando con la descripción de los componentes de la DGSSFFAA, hay que mencionar a los Servicios de Tutela Social y de Viviendas de las FFAA, ambos creados por la L.O.FFAA de 1974.

Según lo indicado en su página web, el Servicio de Tutela Social presta servicios fúnebres, administra un residencial para adultos mayores y puede financiar parcialmente la estadía de sus beneficiarios en residenciales o casas de salud. Además, ayuda a financiar el traslado y tratamiento en centros especializados para beneficiarios menores con capacidades diferentes. Financia audifonos y cristales oculares. Provee alojamiento a acompañantes femeninos de los beneficiarios del interior del país que se encuentren internados en el Hospital Central de las FFAA. Administra el «Parador Tajés» (Los Cerrillos, Canelones), donde funciona un «Centro de Recuperación Físico y Descanso del Personal Superior» –al que pueden acceder también sus familias–, así como una colonia vacacional en el mismo lugar.

En tercer lugar, el Servicio de Viviendas, creado en 1974, tiene por misión «*obtener vivienda propia para el Personal Superior y Subalterno de las FFAA en actividad o retiro...*». (Art. 27 de Dec-Ley 14.157). Gestiona líneas de crédito para construcción y/o reparación de viviendas, presta apoyo a cooperativas militares de vivienda y gestiona convenios con otras instituciones públicas para brindar soluciones habitacionales.

### **Dirección Nacional de Sanidad de las FFAA**

Se centrará ahora la atención en la DNSFFAA, que como se dijo anteriormente, según datos de Presidencia de la República del año 2004 insumió el 14,7% del presupuesto del Ministerio. Vale la pena nueva-

mente remitirse al análisis que de este servicio hace Julián González (2005 a).

Allí se indica que «*Sanidad Militar ha devenido un servicio médico de enorme cobertura por el porcentaje de población que atiende, así como por el espectro de servicios médicos que proporciona. A ella accede el conjunto de los funcionarios del Ministerio de Defensa y sus familias, así como los beneficiarios del sistema de retiros y pensiones militares y sus familias*».

«...en 1996 –último dato disponible en el INE– unas 130 mil personas tienen a Sanidad Militar como servicio de referencia para sus necesidades de salud». «*Desde su creación, Sanidad Militar tuvo como vocación constituirse en un servicio para la familia militar. Por lo tanto, no sólo se creó sobre la base de aportes de los propios militares, sino que su funcionamiento se financió en buena medida de igual forma. El enorme desarrollo adquirido por las FFAA y el Ministerio de Defensa en los '70 y '80 condujo a la actual realidad. Posteriormente, la necesidad de generar recursos propios para su sostenimiento, ha impulsado al Hospital Central Militar a desarrollar ciertas áreas de medicina altamente especializada y a la venta de servicios médicos que no sólo escapan a su vocación primigenia sino que lo alejan de un Servicio de Sanidad Militar stricto sensu. No puede dejar de mencionarse tampoco que la importante participación de fuerzas militares uruguayas en Misiones de Paz, ha obligado a la creación de un área especializada en medicina tropical. La atención sanitaria de contingentes y observadores militares, tanto durante su despliegue como previa y posteriormente, requiere fuertes inversiones*».

Para finalizar este breve retrato de los organismos dedicados a la prestación de servicios de bienestar social, parece importante hacer una breve digresión. La extrema disparidad en los «paquetes» de beneficios y remuneraciones no salariales que reciben los funcionarios de los distintos sectores del Estado uru-

guayo es una característica notoria y de larga data. En la inmensa mayoría de los casos ella no responde, como debería, a políticas coherentes y transparentes, definidas y justificadas en base a las especificidades de las tareas que cada funcionario cumple. Una vez más, lo mismo sucede en el MDN.

Se sostiene aquí que, como principio general, el personal del MDN y sus familias, así como el resto de los funcionarios de las distintas reparticiones estatales, debería gozar de beneficios y servicios sociales, y remuneraciones no salariales asignados según los mismos criterios generales, y a través de los mismos organismos que el resto de la sociedad.

No hay duda de que, de existir necesidades específicas o problemáticas particulares derivadas del ejercicio de su función, ellas deberían ser debidamente atendidas. Pero tales «consideraciones especiales» deberían definirse con la mayor transparencia posible, y buscando siempre no alterar el principio de igualdad recién definido.<sup>17</sup>

En el caso concreto del MDN, sin perjudicar los derechos adquiridos por el funcionariado actual, debería estudiarse la forma de adecuar las prestaciones sociales de los futuros funcionarios a dicho principio. Esto podría también permitir eliminar servicios y estructuras burocráticas que resulten redundantes con respecto al resto del aparato estatal, o bien fortalecer áreas civiles a partir de los servicios

---

17 Es claro que la aplicación concreta de una definición de este tipo implicaría una tarea de planificación y renegociación de las condiciones de trabajo de todo el sector público de tal magnitud que su mera enunciación puede parecer un sinsentido. No obstante ello, parece preferible problematizar esa disparidad, antes que aceptarla como natural y/o justa, de manera de intentar corregirla gradualmente a futuro, o al menos no acentuarla.

de la órbita militar que actualmente estén funcionando en mejores condiciones.

A modo de ejemplo, resulta aconsejable que las necesidades en materia de vivienda del personal militar sean atendidas por el Mvotma y/o el BHU, de acuerdo a los mismos criterios que rigen para el resto de la sociedad, y sólo en caso de que sea imprescindible por razones de servicio, mediante programas especiales para militares.

En el caso específico de la DNSFFAA, en primer lugar, debería distinguirse el servicio encargado de atender la sanidad del personal militar en servicio activo y en particular durante maniobras, despliegues en el exterior, o eventualmente, combate, de la atención médica a que tienen derecho el personal en situación de retiro y el conjunto de los familiares del personal militar en actividad o retiro.

En segundo lugar, debería profundizarse la integración ya existente entre el Hospital Central de las FFAA y el resto del sistema público, asegurando siempre que el altísimo nivel de atención alcanzado por el primero no se vea afectado, sino que por el contrario, pueda ser aprovechado por los demás usuarios de Salud Pública.

## 2) FUNCIONES DE AUTORIDAD, CONTROL Y REGULACIÓN

Esta categoría comprende a los organismos y servicios a los que se ha otorgado funciones de control y regulación de diversas actividades o ámbitos de acción civiles. En la órbita del MDN puede señalarse a la Dirección Nacional de Pasos de Frontera. En marzo de 2005 sus autoridades elaboraron un «Documento Informativo», que presenta una interesante descripción y análisis de su estructura y funcionamiento, por lo que se citará parcialmente aquí.<sup>18</sup>

La DNPPFF fue creada en 1974 «...como organismo concentrador de las funciones ejercidas por los demás Ministerios en la operatoria de frontera, otorgándole supremacía en la planificación, dirección y control». El Dec. 650/990 le quitó «...toda potestad de control y supremacía, y otorgándole atribuciones de coordinación vagamente definidas, a la vez que le eliminó su autonomía presupuestal...». Finalmente el Dec. N° 319/003 hizo aplicable la resolución del Grupo Mercado Común (GMC N° 3/95 de 1995) donde se establece la creación de Áreas de Control Integrado en los pasos de frontera, instituyendo a la DNPPFF como organismo coordinador por Uruguay.

Actualmente entonces la Dirección no tiene funciones de planificación o regulación, sino que simplemente coordina la actividad de los distintos servicios estatales que actúan en los pasos de frontera terrestre,<sup>19</sup> al tiempo que representa al país en grupos de trabajo del Mercosur relacionados al tránsito fronterizo. Tiene a su cargo también el cobro de cánones pagados por las Tiendas Libres de Impuestos instaladas en los pasos de Paysandú y Fray Bentos.<sup>20</sup>

### 3) PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE/ INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA

La tercera categoría engloba aquellos servicios u organismos que tengan como uno de sus cometidos centrales –reales o declarados–

el desarrollo y aplicación de investigación científica, y/o la protección del medio ambiente.

En primer lugar, hay que mencionar aquí al Instituto Antártico Uruguayo (IAU). En 1985 Uruguay pasó a ser uno de los 27 miembros consultivos del Sistema del Tratado Antártico. Con ello el país adquirió múltiples compromisos en relación al mantenimiento de programas científicos y a la preservación del ambiente en el área geográfica definida por dicho tratado.

A manera de contrapartida, se le permite participar en los foros multilaterales que establecen «...el marco jurídico, político y técnico en el que se deben desarrollar las actividades en ese territorio». (MDN 2005: 75) De esta forma, y siempre que el interés en la zona antártica se mantenga a lo largo del tiempo, Uruguay conserva posibilidades de reclamar en el futuro derechos de explotación de recursos naturales. Dicho interés se expresa especialmente a través de las actividades científicas desarrolladas directamente en la zona.

Como representante oficial del Estado uruguayo en el Sistema Antártico, el IAU es el organismo estatal responsable de preservar ese status al «...programar y desarrollar las actividades científicas, tecnológicas y logísticas antárticas...». Incluso «los Programas Antárticos a desarrollar por otros componentes del Estado o por Organizaciones Privadas, deberán realizarse previa coordinación con el Instituto Antártico Uruguayo», tal como señala el Dec. N° 555/994<sup>21</sup> de 15/12/1994.

En referencia al IAU puede realizarse un breve comentario. Por un lado, es claro que las FFAA tienen un rol central a desempeñar,

18 Salvo que se especifique lo contrario, las citas textuales presentadas aquí corresponden a ese documento.

19 A saber: los pasos fronterizos en Fray Bentos, Paysandú, Salto Grande, Bella Unión, Artigas, Río Branco, Chuy, Rivera y Aceguá.

20 Ellos representan alrededor de US\$ 20.000 mensuales, que desde 2003 se vuelcan directamente a la Cuenta Única Nacional. (DNPPFF, 2005).

21 Esta norma reformula la Org. y Funciones dispuesta para el IAU por el Dec. 137/981 del 24/05/1981.

especialmente en lo relativo al esfuerzo logístico que supone la presencia uruguaya en la Antártida, y parece natural que lo sigan desempeñando como hasta ahora. Por otro, sería deseable que, a fin de aprovechar al máximo el potencial que en materia de investigación y desarrollo científico ofrece este emprendimiento, se analizara si la coordinación realizada con instituciones como la Udelar y otros centros ha sido la adecuada, o si resulta recomendable que se les otorgue injerencia institucional directa en la elaboración y seguimiento de los programas de investigación del IAU.

En segundo lugar, hay que señalar a la Dirección Nacional de Meteorología. Este servicio surge originalmente dentro del Ministerio de Industria, Energía y Minería. Durante la presidencia de Gabriel Terra pasó al MDN. En 1967, mediante una disposición transitoria de la Constitución actualmente vigente volvió a la órbita civil, y desde 1974 se encuentra nuevamente en el MDN. La problemática de esta dirección ha sido muy discutida en otros ámbitos, por lo que no se ahondará demasiado aquí. Simplemente se señalará, por un lado, que la actual multiplicación de esfuerzos estatales en la materia (Fuerza Aérea, Armada, MDN, INIA) parece bastante difícil de justificar, y genera situaciones como la coexistencia de dos centrales de análisis meteorológico en el Aeropuerto de Carrasco.<sup>22</sup> Parece necesario emprender urgentemente una tarea de racionalización de las estructuras y recursos dedicados a estos servicios. Debería favorecerse la unificación de los mismos en torno a una dirección apta para alentar, de forma coordinada, la investigación en las múltiples materias en que esta disciplina puede hacer

aportes, de las cuales las aplicaciones estrictamente militares representan un porcentaje imprescindible pero menor.

### **A modo de conclusión: déficit democráticos y dificultades de gestión**

Siguiendo la estrategia planteada al inicio de este trabajo, se ha realizado una descripción rápida del MDN, haciendo foco en su carácter de institución militarizada, la distribución de competencias a su interior, y la existencia bajo su órbita de organismos con funciones no directamente relacionadas a la defensa militar.

Resta ahora hacer una breve apreciación de algunas consecuencias indeseables que estas tres características generan.

Como *déficit democrático* puede anotarse, en primer lugar, el hecho de que la *militarización* —omnipresencia militar y capacidad de los comandantes en jefe de *proponer* a los oficiales destinados a cada cargo— de la estructura del MDN contribuye a garantizar para los uniformados un importante e inconveniente nivel de autonomía en la conducción de las FFAA —y con ello de buena parte de la política de defensa.

A este resultado colabora también, de forma no menor, la particular estructura organizativa y distribución de tareas a su interior que presenta el ministerio. Esto es, que la «Administración Superior» ha sido concebida simplemente para llevar algunos registros y controles formales, y desempeñar funciones auxiliares. No para elaborar políticas y ejercer control de su implementación, cuestión que queda a cargo de los organismos supuestamente subordinados.

---

22 Agradezco al señor Gabriel Labrador la precisión sobre este punto.

Además, la referida omnipresencia militar está en contradicción con el establecimiento de una carrera funcional en el ministerio y con la necesidad de capacitación y especialización de personal civil en los temas de defensa nacional. De esta forma, tiende a perpetuarla como una esfera en la que el gobierno y la sociedad ejercen limitada incidencia efectiva. Es decir, la *militarización* del MDN retroalimenta de hecho el carácter de *actor pasivo* que en esta esfera de gobierno han jugado los actores civiles/políticos. Se ha favorecido así la persistente ausencia de un concepto y una política explícita de defensa nacional, en particular en su dimensión militar. Por otra parte, y si es cierto que *recursos son poder*, puede argumentarse que el manejo altamente autónomo de todos los organismos dependientes del MDN —que como ya se dijo, abarcan ámbitos que van mucho más allá de los asuntos de defensa y militares— favorece la injerencia militar en áreas que le son ajenas y fortalece el *poder político militar* (B. Abrahamsson, 1972).

También cabe hacer algunos comentarios acerca de cómo las tres características arriba reseñadas pueden perjudicar la capacidad de gestión de las áreas de políticas asignadas al MDN.

En primer lugar, puede afirmarse que la particular forma en que se distribuyen entre las tres Fuerzas las diversas direcciones del ministerio, sumada al hecho de que las decisiones fundamentales en torno a dichas instituciones se toman esencialmente dentro de las Fuerzas y no a nivel central, ha favorecido la escasa unidad y muy baja coordinación de políticas militares en sus diversas dimensiones. Fenómeno que podría caracterizarse como de *feudalización* de los institutos armados.

Partiendo de la ausencia de directivas políticas explícitas y de la virtual inexistencia de organismos efectivos de planificación conjunta de la defensa nacional militar, es muy limitada la coordinación y racionalización de las doctrinas de empleo, diseño, estructura y despliegue de Fuerzas, políticas de formación de personal, adquisiciones y logística, adquisición y desarrollo de sistemas de armas y equipamientos, relaciones internacionales de las Fuerzas, etcétera.

Casi *naturalmente*, cada Fuerza —como cualquier otra gran organización corporativa— tiende a desarrollar y proteger sus niveles de autonomía institucional al tiempo que, por sus funciones profesionales, desarrolla normas internas y formas de socialización que la diferencian, no sólo del mundo civil, sino también de las otras Fuerzas (R. Bañón y J. Olmeda; 1985).

Esa peculiar diferenciación entre las Fuerzas es un fenómeno casi universal que se explica tanto por sus diversas tradiciones como por sus distintos imperativos y especializaciones funcionales. Dichas diferencias también determinan rivalidades y prejuicios, casi siempre alimentados por vías formales e informales en las propias corporaciones.

En tal contexto, el corolario inevitable de la distribución inter-Fuerzas de los cargos en el ministerio es doble: asegura la preeminencia del Ejército a su interior y además retroalimenta la tradicional hegemonía política de esta Fuerza sobre las otras dos.

A la falta de consistencia del nivel conjunto contribuye también, como ya se dijo, la trayectoria histórica recorrida por el Esmaco y por el organismo al que está subordinado: la Junta de Comandantes en Jefe.

La *militarización* del MDN genera además otros problemas de gestión. En primer lugar, el hecho de que los cargos burocráticos se conviertan en destinos militares implica que quedan sujetos al mecanismo de rotación permanente que caracteriza la carrera de los oficiales militares. De esta manera, se ve disminuida la capacidad de generar especialización en las diferentes tareas, y de que la mencionada estructura burocrática con el tiempo vaya acumulando capacidades y saberes indispensables para mejorar su desempeño.

En segundo lugar, cuando los organismos *militarizados* tienen competencias que escapan parcial o totalmente al ámbito estrictamente castrense, se añaden aun otras dificultades. Por ejemplo, en el caso del Instituto Antártico, ¿son los oficiales de las FFAA los profesionales más idóneos para diseñar la política de investigación científica que permita sacar el máximo provecho a la presencia uruguaya en aquel continente?<sup>23</sup> O, invirtiendo el ejemplo, ¿es racional y/o razonable formar a un oficial superior para destinarlo a dirigir un centro de rehabilitación ecuestre?<sup>24</sup> ¿Y para destinarlo a una Dirección de Contabilidad?

En tercer lugar, el hecho de que los funcionarios militares estén sometidos simultáneamente a un doble sistema de jerarquías

—funcional del organismo al que fueron destinados, y militar—, implica la posibilidad de que en algún momento ellas entren en conflicto. Parece evidente que dicha *doble dependencia jerárquica* no sólo es inconveniente desde el punto de vista administrativo. Resulta incluso peligroso desde el punto de vista democrático que en el organismo político responsable de *gobernar* los instrumentos más poderosos de coacción física legítima del estado, existan realidades jurídicas que vuelvan difusas y potencialmente conflictivas las relaciones de dependencia y la fluidez y claridad de la cadena de mando.

Para finalizar esta exposición, parece conveniente reafirmar que ningún cambio o arreglo institucional o formal puede, por sí solo, asegurar la efectiva conducción política del sector defensa y la adecuada articulación de los roles de todos los actores involucrados.

Nuevamente, alcanzar ese objetivo depende, en primer y principal lugar, del esfuerzo, tiempo y atención dedicados por la dirigencia política nacional a conocer en profundidad esta temática y sus lógicas particulares. Y en particular, a encontrar respuestas sólidas y pertinentes a las urgentes y difíciles preguntas de cuáles son los objetivos estratégicos para este sector, qué rol corresponde a las FFAA en el esfuerzo por alcanzarlos, y entonces, qué tipo de FFAA necesita el país.

---

23 Dicho esto sin desconocer que es un representante del MEyC quien previamente informa al Consejo Directivo del IAU sobre los proyectos presentados (Dec. N° 555/994).

24 Agradezco a Sandra Perdomo la información brindada acerca del Centro Nacional de Rehabilitación Ecuestre.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abrahamsson, Bengt (1972).** *Military Professionalization and Political Power*, Sage, Beverly Hills.
- Bañón, Rafael y Olmeda, José A. (1985).** «El Estudio de las Fuerzas Armadas» en *La Institución Militar en el Estado Contemporáneo*. Alianza Ed. Madrid.
- Dirección Nacional de Pasos de Frontera (2005 inédito).** «Documento Informativo».
- Filgueira, Fernando; Garcé, Adolfo; Ramos, Conrado y Yaffé, Jaime (2003).** «Los Dos Ciclos del Estado Uruguayo en el Siglo XX», *El Uruguay del Siglo XX. La Política*, EBO, Montevideo.
- González, Julián (2002 a inédito).** «El Caso Uruguay». Documento de Trabajo para el Proyecto «Exportaciones Peligrosas: El impacto de la Política Internacional Antidrogas de los EE.UU. sobre la democracia y los Derechos Humanos», Washington Office on Latin America (WOLA). [[http://www.wola.org/ddhr/ddhr\\_home.htm](http://www.wola.org/ddhr/ddhr_home.htm)]
- González, Julián (2002 b inédito).** *Política Exterior del Uruguay en el Ámbito de la Defensa*. Tesis de Maestría en Ciencia Política. Instituto de C. Política, FCS, Udelar.
- González, Julián (2005 a inédito).** «Ministerio de Defensa Nacional de Uruguay: Análisis Diagnóstico y Elementos para la Interpretación de las Relaciones entre FFAA y Sociedad». Documento de Trabajo elaborado para el Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo, Rep. Fed. de Alemania.
- González, Julián (2005 b).** «Las relaciones de las instituciones militares y el gobierno en Uruguay». En: Iberoamericana. Revista Nórdica de Estudios Latinoamericanos y del Caribe, Institute of Latin American Studies, Stockholm University, Vol. XXXIV.
- González, Julián; Gonnet, Diego y Ramírez, Alejandro (2005 inédito).** «El Gobierno Progresista y la Cuestión Militar. De Enemigo Interno a Mando Superior de las FFAA.» Documento de Trabajo, Prifas, ICP.
- López, Selva (1999).** «Las Fuerzas Armadas Uruguayas en Democracia» en Diamint, Rut(ed) *Control Civil y FFAA en las nuevas democracias latinoamericanas*. GEL. Buenos Aires.
- López, Selva (2000).** «Forças Armadas e democracia: um olhar para o passado recente a partir do final do século». En Castro, Celso y D'Araujo, Celso. *Democracia e Forças Armadas no Cone Sul*. Editoria FGV. Rio de Janeiro.
- Ministerio de Defensa Nacional (2005).** *La Defensa Nacional. Aportes para un Debate*. Montevideo.
- Narbondo, Pedro y Ramos, Conrado (2002).** «La Reforma de la Administración Central en el Segundo Gobierno de Sanguinetti: Realizaciones y Déficit de un Enfoque Gerencialista». *Uruguay: La Reforma del Estado y las Políticas Públicas en la Democracia Restaurada (1985-2000)*, EBO, Montevideo.

**Runza, Ricardo (2000).** «Misiones, Despliegue y Organización de las FF.AA. de Argentina, Brasil y Chile». En revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Año 18 N° 1-2.

**Sain, Marcelo (2006).** «Notas sobre la gobernabilidad política de la defensa nacional y la modernización militar del Cono Sur». Seminario «Debate Nacional sobre Defensa. Aportes Internacionales». Ministerio de Defensa Nacional, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - Uruguay. Montevideo, 28 y 29 de marzo de 2006.

**Ugarte, José M. (2003).** «El control de la actividad de inteligencia: Realidad actual y tendencias hacia el futuro, un análisis centrado en América Latina». VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2003), CHDS, Santiago de Chile, 27 al 30 de octubre.

# Ministerio de Defensa: grandes definiciones

Ricardo Falero

---

## Aspectos generales

Para analizar los alcances y definiciones respecto a “defensa nacional”, se hace necesario puntualizar algunos aspectos vinculados fundamentalmente a lo que se establece en nuestras normas constitucionales.

a. El art. 4º de la Constitución de la República establece: “La soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación...”

b. La Nación se denomina República Oriental del Uruguay.

c. La República Oriental del Uruguay es la asociación política de todos los habitantes comprendidos dentro de su territorio (art. 1º), es y será libre de todo poder extranjero (art. 2º) y no será patrimonio de persona o familia alguna (art. 3º).

Surge entonces de lo precedente que la defensa de la nación implica la defensa de la República, de sus habitantes y sus derechos, de su territorio, de su independencia y soberanía, de su Constitución y de sus leyes.

Se puede afirmar además que la defensa nacional está vinculada al mantenimiento de todos los aspectos que hacen a la vida de toda la República, siendo el asunto militar un componente, muy importante por cierto, de la defensa.

Cabe recordar lo establecido en el art. 168 numeral 2 de la Constitución: “Al Presidente de la República actuando con el Ministro

o ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros corresponde (...) 2º. El Mando superior de todas la Fuerzas Armadas”.

Podemos entonces establecer:

a) La necesidad de contar con un Ministerio de Defensa que entienda en todo lo vinculado al aspecto militar de la defensa nacional. Sería este el ministro al que se refiere el numeral 2º del artículo precedente.

b) La dependencia de este ministerio de la estructura política e institucional del país y particularmente de uno de los tres poderes básicos del sistema democrático republicano, el Poder Ejecutivo, encarnado en el titular del mismo el presidente de la República.

c) A estos efectos deben establecerse específicamente los alcances, objetivos y jurisdicción de este ministerio teniendo en cuenta que el objetivo básico de su funcionamiento es atender a la existencia de las Fuerzas Armadas y que el Poder Ejecutivo es quien determina todo lo concerniente al objetivo de las mismas.

## La sociedad civil y las FFAA

El pasado más o menos reciente ha generado en la sociedad civil una notoria predisposición hacia la Fuerza Armadas, e incluso de las Fuerzas Armadas hacia la sociedad civil. Esta realidad es necesario cambiarla puesto que las Fuerzas Armadas de un país no son

ajenas a su gente sino que, por el contrario, deben ser parte importante de la estructura institucional y social de la población.

La defensa nacional es cuestión propia de todos los ciudadanos, atañe a todos y es un derecho de todos que asegure su paz y convivencia, y es deber de todos colaborar en su desarrollo y en la eficacia de su gestión.

El país debe ahondar en estos temas y la forma de hacerlo es generar los mecanismos, que en otros países existen, para que esta integración se dé efectivamente.

Por cierto que no pueden mezclarse sistemas educativos que persigan objetivos disímiles, pero sí pueden complementarse en algunos aspectos y en particular en aquellos que se han ido perdiendo en el entramado social.

Tampoco se pueden generar mecanismos de coerción, como la obligatoriedad de un servicio militar, pero se debería generar una más amplia gama de posibilidades para que todo aquel que lo desee, o los padres que deseen que sus hijos puedan tener algún tipo de instrucción militar, puedan fácilmente obtenerla con las mismas facilidades con que se ingresa a la Enseñanza Secundaria.

En los momentos actuales, donde es notoria una ruptura de nuestro entramado social, la posibilidad de que los jóvenes puedan acceder a un tipo de aprendizaje donde existe disciplina y se acerquen a temas tales como estrategia, aeronavegación, marina, por ejemplo, se transforma en muy importante. Por un lado la oferta educativa se fortalece y se complementa, por otro lado permite a familias con dificultades serias contar con otro recurso que permita a sus hijos desarrollarse, y por otro lado permite a los jóvenes contar con otro apoyo que los ayude a poder desarrollarse más dignamente.

Al mismo tiempo esta vinculación entre distintos sistemas de enseñanza estaría acercando a la sociedad civil al tema militar, y viceversa.

Por cierto, y puede parecer redundante decirlo, no se puede nunca perder de vista los objetivos de la enseñanza pública nacional, sino tan solo complementarla.

A este respecto existen en la legislación comparada variables diversas, de las que se podrían tomar las soluciones que otros países adoptaron, como por ejemplo Francia y el Servicio Nacional de ese país.

### **La vigencia de la institucionalidad y las Fuerzas Armadas**

En su libro “Repensando a los militares en política”, Alfred Stepan hace un análisis lúcido de la situación de las democracias en Brasil, Argentina y Uruguay luego de las dictaduras. Stepan comienza recordando a Max Weber: “El monopolio del uso legítimo de la Fuerza” es parte misma del estado moderno.

Más adelante Stepan habla de sociedad civil, sociedad política y Estado.

Nosotros los ciudadanos de este país sabemos lo que ha significado que el uso de la fuerza saliera de las manos del Estado, entendido este como la entidad que hace posible la permanencia en el tiempo de la nación, y pasara a manos de los profesionales de las Fuerzas Armadas, y el monopolio en el uso de la fuerza que ellos ejercieron. Ninguna modificación, ningún cambio, ninguna reestructuración institucional debe perder de vista estos hechos recientes y con heridas no cerradas, sino por el contrario debe corregir las consecuencias y tratar de evitar su repetición.

Con este propósito se hace necesario establecer mecanismos que permitan y que motiven al poder político a tener injerencia en los temas militares, y a la sociedad civil no sentirse ajena al mismo.

Algunas puntualizaciones parecen necesarias:

A) La política en materia de Defensa Nacional deber ser una política de Estado, y si bien el presidente es el comandante de las Fuerzas Armadas, todo el sistema político, mayorías y minorías representadas en el Parlamento nacional, deben poder participar a la hora de la toma de decisiones.

B) Esta participación de los representantes de la ciudadanía estaría legitimando más el funcionamiento de la Fuerzas Armadas, y además poniéndola más cerca de la población, es decir de los representados.

C) El país carece de una estrategia nacional en materia de desarrollo y de inserción en los distintos ámbitos a nivel internacional; todas las estrategias son de corto plazo, no duran más que un periodo de gobierno, y cada gobierno desconoce lo realizado por el anterior.

Estas puntualizaciones nos permiten realizar algunas afirmaciones que van en el mismo sentido que venimos desarrollando.

1. Se debe contar con un organismo que permita construir una estrategia nacional duradera, y por lo tanto deberá estar integrado por las distintas expresiones políticas existentes.

2. Se debe contar con un organismo que en coordinación con el anterior y con las Fuerzas Armadas, analice en el marco institucional todos los aspectos vinculados a la

defensa nacional en algunas áreas específicas, y también de composición plural.

En estos dos aspectos también existe legislación comparada, por ejemplo Chile puede servir de modelo.

### **Las Fuerzas Armadas y el funcionamiento de diversas instituciones**

Como consecuencia del periodo dictatorial las Fuerzas Armadas fueron durante varios años omnipresentes, y el país debe hoy corregir tal irregularidad. En algunas áreas la dependencia es absoluta, mientras que en otras existe aunque menos formal.

Para aclarar nuestros dichos mencionamos a continuación algunas de estas instituciones: Instituto Antártico, Meteorología, Comunicaciones, Aviación Civil, Pasos de Frontera, Área Naval del Puerto de Montevideo, Retiro Militar, Justicia Militar.

Estas instituciones tienen un importante contenido civil, incluso aquellas en las que pueda parecer tan solo militar, pues por su carácter técnico no necesariamente deben ser mantenidas bajo la égida de las Fuerzas Armadas. De cualquier modo se hace necesario un análisis más detallado que excede el propósito de esta presentación, y seguramente el ámbito de la discusión y posterior aprobación de una nueva Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas sea la oportunidad adecuada, contando con el funcionamiento de los dos organismos mencionados anteriormente.

A modo de aclaración debe establecerse que estas consideraciones tienen algunas otras anteriores y complementarias; menciono dos de ellas: la propia presentación verbal realizada en la apertura de estos talleres en la Intendencia Municipal de Montevideo, y

la jornada llevada adelante en la sala 17 del Palacio Legislativo (Anexo), organizada por el Calen. Creo que la discusión de estos temas nos ha convocado en forma permanente luego de la restauración democrática en el país.

Es bueno en estos temas establecer luego de ciertas consideraciones, algunas propuestas concretas.

1. Establecimiento de una Ley de Defensa Nacional, que le dé al ministerio el estatus jurídico que necesita y de acuerdo a las disposiciones constitucionales vigentes. En la actualidad el Ministerio está considerado dentro de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, y esta anomalía propia de época de dictadura debe ser corregida.

2. La aprobación de una nueva Ley Orgánica Militar que tenga en cuenta las definicio-

nes y objetivos que deben lograrse en nuestro país para vivir en un sistema republicano y democrático.

3. El establecimiento de un diseño educativo con amplia difusión, que permita ampliar la oferta educativa actual y que incluso sea complementario del actual sistema a nivel de estudios secundarios, permitiendo a padres y alumnos encontrar formación en áreas a las que actualmente no accede, y contención en algunos casos de dificultades importantes de inserción social.

4. Creación de un Instituto Nacional de Estrategia.

5. Creación de un Instituto Nacional de Defensa.

Estos últimos teniendo en cuenta las consideraciones oportunamente mencionadas.

# Panel IV

## 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

MODERADOR: FÉLIX BESIO

En la tradición jurídica y política del Uruguay todo lo referido a las Fuerzas Armadas ha tenido escaso tratamiento público.

Nadie discute sin embargo que las FFAA, componente militar de la defensa nacional, constituyen los organismos estatales responsables de ejecutar las políticas definidas por las autoridades de gobierno en dicho ámbito.

En tal sentido y desde el punto de vista de la cadena de mando, nuestro país posee una tradición constitucional muy arraigada que establece la clara sujeción de las instituciones militares a las autoridades políticas legítimamente electas.

En dicho aspecto, el país ha optado por una solución original expresada en la figura jurídica de *Mando Superior*: un organismo colegiado integrado por el presidente de la República actuando en acuerdo con sus ministros (art. 168 inc. 2º). No existe, sin embargo, previsión específica alguna respecto a situaciones de emergencia y/o de guerra. En nuestro ordenamiento legal, por lo tanto, tampoco está prevista la figura jurídica de un comandante en jefe de las Fuerzas Armadas.

Así, cada una de las Fuerzas, por intermedio de su comandante en jefe como jerarca máximo, queda subordinada al Mando Superior. Existe cierta indefinición en dicha solución legal. El cargo de comandante de Fuerza es provisto por el Mando Superior, quien designa a un oficial general

que, por dicho acto, pasa a ostentar el rango/jerarquía de teniente general o vicealmirante, en el caso de la Armada Nacional.

Entonces, ¿se trata de un *primus inter pares* o constituye un grado jerárquico al que, sin embargo, se accede sin venia del Senado, como ocurre con todos los ascensos de los oficiales superiores?

Por otra parte, también existe cierta ambigüedad que surge de la supervivencia de las Juntas de Oficiales Generales derogadas en 1986<sup>1</sup>, pero que en los últimos veinte años han sido un mecanismo informal que ciertos comandantes en jefe del Ejército han usado, a veces, hasta como *gesto político*.

En lo referido a las misiones de las FFAA, la actual definición establece como *cometido fundamental defender el honor, la independencia y la paz de la República, la integridad de su territorio, su Constitución y sus leyes, debiendo actuar siempre bajo el mando superior del presidente de la República, en acuerdo con el ministro respectivo, de conformidad con lo que establece el artículo 168, inciso 2º, de la Constitución*.

Por otra parte, el Mando Superior ha ido asignando una serie de otras misiones accesorias o secundarias a las Fuerzas en función de las definiciones contenidas en la Ley Orgánica de las FFAA.

¿Es necesario revisar estas definiciones?  
¿Deben cambiarse, precisarse, etcétera?

Un análisis de los documentos de las tres Fuerzas Armadas muestra que, a partir de las definiciones generales de la Ley N° 14.157 y de las *misiones asignadas*, ellas *deducen* sus misiones<sup>2</sup> y que, además, lo hacen con grados diversos de latitud y profundidad

¿Es conveniente que este hábito de *deducción de misiones* largamente desarrollado por las Fuerzas y tácitamente promovido y aprobado por el Mando Superior a lo largo de muchas décadas se mantenga?

Por otra parte, respecto al *tipo de misiones* que cumplen las FFAA es posible detectar cierta acumulación de tareas y competencias de muy diverso tipo que se han ido sumando a su misión fundamental.

Algunas son de carácter policial y de seguridad pública, como la custodia perimetral de cárceles o ciertos aspectos de la misión asignada a la Prefectura Nacional Naval o a las tareas de policía aeroportuaria de la Policía Aérea Nacional,<sup>3</sup> otras técnico-civiles como Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica, ciertos aspectos de las tareas de Parques Nacionales o Veterinaria y Remonta, etcétera. También debe agregarse aquí un conjunto de otras tareas que se han denominado *de apoyo a la comunidad, apoyo al desarrollo, acción cívica, etcétera*. Todas ellas vinculadas en general a debilidades de diversos sectores estatales y/o a situaciones

de emergencia que, en muchos casos, se han convertido en permanentes.

Conviene revisar y diagnosticar esta realidad tan diversa para intentar ordenarla, estableciendo lineamientos de políticas y eventualmente, si ello se estima conveniente, líneas de transformación que no afecten el eficaz cumplimiento de funciones y servicios públicos. El objetivo debiera ser la mejora de la eficacia y la eficiencia en su prestación.

En particular, teniendo en cuenta la experiencia histórica y sus consecuencias: ¿es necesario establecer vallas jurídicas más precisas respecto a la asignación de tareas de seguridad interior para las FFAA?

Una atención particular, por la importancia que ellas han adquirido, ocuparían las misiones de paz, misión de *apoyo a política exterior del país*. Sin embargo, por su carácter, ellas son objeto de análisis en el Capítulo 3 de este volumen.

Finalmente, debe considerarse la cuestión de la interoperabilidad entre Fuerzas y de la adopción del modelo de la operación *conjunta*, hoy universalmente aceptado por todos los especialistas y adoptado por los estados más avanzados.

El concepto de *doctrina conjunta* sufre, entre otras, las rémoras derivadas de su utilización durante los años 70 y 80, etapa en la que fue incorrectamente empleada para definir los mecanismos de coordinación de

las fuerzas de seguridad para la represión interna y el control social.

Sin embargo, la perpetuación de una realidad de relativa autarquía de cada una de las Fuerzas Armadas se constituye en fuente de ineficiencias e ineficacias, con la consecuencia del mal uso de los escasos recursos públicos disponibles para la defensa nacional militar.

De lo señalado se desprende un cuestionamiento: ¿la actual realidad de tres Fuerzas Armadas casi independientes debe ser sometida a revisión?

Si ello es así: ¿sobre qué bases institucionales, con qué estrategia de implementación y en función de qué lineamientos políticos y organizativos generales?

Todos estos asuntos, demasiados seguramente, junto a las interrogantes arriba explicitadas, son los que integran el área de interés alrededor de la cual se ordenan los textos que conforman el capítulo que sigue.

J. G. G.

1 Artículo 3° de la Ley N° 15.808.

2 Ver “Aportes para un Debate Nacional”, MDN 2005. También en [www.mdn.gub.uy](http://www.mdn.gub.uy)

3 Tanto la ley orgánica de la FAU, como el Código Aeronáutico, pero —especialmente— el decreto 113/99 (Reglamento de policía aérea nacional), manejan la referencia a una Policía Aérea Nacional, que tiene la función de control del espacio aéreo (cumplimiento de normativas de vuelo, control de tránsito, sobrevuelos, etc.) tanto como la seguridad de las instalaciones (normas de transporte de carga, prevención de delitos, etcétera). La Policía Aeroportuaria no ha sido definida como tal. Conceptualmente, es la parte de la policía aérea que vela por la seguridad de las instalaciones, de acuerdo a la normativa vigente.

## PRESENTACIÓN DE LOS PANELISTAS

### JUAN PIOLI

- Actualmente, Subdirector del Centro de Altos Estudios Nacionales
- Diplomado en Estado Mayor (en el Instituto Militar de Estudios Superiores)
- Diplomado en Altos Estudios Nacionales (en el Centro de Altos Estudios Nacionales) y en Geopolítica (en la Universidad Católica)
- Licenciado en Ciencia Política (en la Universidad de la República)
- Máster en Estrategia Nacional por el Calen
- Docente de Estrategia y de Geopolítica en el IMES

### ANDRES GUBITOSI

- Actualmente ocupa la Jefatura de la Primera División del Estado Mayor General de la Armada
- Oficial diplomado de Estado Mayor Naval, egresado de la Escuela de Guerra Naval de la Armada
- Doctor en Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República
- Realizó cursos navales en Argentina y Brasil

### ALFONSO LESSA

- Periodista. Trabaja en varios medios
- Lic. en Relaciones Internacionales por la Facultad de Derecho de la Universidad de la República
- Magíster en Ciencia Política por el Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República



# Grandes lineamientos hacia el diseño y la implementación de la interoperabilidad entre fuerzas y la doctrina conjunta

Juan Pioli

---

Voy a centrar la exposición en el subtema «*grandes lineamientos hacia el diseño y la implementación de la interoperabilidad entre fuerzas y la doctrina conjunta*», pero debo hacer una digresión acerca de las misiones de las FFAA.

¿Por qué esta digresión? Porque la interoperabilidad y la acción conjunta tienen un sujeto –obvio–, las FFAA, pero también un «*para qué?*» que lleva, ineludiblemente, al cometido de ese sujeto.

Por mandato legal las FFAA son el núcleo básico de la población, encargado de organizar y ejecutar los actos militares de la defensa nacional.

Su cometido fundamental es defender el honor, la independencia y la paz de la república, su integridad territorial, su Constitución y sus leyes.

Pero, además, sin detrimento de su misión fundamental deberán apoyar y tomar a su cargo los planes de desarrollo que le fueran asignados, realizando obras de conveniencia pública.

De modo que, hoy, con la actual ley orgánica, hay un cometido principal que requiere el uso o la amenaza del uso del componente militar del poder nacional, esto es, en un escenario bélico o, dicho en términos más abarcadores, desde una perspectiva estratégica adversarial.

Pero en esta perspectiva no actúan en solitario: si bien son el núcleo básico de la defen-

sa militar, no son toda la defensa porque esta tarea es un deber y un derecho de todos los orientales.

Además, como dije, la ley prevé otra participación, ya no bajo una lógica adversarial, sino más bien en un ámbito de colaboración con el desarrollo.

En esta participación, las FFAA sólo actúan ante la asignación expresa de un cometido y esta no puede, además, menoscabar el cumplimiento de la misión principal. Y acá las FFAA no son ni siquiera el «*núcleo básico*» (como en la misión principal), sino un elemento que ayuda a otro organismo que tiene, este sí, la responsabilidad principal en el área.

En ambos tipos de misiones –principal y secundarias– las FFAA no actúan como un componente aislado sino de consuno con otros sectores de la sociedad.

La interoperabilidad y la acción conjunta deben, entonces, tener en consideración que las FFAA no cumplen sus misiones como un elemento aislado de la sociedad sino dentro y junto a ella; con ella y para ella.

No sólo interoperan entre sí las FFAA sino que lo hacen en contacto funcional estrecho con la sociedad que, en su conjunto, sostiene el esfuerzo nacional de defensa.

En pocas palabras, las FFAA tienen cometidos para la guerra y también para la paz, los primeros de mayor enjundia que los segun-

dos, pero ambos los debe desarrollar en comunión con otros sectores del entramado social, nunca en soledad, nunca como parte de la ajenidad.

Ahora bien, respecto a esta dicotomía funcional, la teoría sociológica y politológica ha oscilado en torno a ciertas afirmaciones clásicas y comúnmente consideradas contradictorias.

Por un lado Huntington ha sostenido que el profesionalismo, es decir la preparación permanente y metódica en aspectos específicamente militares, es el elemento fundamental que evita la intervención de los militares en política y lleva al constreñimiento estricto a sus funciones.

Por el contrario, la falta de profesionalismo conduce, según él, al desarrollo de otros roles y mediante estos a la tentación de aplicar el poder fáctico en contra de las instituciones.

Al mismo tiempo Finer encuentra en el profesionalismo elementos que frenan el intervencionismo en política y también halla otros que lo estimulan.

Abrahamsson por su parte, estima que, durante la paz, la ausencia de perspectivas ciertas de aplicar conocimientos profesionales en una guerra, conduce a los militares a emplearlos en la intervención política como una suerte de cometido vicario.

Por lo tanto misiones subsidiarias o secundarias (tanto como la ausencia de aplicación de las FFAA en misiones principales) tienen claroscuros en el campo teórico; hay luces que iluminan su ejecutoria y también sombras que desalientan su empleo.

Pero les propongo apartarnos un tanto de estas teorías ancladas en los tiempos para-

dojalmente ardientes de la guerra fría (Huntington escribió el texto que cito en 1957, Samuel Finer en el 62, Abrahamsson diez años después) y mirar estas misiones desde una perspectiva distinta que tenga también en cuenta la consideración de otras variables:

- estos corrimientos o desplazamientos institucionales sobre los que advierte la teoría, no ocurren cuando existe en las FFAA una auténtica cultura cívica.
- tampoco cuando la sociedad en su conjunto tiene expeditos y usufructúa canales de participación política en y para la democracia.
- ni cuando existe un control institucional político sobre las FFAA (no digo control civil por un doble motivo: porque los militares también pueden –en retiro– integrar ese elenco de contralor y, sobre todo, para evitar esa dicotomía civil/militar que tiende a separar en guetos a funcionarios que ya tienen en su formación profesional elementos de socialización muy fuertes y diferenciadores. Además esta acepción de «civil» que separa de «lo militar», es recién la sexta acepción de la palabra y hace olvidar la primera acepción – «ciudadano», que justamente une al militar con quien no lo es en una única, indiferenciada e irrenunciable categoría de sujeto de derechos y de deberes políticos. Como tal el militar debe ser antes que «soldado», «civil» o sea «ciudadano», o sea «sujeto de derechos y deberes políticos» (tan internalizada está esta concepción disociadora que para muchos seguramente resonará absurdo que el militar debe ser, en ese sentido, civil).
- tampoco ocurre aquel desplazamiento institucional cuando todos asumimos la autoridad inmarcesible de la ley, es decir, reconocemos y aceptamos que la autoridad úl-

tima reside en la ley, no en el funcionario encargado circunstancialmente de su cumplimiento.

Consideremos también las misiones desde un punto de vista más pragmático: si las FFAA tienen una distribución geográfica que alcanza todo el territorio nacional, si poseen recursos humanos, medios materiales y una capacidad organizacional y logística que asegura su empleo inmediato en cualquier momento del día y en cualquier día del año, si ello es así, si ese recurso está allí, ¿por qué no emplearlo en acciones de apoyo a otras instituciones cuando así lo demanda el interés público? ¿No podremos los uruguayos encontrar un equilibrio inteligente entre la misión principal y las secundarias, una feliz alternativa original y propia que nos permita, más allá de las teorías polares que cité al inicio y parafraseando a Rodó, no rehacer una huella sino adelantar el propio pie en la búsqueda de una verdad más lúcida?

Finalmente, veámoslo desde una perspectiva profesional: cuando se está participando de una misión de paz, o evacuando damnificados por las inundaciones, o en control de incendios forestales u otras actividades secundarias: ¿acaso no se están ejecutando procedimientos permanentes de operaciones, no se está articulando una cadena logística, no se está ejercitando un sistema de comunicación, de comando y de control?, ¿y eso no es instrucción para el combate?, ¿no es una forma de prepararse para la guerra en tiempo de paz y, al mismo tiempo volcar a la sociedad parte de lo que esta invierte en el sector militar de la defensa? ¿No nos exigen, además, estas actividades cierta flexibilidad, cierta adecuación de nuestros medios?, y por eso mismo: ¿no nos ayuda a preparar medios flexibles y versátiles para enfrentar conflictos y amenazas cambiantes?

Esta definición previa de las misiones es importante porque de ella depende la exten-

sión, el alcance de la interoperabilidad y de la acción conjunta de las FFAA. Pasemos, entonces, a este aspecto más específico.

Interoperabilidad es una capacidad, una capacidad de integración de los recursos –humanos, materiales y organizacionales– de dos o más fuerzas, bajo un mando único, para alcanzar un objetivo común.

La doctrina conjunta procura la articulación de los niveles tácticos y estratégicos de las fuerzas para la aplicación en el acto capital de la primera –la batalla– o en el campo de acción más propio de la segunda, que es el teatro de operaciones.

No implican uniformizar sino –si me permiten usar como referencia gráfica un principio del arte– encontrar la unidad en la diversidad y la diversidad en la unidad.

Ambas –doctrina conjunta e interoperabilidad– deben ser entendidas como instrumentos que refuerzan la capacidad de cada fuerza, dotándola de la vitalidad de un tronco común y, a su vez, permiten que este se beneficie de las peculiares aptitudes de cada una de las fuerzas.

Se trata, por un lado, de dar unicidad a la sustancia y por otro, de explotar las particularidades, cuando estas son funcionales (no disfuncionales) a la defensa.

Ahora bien, ¿cuál es ese tronco común que elimina peculiaridades disfuncionales y, al mismo tiempo, alienta la permanencia de aquellas que son funcionales?

En ese sentido, la interoperabilidad no es posible si no existe:

1º Un cuerpo doctrinario común que arranca con un mismo «ethos», una misma

vocación de servicio, una misma visión idealizada de la institución como escuela de moral estoica con un fin solidario sustentado en un marco axiológico del cual sólo mencionaré una virtud cardinal: la «*abnegación*», esencial porque asegura el empleo de los demás valores militares en función del interés superior del servicio y no en provecho de intereses subalternos.

Cuerpo doctrinario compuesto, además, por normas reglamentarias comunes: reglamentos disciplinarios comunes, sistema de calificaciones y de ascensos similares, sistema de enseñanza general común, que incluye una instrucción militar de orden cerrado también común, comunes procedimientos de análisis e investigación militar (estudio de misión, apre-

ciación de situación, etcétera) y hasta un lenguaje técnico profesional compartido.

- 2º Un sistema de comunicación también común.
- 3º Una logística común en lo inespecífico de cada fuerza.
- 4º Una administración documental común.

Claro que esto no agota el tema, son sólo lineamientos generales; también queda claro que esto requiere una operatividad que introducirá cambios no en la epidermis sino en las entrañas de las fuerzas, de lo contrario sólo serían un esbozo en la levedad de una hoja de papel o en la instancia evanescente del discurso.

# Fuerzas Armadas, componente militar de la defensa

Andres Gubitosi

---

## El Estado

La noción de Estado implica la simbiosis de dos conceptos: el de Estado Comunidad, que hace a la relación del poder político con la sociedad, y el de Estado Institución, que tiene que ver con la noción de poder político soberano.<sup>1</sup> El Estado así definido cobra vida propia cuando consideramos la nación, que es la agrupación social de una comunidad, identificada por características comunes culturales, étnicas, lingüísticas o históricas, que vive sobre un territorio. El Estado entonces existe como tal cuando se comprueba la existencia de una comunidad humana, que definimos como población, cuando esta se asienta sobre determinado espacio geográfico aceptado como territorio y cuando dicha comunidad se organiza bajo un gobierno independiente, es decir un poder soberano. El ejercicio del poder político soberano de esta entidad conocida como Estado Nación, requiere de la existencia de órganos de gobierno institucionales, los que hacen posibles las funciones del poder.<sup>2</sup> Merece agregarse que la Convención Interamericana de Montevideo en 1933 sobre Derechos y Deberes de los Estados, agregó un elemento más a los tres anteriormente expresados: la capacidad de entablar relaciones con otros Estados.<sup>3</sup>

---

1 Ministerio de Defensa Nacional de la República Oriental del Uruguay, «La Defensa Nacional, Aportes para un Debate», 25-26. <http://www.mdn.gub.uy/paginas/libro.asp>.

2 *Ibidem*.

3 William R. Slomanson, *Fundamental Perspectives on International Law* (San Diego: Thomas Jefferson School of Law, 2003), 55.

## Los tres componentes

La interacción de los Estados en la escena internacional requiere de la articulación armónica de tres componentes que, en rigor, son los pilares sobre los que se sustenta la vida y el desarrollo de los mismos. Estos componentes son: el político, el económico y el militar. El poder político es el generador de las ideas, que orientan el esfuerzo de una nación hacia la consumación de los objetivos nacionales. Estas ideas, para que puedan ser materializadas necesitan de recursos –los bienes y servicios– provenientes del poder económico. Sin estos recursos, las ideas quedarían en eso, solamente ideas. Por otra parte, la riqueza del componente económico sin la orientación del poder político puede transformarse en un gasto innecesario de los recursos. Finalmente, sin el respaldo de la fuerza que representa el componente militar, la riqueza se torna vulnerable y la estructura del país sería una entelequia incapaz de concretar los objetivos nacionales, definidos por el poder político.<sup>4</sup>

## La defensa nacional como parte de un sistema integral

La defensa nacional puede apreciarse como parte de un sistema integral, que guarda total similitud con el cuerpo humano. El ser humano, para vivir en equilibrio, necesita

---

4 Roberto Luis Pertusio, *Entre la Guerra y la Paz, ese Corto Trecho* (Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales, 1997), 83-84.

que sus sistemas biológicos funcionen adecuadamente y de manera integrada. Cuando agentes externos perturban el equilibrio, el sistema inmunológico, es decir el sistema de defensa, se activa en forma automática, lo que restaura las condiciones normales de funcionamiento. Estas autodefensas están diseñadas naturalmente de manera armónica, de acuerdo con las necesidades del cuerpo humano, así como el componente militar de un Estado se diseña para activarse en respaldo de los intereses nacionales y en armonía con los componentes político y económico.<sup>5</sup>

### Los tres ámbitos

Sobre la base de estos tres componentes, el político, el económico y el militar, el Estado interactúa en el ámbito internacional. Las ideas del poder político se debaten en los foros como es el caso de las Naciones Unidas; el intercambio económico se desarrolla en los mercados, como ser los bloques regionales, y el componente militar opera en los territorios, ya sean estos de jurisdicción nacional como fuera de fronteras en lugares donde el poder político así lo dispone, en apoyo a su política exterior.<sup>6</sup> En estos ámbitos el poder político en consenso con la sociedad define sus intereses. Estos intereses son objetos que la sociedad valora. Pueden ser reales como el territorio nacional o los recursos naturales o pueden ser intangibles como: soberanía, democracia o respeto al derecho internacional.<sup>7</sup> En consecuencia, el componente militar existe para respaldar dichos intereses.

5 Eduardo Ulery y otros, «Gobernabilidad y Seguridad Hemisférica». Trabajo que obtuvo el 2º Premio en el Concurso Académico Internacional «AACD-CID-2003-2004» de la Junta Interamericana de Defensa, marzo 2004, 14-17.

6 Alonso y otros, *Estrategia, Teoría y Práctica* (Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales, 1998), 53-54.

7 *Ibidem*, 39-43.

## LOS INTERESES Y OBJETIVOS

El Estado define intereses vitales, que como su adjetivo lo indica, son intereses por los cuales la sociedad está dispuesta a desarrollar su mayor esfuerzo bélico, porque está en juego la vida misma de la nación. Algunos de estos intereses surgen del análisis de la Constitución de la República, otros requerirían ser definidos en alguna oportunidad. También se definen intereses estratégicos o coyunturales que implican la importancia que la nación le da a determinados objetos en determinados períodos de tiempo. En respaldo a estos intereses coyunturales el país no necesariamente se compromete en conflictos armados, lo que no significa que no sean aspectos importantes para el desarrollo nacional o el bienestar de sus habitantes. Por consiguiente, el componente militar existe para actuar en respaldo de los intereses nacionales, ya sean estos vitales o estratégico-coyunturales.

### Los roles

Teniendo en cuenta los conceptos precedentes, el respaldo del componente militar a dichos intereses se materializa definiendo objetivos nacionales, que son la concreción de un efecto deseado sobre los intereses, es decir: qué queremos lograr. Como ejemplo podemos citar la defensa del territorio en todos sus ámbitos –terrestre, marítimo y aéreo–, la protección de los recursos naturales, la preservación del medio ambiente, la defensa del sistema democrático-republicano, el respeto al derecho internacional y la contribución a la paz y seguridad internacionales. Por ende, respaldar dichos objetivos requiere de la actuación del componente militar en tres grandes roles: un rol militar –que incluye un aspecto de control–, un rol diplomático y un rol de apoyo.<sup>8</sup>

## El rol militar y el control de los espacios

El rol militar se visualiza fácilmente. Entre otras cosas puede identificarse como la defensa de la soberanía y la integridad territorial e implica el compromiso del componente militar en acciones de combate. Por soberanía entendemos la capacidad del poder político de tomar decisiones libre de presiones e interferencias, es decir, por propio imperio. El concepto de integridad nos lleva de la mano al de íntegro, que significa aquello que está compuesto de todas sus partes.<sup>9</sup> Y es aquí donde surge una tarea de control de lo que sucede en los espacios terrestre, marítimo y aéreo del país que, en rigor, constituyen la integridad territorial.

Las FFAA ejercen jurisdicción en estos tres espacios, aunque en este sentido hay que destacar que lo hacen acotadas a los aspectos que hacen a la vinculación del Estado con sus vecinos y con la comunidad internacional en su conjunto. Si bien no son tareas de combate, forman parte del control que el Estado debe hacer para velar por el cumplimiento de la ley en dichos espacios. A modo de ejemplo, la Armada, como autoridad marítima nacional, es el órgano que hace valer la ley del Estado en los espacios marítimos, como puede apreciarse claramente en su misión.<sup>10</sup> Precisamente porque son espacios

que limitan con la soberanía de los vecinos o con espacios de libre uso internacional, por ende, sujetos a interferencias o incidentes, es que se considera pertinente que la Armada ejerza dichos controles.

La Fuerza Aérea, como autoridad aeronáutica nacional, ejerce el control del espacio aéreo del país. En este caso, el espacio aéreo también es otra zona en la cual el sobrevuelo por parte de aeronaves no nacionales está consagrado, siempre y cuando se cumpla con las pautas establecidas por la legislación nacional e internacional.

En cuanto al Ejército Nacional y su actuación en el espacio terrestre donde el Estado interactúa con el exterior, cobra suma importancia el control de las fronteras. En este sentido, hay que tener en cuenta que Uruguay constituye un espacio atractivo, patrimonio exclusivo de sus habitantes. Su territorio firme, escasamente poblado y considerado como una pradera con importantes reservas de agua, debe salvaguardarse de interferencias e intereses externos. Por consiguiente, el Ejército es el órgano por excelencia para asegurar la integridad de los límites terrestres, a fin de evitar una situación de fronteras permeables que comprometan los intereses mencionados.

Queda claramente de manifiesto que esta tarea de control de los espacios terrestres, marítimos y aéreos, que implica el velar por el cumplimiento de la ley del Estado, no merece necesariamente ser identificada con una tarea policial. Es una tarea de control realizada por el componente militar en el ámbito de las jurisdicciones de cada una de las fuerzas, en lo que tiene que ver con hacer valer la ley del Estado. Dista de ser una tarea de policía interna, es decir el ejercer como autoridad para controlar la ley nacional en lo interno. Es por ello que, el atender eventua-

8 Armada Nacional, *Doctrina de la Armada, Cambio I* (Montevideo: Comando General de la Armada, 2000), V-1-V-3.

9 Larousse, *El Pequeño Larousse Ilustrado* (México: Ediciones Larousse, 1996), 563.

10 Ley 17.296 del 21 de febrero de 2001, Misión de la Armada: La Armada Nacional como parte integrante de las Fuerzas Armadas tiene por misión la Defensa de la Constitución y las Leyes del Estado, de su Integridad Territorial y el ejercicio de la **Autoridad y Policía Marítima**, a fin de contribuir a defender el Honor, la Independencia y la Paz de la República (el destacado es nuestro).

les reclamamos para patrullar las calles en aras de la seguridad pública, no tienen cabida en los roles del componente militar.

La tarea de control que las FFAA desarrollan como parte de su rol militar es coherente con el ejercicio de la autoridad en los espacios territoriales por los cuales el Estado se vincula con el exterior, ya sea con sus vecinos o con el resto de la comunidad internacional, como ser el espacio marítimo, el aéreo o las fronteras terrestres. Precisamente, porque hace a la vinculación del Estado con el exterior es que las FFAA son el órgano representante del Estado en los mencionados espacios. Cabe agregar que el elemental principio de cometidos homogéneos nos lleva a utilizar la capacidad existente que el componente militar tiene en base a su preparación para el combate —esencia del rol militar—, en el desempeño de tareas de control necesarias para garantizar la soberanía e integridad territorial, en clara sintonía con el Ministerio de Relaciones Exteriores. Estas tareas de control no se relacionan con cuestiones de policía interna, competencia esta que recae en otros órganos del Estado.

## El rol diplomático

Considerando uno de los elementos esenciales del Estado, que es la capacidad de entablar relaciones con otros Estados, y sin olvidar que el componente militar actúa en respaldo de los intereses nacionales, arribamos a la necesidad de definir el rol diplomático que desempeña el componente militar. Este rol determina que las FFAA operen en respaldo de la política exterior del país. Al comienzo de este análisis se definieron los ámbitos de acción de los componentes político, económico y militar. En cuanto al político, se mencionó a los foros como los espacios para el debate de las ideas. Luego, estas

ideas deben materializarse en acciones concretas y tangibles. La voluntad declarativa no es suficiente para consumir los objetivos que se formulen. Es aquí donde el componente militar contribuye a la consumación de las ideas mediante su presencia en los territorios u organismos de interés, en concordancia con la política exterior definida por el poder político.

Como ejemplo de lo anterior merecen destacarse la participación de la Armada, Ejército y Fuerza Aérea en representación del Estado ante organismos internacionales afines a sus ámbitos de operación, como ser la Organización Marítima Internacional, el Instituto Panamericano de Geografía e Historia y la Organización de Aviación Civil Internacional, respectivamente.

La presencia de agregados de Defensa acreditados a nuestras embajadas constituye otro aspecto del rol de las FFAA en apoyo a la política exterior. Así como el embajador es el representante del poder político del Estado, también con funciones de enlace comercial que opera en consonancia con el potencial económico, el agregado de Defensa es la imagen del componente militar del Estado en el exterior. La composición de la representación diplomática del país de acuerdo a los intereses nacionales es una muestra fiel de la articulación armónica de los componentes político, económico y militar.

Un capítulo aparte es el correspondiente al rol diplomático desempeñado por el Velero Escuela «Capitán Miranda». Este buque, además de cumplir una tarea de adiestramiento práctico de los jóvenes oficiales de la Armada, base fundamental para el desempeño de la fuerza en su rol militar, constituye una verdadera «embajada itinerante». Para visualizar el alcance de este concepto, cabe mencionar que este buque incorpora a su

tripulación estudiantes de diversas universidades públicas y privadas, oficiales del Ejército, Fuerza Aérea y Policía, junto a oficiales navales de países amigos; sin distinción de sexo. Ello ha hecho posible que un importante número de compatriotas, hombres y mujeres, hayan tenido la oportunidad de surcar los mares del mundo y por ende, haber estado en contacto con diversas culturas. El «Capitán Miranda» también ha sido vehículo para la difusión de los productos fabricados por la mano de obra nacional, habiendo insertado en el exterior la conocida marca «importado de Uruguay».

El «Capitán Miranda» es una fiel muestra del país en el exterior. Su tripulación e invitados especiales nacionales constituyen un crisol de nuestra sociedad. Su apoyo a la difusión de los productos nacionales significa su respaldo al potencial económico. Por último, un buque de la Armada que enarbola el pabellón de la República está representando al poder político y al componente militar, ya que se considera territorio nacional. En consecuencia, el «Capitán Miranda» es una herramienta más que el Estado tiene a su disposición para obrar en respaldo de los intereses nacionales.

El despliegue de observadores y contingentes militares para operaciones de paz de las Naciones Unidas es una clara demostración del efectivo cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el poder político. Todo esto materializa en hechos las ideas que sustentan los principios de multilateralismo, respeto al derecho internacional, a la solución pacífica de controversias y por ende a la convivencia pacífica de los pueblos.

Merece especial destaque el apoyo que las FFAA hacen a la política antártica nacional. Uruguay, como miembro del Tratado Antártico, se ha comprometido al desarrollo de

distintas tareas que hacen a los derechos y deberes de las partes contratantes. Una vez más, el componente militar materializa en el territorio, en este caso la Antártida, los intereses definidos por el poder político, proyectándolos en regiones distantes del territorio nacional tradicionalmente concebido.

Puede apreciarse que el rol diplomático de las FFAA va en total consonancia con el objetivo enunciado por el gobierno, de «insertar a Uruguay en el mundo».

### El rol de apoyo

Las FFAA, al prepararse para el cumplimiento de su rol militar, generan capacidades aptas para el desempeño de tareas acordes a su idoneidad y los ámbitos de jurisdicción. En un Estado en vías de desarrollo, un análisis de los más elementales principios de cometidos homogéneos y de economía de medios permite concluir que existe un rol de apoyo que las FFAA son capaces de desempeñar. Es aquí cuando el componente militar es llamado a actuar en respaldo a los objetivos que Uruguay se plantea como estrategia de país.

El objetivo nacional comúnmente conocido como «el país productivo» merece ser considerado en su total dimensión. Ese objetivo no implica un desafío para el componente económico de manera exclusiva. El componente militar debe actuar en respaldo a este alto objetivo nacional, en sus ámbitos de operación. A modo de ejemplo, si consideramos que el 6% del Producto Bruto Interno nacional proviene de la actividad marítima y que más del 70% de las exportaciones salen por vía marítima, arribamos a la siguiente conclusión: los intereses marítimos ejercen una marcada influencia en la concreción del objetivo «país productivo», esbozada por el poder político.

Respaldo este supremo objetivo implica para el componente militar, por ejemplo, el asegurar la libre explotación de los recursos vivos y no vivos de la zona económica exclusiva y la plataforma continental. El poder militar es quien respalda este objetivo, en este caso, mediante su rol de apoyo. Las tareas involucradas en este rol pueden ser las de realizar la prospección científica de la plataforma así como el patrullar los espacios marítimos para evitar la depredación de los recursos y/o la contaminación por buques de terceros países.<sup>11</sup>

La importancia de las terminales marítimas para el desarrollo del poder económico implica contar con vías navegables seguras para el acceso a los puertos, así como también ofrecer condiciones de seguridad durante las operaciones portuarias. La Armada, por cometidos homogéneos, con sus capacidades y en ejercicio de la autoridad marítima nacional está en condiciones de garantizar la seguridad de las vías navegables, esenciales para el ingreso de abastecimientos críticos, como el petróleo, que como es obvio, llega al país a través de las líneas de comunicación marítima. Ello implica la realización de tareas hidrográficas, diseño y mantenimiento del balizamiento de canales seguros que materialicen la factibilidad de continuar exportando y la utilización de la capacidad de construcción y reparación naval. También implica poseer medios capaces de mantener abiertas las vías de navegación, así como medios capaces de proteger las líneas de comunicación marítima y de ese modo, contribuir al logro del objetivo nacional «país productivo».<sup>12</sup>

11 En el año 2005, buques y aeronaves de la Armada Nacional capturaron cuatro pesqueros de bandera extranjera pescando en forma ilegal en aguas jurisdiccionales uruguayas.

12 La Armada Nacional cuenta con buques barreminas para mantener abiertos los canales de acceso a los puertos y con fragatas aeronaves de patrulla marítima para la protección de las líneas de comunicación marítima.

Asimismo, las eficiencia de las terminales aéreas y seguridad de vuelo en el tráfico del espacio aéreo nacional, constituyen objetivos que contribuyen en forma muy importante al «país productivo». Es sabido que los aeropuertos son la «puerta de entrada» al país de autoridades, empresarios, inversores y turistas, todo lo cual redundando en un ingreso de divisas que potencia al componente económico. La Fuerza Aérea, como componente que ejerce la autoridad aeronáutica nacional, opera en su jurisdicción en respaldo al reiterado objetivo nacional «país productivo».

El Ejército está en condiciones de desempeñarse en apoyo a las tareas que el poder político le encomiende en el espacio terrestre, en el entendido de que las mismas representan un respaldo a los intereses u objetivos nacionales. Valga como ejemplo su participación en las acciones emprendidas para impedir la expansión de la fiebre aftosa. Esta tarea, si bien no puede relacionarse con la capacidad para el combate, tuvo enorme repercusión como apoyo a un objetivo establecido por el poder político y sin lugar a dudas, contribuiría claramente, de ser necesario, a respaldar el objetivo nacional «país productivo».

Un punto que merece ser resaltado es lo que hace al rol de apoyo a las Fuerzas Armadas es el atinente a su participación en proyectos conjuntos de investigación científica. Es así que más allá de los trabajos de investigación que se desarrollan en la Antártida, se destacan otros emprendimientos conjuntos que se cumplen desde años atrás; por ejemplo: con la Facultad de Química en el área de la contaminación marina del Río de la Plata, tarea esencial en el cuidado del medio ambiente. Otro trabajo de investigación implementado con la Facultad de Ciencias es en el área de los agentes de prevención de la oxidación. Finalmente cabe señalar que al

momento también se están creando ámbitos de trabajo de investigación con universidades privadas en el área de ciencia y tecnología.

## **Interoperabilidad y acción conjunta**

La contribución del poder militar a la concreción de los objetivos nacionales se manifiesta de modo integral. Sin embargo, para maximizar el accionar del componente militar, este se subdivide en tres fuerzas, según el ámbito de operación. El despliegue y operación de medios en dichos ámbitos requiere de recursos humanos, infraestructura y hasta de una «cultura» y «lenguaje» propios, determinados precisamente por la naturaleza específica de tales ámbitos de operación y la característica de los medios. No obstante, estos ámbitos no constituyen compartimentos estancos. Muy por el contrario, el espacio terrestre, el marítimo y el aéreo tienen puntos de contacto y de hecho, son componentes de la integridad territorial. Por consiguiente, para respaldar eficazmente los intereses nacionales es necesario concebir la acción conjunta de la Armada, el Ejército y la Fuerza Aérea en cualquiera de los roles que sean llamadas a desempeñar. De hecho, no es concebible el accionar de las fuerzas en forma compartimentada, en la medida que es muy claro que las poblaciones habitan en el espacio terrestre, pero también se nutren de las posibilidades de desarrollo que ofrecen los espacios marítimo y aéreo.

En la medida en que la sociedad expande sus horizontes en estos tres ámbitos, genera intereses en los mismos. Y es deber del poder político transformar esos intereses en objetivos realizables en aras del bien común. Luego, el respaldo a dichos intereses y a la concreción de los correspondientes objetivos recaerá sin dudas en el componente mi-

litar como un todo. Esa totalidad no es otra que el accionar conjunto de las FFAA. Este accionar conjunto está basado en lo que se denomina «interoperabilidad».

La interoperabilidad consiste en que distintos elementos de una totalidad, en este caso del componente militar, son capaces de actuar en forma armónica, coordinada, sin interferencias mutuas y en tareas propias de la idoneidad profesional específica de cada uno de los elementos, en contribución al objetivo común, en este caso, el respaldo a los intereses nacionales. Ello implica el accionar ya sea de la Armada, el Ejército o la Fuerza Aérea en sus ámbitos de operación específicos con el apoyo de la o las otras fuerzas, o el accionar conjunto a modo de un trinomio, en los espacios donde los tres ámbitos, terrestre, marítimo y aéreo se conjugan para conformar un teatro o área de operación que requiera de la unidad de los esfuerzos específicos.

En Uruguay pueden definirse claramente tres áreas en las cuales los tres elementos del componente militar están llamados a actuar en forma conjunta. Ellas son el litoral oeste sobre el río Uruguay, el litoral platense y el litoral oceánico. No existen dudas de que en estas áreas se da la interacción de los ámbitos terrestre, marítimo y aéreo, sobre las que las FFAA están llamadas a operar en forma conjunta.

Cabe destacar que las FFAA vienen actuando en forma conjunta en apoyo a un interés nacional muy importante, como lo es la presencia en la Antártida, demostrado por el hecho de que el Uruguay es miembro del Tratado Antártico. En este lejano territorio, de clara interacción entre los ámbitos marítimo, terrestre y aéreo, las tres fuerzas han operado en respaldo al interés nacional con elevado grado de interoperabilidad, materializando en hechos concretos los objetivos que el poder político ha trazado.

Las operaciones de mantenimiento de la paz son otra muestra del accionar conjunto. En este sentido, el país tiene desplegado en Haití un batallón conjunto, donde el jefe es un oficial del Ejército, el segundo jefe es un oficial de la Armada, estando integrado por personal subalterno de las tres fuerzas. Este batallón conjunto ha recibido felicitaciones de parte de las autoridades de las Naciones Unidas por su excelente desempeño.

La interoperabilidad se ha manifestado eficientemente en las operaciones de búsqueda y rescate en las que la Armada, la Fuerza Aérea y el Ejército se han desempeñado coordinadamente, en un área de responsabilidad asignada a Uruguay equivalente a diez veces su superficie terrestre.<sup>13</sup> Lo mismo ha ocurrido con la custodia perimetral de cárceles llevada a cabo por efectivos de las tres fuerzas, y las tareas desarrolladas en apoyo al Sistema Nacional de Emergencias.

Es interesante destacar la integración del Sistema Nacional de Emergencias y sus capacidades potenciales para incrementar la interoperabilidad y el accionar conjunto de las FFAA, así como también se da la articulación armónica de los componentes político, económico y militar. El decreto de creación del Sistema Nacional de Emergencias le asigna cometidos de planificar, coordinar, ejecutar, conducir, evaluar y entender no solamente en la acción sino también en la prevención de situaciones. Y estas situaciones no son exclusivamente de emergencia, sino que también son de crisis o similares que ocurran o

sean inminentes en el territorio nacional, su espacio aéreo, marítimo y fluvial, que afecten directa o indirectamente al Estado, sus habitantes o bienes de los mismos.<sup>14</sup>

El decreto luego define las situaciones de emergencia, crisis o similares. Aquí se profundiza en una amplia gama de situaciones, entre las que se enumeran todo tipo de desastres naturales. Pero la lista no se agota en ello, sino que también abarca la contaminación ambiental y acciones terroristas. Finalmente, el decreto es sumamente abarcativo, ya que a modo de salvaguarda incluye otras situaciones excepcionales que causen conmoción social, ocasionadas por fenómenos naturales o por la acción humana.<sup>15</sup>

El otro aspecto notable del Sistema Nacional de Emergencias es su composición. Aquí hay que referirse al Consejo Nacional de Emergencias, órgano subordinado del sistema, integrado entre otros por el secretario de la Presidencia, el ministro de Relaciones Exteriores, el ministro de Economía y Finanzas, el ministro de Defensa Nacional y los comandantes en jefe del Ejército, Armada y Fuerza Aérea.<sup>16</sup> Puede apreciarse claramente que en el Consejo Nacional de Emergencias están representados los componentes político, económico y militar.

Al mencionado consejo se le asignan funciones de asesoramiento, de proponer políticas para la planificación y la elaboración de medidas para prevenir y enfrentar las situaciones encuadradas en el decreto, que como se ha visto, son sumamente amplias.<sup>17</sup> Analizando los cometidos del Sistema Nacional

---

13 A modo de ejemplo, en el año 2005 las Fuerzas Armadas rescataron del mar a 48 personas cuyas vidas estaban expuestas a condiciones meteorológicas sumamente adversas. Este ha sido el fruto de la ejecución de 255 misiones que involucraron a muchos hombres y mujeres operando buques, aeronaves y vehículos.

---

14 Decreto del Poder Ejecutivo 371/95, Artículo 1°

15 *Ibidem*.

16 *Ibidem*, Artículo 7°.

17 *Ibidem*, Artículo 8°.

de Emergencias y considerando la integración de sus comités subordinados, puede apreciarse que el mismo podría visualizarse como un ámbito para el debate, el análisis y el diseño para la acción conjunta y el incremento de la interoperabilidad.

La acción conjunta y la interoperabilidad deben fomentarse en ciertas etapas de la formación del profesional militar. Al comenzar en su carrera, el militar debe educarse y actuar en su dominio específico, a saber en el espacio terrestre, marítimo o aéreo, según corresponda, adiestrándose en la operación de los medios que hacen posible la ejecución de las tareas específicas. A medida que el profesional militar avanza en su carrera, la conducción de las fuerzas hace necesario apreciar el accionar conjunto en toda su dimensión. Por ende, la formación específica va cediendo su lugar a la conjunta. En este sentido, las FFAA han venido implementando cursos de formación conjunta en las jerarquías medias y superiores. Esto se suma al hecho habitual de que algunos oficiales estudian y se gradúan en Estado Mayor en los cursos que se imparten en las otras fuerzas.

### **El mando superior de las FFAA**

El mando superior de las FFAA es ejercido por el presidente de la República actuando con el ministro de Defensa o con el Consejo de Ministros, siendo esta estructura la prevista en la Constitución para que el poder político ejerza la conducción del componente militar.<sup>18</sup> Esta conducción se canaliza a través de los comandantes en jefe de cada una de las fuerzas. Aquí cabe hacer la siguiente

precisión conceptual. Un comandante es responsable de la preparación, disciplina y empleo de la fuerza, tarea esta que se ciñe perfectamente a las responsabilidades que tiene un comandante en jefe. Por otra parte Mando es una situación por la cual un superior ejerce autoridad sobre un subalterno.<sup>19</sup> Es por ello que el Mando Superior de las FFAA consagrado en la Constitución permite adecuadamente el ejercicio de la autoridad por parte del poder político. Luego, los comandantes en jefe de las respectivas fuerzas se hacen cargo de todo lo atinente al alistamiento de su fuerza de acuerdo a los lineamientos establecidos por el mando superior, es decir, por el poder político.

La existencia de tres fuerzas –Armada, Ejército y Fuerza Aérea– no significa que las mismas deban operar en forma autónoma en todos los casos. Por el contrario, la legislación vigente prevé la conformación de comandos conjuntos para el cumplimiento de misiones concretas establecidas por el mando superior a fin de abordar una situación determinada. Ello significa que tanto la Armada, como el Ejército o la Fuerza Aérea, son responsables de concebir, preparar y alistar fuerzas, para que luego un «utilizador», en este caso un comandante conjunto designado por el poder político, asuma el comando de esa fuerza conjunta integrada por elementos de las tres fuerzas orgánicas, a fin de cumplir una misión concreta asignada, la que contribuirá al logro de un objetivo también establecido por el poder político. Por consiguiente, no existe incompatibilidad entre la naturaleza del mando superior de las FFAA, los comandos orgánicos –Armada, Ejército y Fuerza Aérea– y un eventual comandante de una Organización de Tarea –que integra

---

18 Constitución de la República Oriental del Uruguay, Artículo 168.

---

19 Ley 14.157, Orgánica de las Fuerzas Armadas, Artículos 85 y 86.

elementos de las tres fuerzas—, designado para el cumplimiento de una misión asignada.

En cuanto a la misión de cada una de las fuerzas, la misma debe figurar en la legislación —como de hecho ocurre—. Sin embargo, es claro que a partir del análisis de la misión redactada, surgen ya sea en forma explícita o implícita, tareas a ser ejecutadas por las fuerzas. Es deber profesional de las mismas el apreciar qué tareas implica el cumplimiento de la misión. Pero ese análisis no se realiza de manera aislada en el seno de cada fuerza. Es mediante el intercambio de argumentos y de un contacto permanente con el poder político, que se definen tareas a satisfacer por las FFAA; en definitiva, objetivos a concretar en respaldo a los intereses nacionales, factibles de realización con los recursos disponibles en el potencial económico.

De manera que la «deducción» de objetivos y/o tareas es una consecuencia natural del análisis de la misión, lo que no es incompa-

tible con lo que directamente disponga el poder político, sino que por el contrario, el diálogo entre los componentes político, económico y militar es indispensable para diseñar una conexión entre objetivos y recursos, que en definitiva, será lo que haga posible el respaldo a los intereses nacionales, esencia fundamental de la existencia del componente militar de un país.

Como reflexión final cabe destacar que las FFAA, integrantes del componente militar del Estado, son organizaciones costosas. Sin embargo, carecer de ellas implica un costo mayor, ya que el involucrarse en un conflicto es una mala opción y el esfuerzo por evitarlo es una brillante inversión. El desafío es comprender que hoy día, los Estados no tienen un enemigo fijo y sí tienen objetos vulnerables a preservar, es decir, intereses. Y es por ello que el objetivo principal del componente militar del Estado es cautelar el principal bien colectivo, entendido como el desarrollo, el crecimiento sostenible y el bienestar de su población.

# Una ecuación compleja: FFAA eficientes, escasos recursos y brecha tecnológica

ENTRE LOS PREJUICIOS DEL PASADO Y LOS DESAFÍOS DE UN MUNDO EN TRANSICIÓN

Alfonso Lessa

---

En primer lugar cabe congratularse por este evento. El mayor éxito de este debate está constituido por el mismo hecho de su realización. Y en particular por la amplitud con que se ha desarrollado, tanto desde el punto de vista de la diversidad política como de la heterogeneidad de disciplinas, y por tanto de los puntos de vista con que se abordan las discusiones.

Cualquier análisis que se realice sobre esta temática tan compleja no puede ignorar algunos elementos fundamentales, ya sea desde la perspectiva internacional, como desde los ángulos más restringidos pero no menos importantes de las realidades regional y nacional. Y puede incluir desde el comienzo una pregunta clave y polémica: ¿Son necesarias para un país como Uruguay las Fuerzas Armadas? ¿Un país con serias dificultades económicas y graves problemas sociales, rodeado de dos gigantes como Argentina y Brasil debe tener sus propias Fuerzas Armadas?

Yo, desde ya, adelanto que sí, que constituyen un elemento fundamental del Estado y que la historia de las últimas décadas, aun después de la caída del Muro de Berlín y del fin de la Guerra Fría no hace más que avalar esa idea, incluso en lo que tiene relación con lo estrictamente regional.

## La conducción política

La Defensa Nacional va más allá de lo militar, pero en todos los casos, incluyendo en primer lugar al propio factor militar, está a cargo –debe estarlo en una democracia– del poder civil, del poder político. La realidad de las ins-

tituciones militares no es sencilla, porque existen múltiples intereses cruzados, que concierne a las Fuerzas Armadas en su conjunto, a cada fuerza individualmente, a los juegos de poder internos de grupos o «logias» (en particular pero no sólo en el Ejército) y, como si fuera poco, a disputas partidarias relacionadas con la conducción de la política militar y la pugna encubierta por el voto de ese sector.

Si hay algo que ha caracterizado a la dirigencia política uruguaya en relación a las Fuerzas Armadas en los últimos veinte años –salvo excepciones– es la desinformación. Esta realidad sorprende, sobre todo teniendo en cuenta que Uruguay vivió más de una década de dictadura, tiempo en el que los militares jugaron un papel decisivo. Pero constituye un dato de la realidad: son muy pocos los políticos de todos los partidos que realmente conocen a las Fuerzas Armadas.

Ocurre entonces que los políticos han carecido de interlocutores que los ilustren sobre la verdadera situación interna de las instituciones militares, quedan desenfocados en circunstancias de crisis y muchas veces juzgan y actúan en base a prejuicios o parámetros de otros tiempos. Y si conocer la realidad militar para manejar a las Fuerzas Armadas desde el poder civil, como corresponde en una democracia, constituye un desafío para todos los partidos, mucho más lo es, en Uruguay, para la izquierda.

## Otro mundo

El abordaje de este tema debe reconocer al menos dos factores iniciales: la existencia de

un mundo en transición pleno de conflictos y la supervivencia de serios prejuicios en una sociedad uruguaya que todavía tiene muy fresca en su memoria la dictadura en la que los militares precisamente fueron protagonistas centrales. Hay muchas heridas abiertas e incluso vemos cómo hechos ocurridos hace ya muchos años siguen pautando la agenda política y periodística de hoy.

Resulta evidente que el mundo vive un tiempo de transición y cambios permanentes, alentados por una impresionante evolución tecnológica, procesos económicos y comerciales que a su vez crean nuevas realidades políticas, el despertar de potencias como China, el protagonismo de actores como el terrorismo que por momentos jaquean a las más poderosas naciones, la aparición de conflictos nuevos y la potenciación de viejos enfrentamientos que alcanzan dimensiones extraordinarias y muy peligrosas. La ilusión de un mundo sin conflictos que abrió para algunos la caída del Muro de Berlín y el derrumbe del mundo socialista dio paso a una realidad muy diferente.

El presunto «fin de la historia» anunciado por Francis Fukuyama como el comienzo de una nueva era pacífica y liberal, no existió. La realidad nos demuestra cada día que ese «fin de la historia» no es posible mientras haya seres humanos, naciones, pensamientos y culturas diferentes. Y los conflictos de la Guerra Fría dejaron lugar a otros, quizás más desconcertantes, dramáticos y aun menos controlables y previsibles.

Como contrapartida, por lo tanto, «El Choque de Civilizaciones» analizado por Huntington —más allá de las críticas que ha recibido— plantea un escenario inquietante que no pocas veces parece verse avalado por los hechos.

## IDENTIDADES IDEOLÓGICAS E INTERESES NACIONALES

En lo regional vemos cómo el sueño de las identidades o presuntas identidades ideológicas como base firme para mejorar los procesos de integración desde una perspectiva solidaria ha mostrado ser una ilusión; porque los países, llegado el momento, anteponen siempre sus intereses nacionales. Desde ese punto de vista, nada ha cambiado.

Uruguay ha sufrido esto en carne propia y de manera muy dura en el conflicto con Argentina por la instalación de las plantas de celulosa. Pero también lo sufre de modo reiterado con hechos menos impactantes pero igualmente reveladores, cuando se anteponen barreras no arancelarias para el ingreso de productos como el arroz a Brasil o bicicletas de fabricación nacional a Argentina.

También han existido en estos tiempos otros desencuentros, a veces muy duros, entre otros países de la región, algunos impensados poco tiempo atrás, porque han enfrentado a gobiernos de izquierda. El gobierno de izquierda de Bolivia, paradójicamente, se vio en problemas con el Brasil de Lula y del Partido de los Trabajadores por concretar una medida largamente reivindicada por la izquierda latinoamericana: la nacionalización de sus recursos naturales. Y desde Brasil también se cuestiona al propio Lula por, presuntamente, haber cedido su liderazgo regional al presidente venezolano, Hugo Chávez. Argentina también ha tenido fuertes desencuentros con Chile. Uruguay y Paraguay, además, se han sentido desplazados por los acuerdos bilaterales entre Buenos Aires y Brasil y por los trazados iniciales para un gasoducto regional, en cuyo diseño fueron dejados de lado. De hecho, debieron pasar unos cuantos meses para que todos los presidentes del Mercosur finalmente pudieran sentarse juntos en torno a una mesa durante el año 2006, lue-

go de algunas cumbres parciales que sólo reunieron a algunos de ellos.

#### HIPÓTESIS DE CONFLICTO: ¿VIEJAS, NUEVAS O RENOVADAS?

La Constitución establece varias misiones relativas a la defensa exterior, pero también ligadas al orden público, cuando habla de la paz, la integridad de su territorio, su Constitución y sus leyes.

En lo referente a las misiones de las FFAA, la actual definición establece como cometido fundamental defender el honor, la independencia y la paz de la República, la integridad de su territorio, su Constitución y sus leyes, debiendo actuar siempre bajo el mando superior del presidente de la República, en acuerdo con el ministro respectivo, de conformidad con lo que establece el artículo 168, inciso 2º, de la Constitución. Eso incluye una serie de misiones accesorias o secundarias en función de las definiciones contenidas en sus leyes orgánicas y asignadas por el mando superior. Funciones que deben tener alcances y límites claros y precisos. El gran desafío es cómo encarar esos cometidos, de qué forma, con qué medios, y eso forma parte de la política general del Estado, no puede realizarse al margen del resto de las políticas públicas, y por tanto de las posibilidades reales del país. El asunto pasa a ser entonces una cuestión de prioridades.

La definición de las misiones tiene que ver con definiciones más amplias: las hipótesis de conflicto y el tipo de FFAA que queremos y que podemos tener. En la inauguración de este encuentro, por ejemplo, los ex presidentes Luis Alberto Lacalle y Julio María Sanguinetti replanteaban diferencias respecto a un aspecto central: el primero de ellos hablaba de un Ejército más tecnificado y más reducido en cuanto al número de miembros; Sanguinetti, en tanto, se mostraba en desacuerdo porque consi-

deraba fundamental el despliegue territorial, que no admitiría una reducción importante en el número de militares.

Respecto a las hipótesis de conflicto, todo indica que también estamos en un tiempo de transición y desconcierto. Y no sólo en Uruguay, por supuesto, sino en el mundo. Durante mucho tiempo las hipótesis de conflicto exterior eran tradicionales y sencillas: los problemas principales podían presentarse con los vecinos. En algún momento, en los tiempos dorados del Mercosur —cuando incluso hubo quienes soñaban con integraciones que llegarían aceleradamente al terreno político y militar— todo eso parecía superado. Y los principales peligros parecían provenir de nuevos actores o de actores que si bien no eran nuevos, eran más poderosos y agresivos: terrorismo y narcoterrorismo, entre otros. Hay quien, como Chávez, sigue pensando en una integración militar, recibida con frialdad entre los fundadores del Mercosur. Pero yo me pregunto: hoy, a la luz de nuevos acontecimientos, de conflictos binacionales y regionales y problemas de todo tipo, cuando un presidente (Chávez) cuenta que otro presidente (Lula) llegó a tener presiones internas para invadir a un tercer país (Bolivia) por la nacionalización de sus recursos naturales (hidrocarburos); cuando hay países de la región que al mismo tiempo de impulsar el discurso de integración y solidaridad regional, están armándose. ¿Cuáles son hoy las hipótesis de conflicto? ¿Aquellas amenazas tradicionales han quedado en el pasado o se replantean de manera seria, al menos para considerarlas también seriamente? Y a esas, por supuesto, se unen otras: las ya mencionadas del terrorismo, del narcotráfico, del narcoterrorismo, del contrabando. Ya no son pocas, por ejemplo, las oportunidades en las que el presidente de Brasil ha debido utilizar al Ejército para combatir a los narcos en pleno Río de Janeiro, entre otros lugares. Basten las escenas repetidas que hemos visto en San Pablo, donde un día tuvo el

triste privilegio de superar el número de muertos de la guerra de Irak.

Y ni que hablar de hechos como la defensa de los recursos naturales, en particular pensando en el futuro, como el agua. Y, obviamente, las aguas territoriales, escenario de depredación de recursos pesqueros, de contrabando, de narcotráfico. O el espacio aéreo, también fundamental para controlar todo lo mencionado, en un país en el que según se informa, existen numerosas pistas clandestinas para aterrizaje. Algunos temas teóricamente policiales, pero en los que la Policía se ve desbordada y necesita de apoyo.

Por supuesto que hay otras misiones subsidiarias o secundarias no militares, que tienen que ver con la atención de desastres naturales Y el trabajo en el área civil a diverso nivel.

Entonces cualquier ley de defensa nacional, cualquier discusión de este tipo no puede prescindir de estos elementos. Pero tampoco puede prescindir de la realidad en cuanto a los recursos disponibles. Porque cualquier política debe partir de presupuestos reales.

## **Tecnología y recursos escasos**

Existen desafíos muy importantes y múltiples, pero también limitaciones presupuestales muy severas. Y allí es que se plantea el nudo de la cuestión. Definidas las hipótesis de conflicto, saber qué Fuerzas Armadas queremos y cuáles podemos tener para afrontar los desafíos.

En una carrera en la que la tecnología juega un papel cada vez más decisivo y también es cada vez más cara, las distancias entre las Fuerzas Armadas que pueden acceder a ellas —del primer y del tercer mundo— y las que no lo pueden hacer se agrandan día a día. Por lo

tanto lo que queda claro es que cualquier planteo de Fuerzas Armadas para el futuro no puede desconocer esta realidad. En este panorama parece muy claro que la labor de Inteligencia tiene un papel fundamental y por tanto la preparación de los hombres que la lleven adelante será decisiva; con una perspectiva muy diferente a la del pasado reciente, cuando estuvo regida por la Guerra Fría y mucho más dirigida a tareas de control interno y la represión política. Este tema está directamente vinculado a la enseñanza militar en su conjunto y lógicamente, a un cambio en algunos de sus principios básicos.

El principal papel de las FFAA en cuanto a la defensa refiere a la disuasión. Quiere decir que el planteo mínimo sería el de contar con un poder de disuasión suficiente como para desalentar cualquier intervención extranjera. Se ha explicado en el pasado que Uruguay, por lo menos, debía estar en condiciones de resistir unos pocos días para después buscar acuerdos y ayudas. Pero para cumplir con este mínimo objetivo debe estar adecuadamente equipado.

En cuanto a la interrelación de las fuerzas, parece cada día más imprescindible; es el caso de las operaciones combinadas, incluso con la Policía. El control del narcotráfico y el narcoterrorismo parece un ejemplo fundamental, en el que la Inteligencia también juega un papel cada vez más relevante.

El tema de la imagen de las instituciones resulta fundamental para su inserción y apoyo en la sociedad y por tanto, en casos como este, para obtener los consensos necesarios para lograr los recursos que las hagan viables y eficientes. En el caso de las Fuerzas Armadas, ya lo dijimos, existen experiencias duras del pasado reciente que siguen influyendo en la agenda del presente. El paso del tiempo sin duda ha permitido encarar las cosas

de otra forma para la mayor parte de la sociedad, y el esclarecimiento de los hechos ayudará en este proceso. A esto se refirió, al abrir estos debates, el propio presidente Vázquez cuando convocó a construir una política de Estado. «Eso -dijo- lo debemos hacer todos sin olvidar el pasado pero asumiendo el presente y caminando hacia el futuro. Porque no es libre quien reprime el pasado pero tampoco es libre quien queda rehén en el tiempo».

También han existido en los últimos años experiencias que han colaborado para revertir imágenes negativas y sobre todo para liberar a los más jóvenes de lastres de un pasado con el que no tuvieron ninguna relación: este es el caso de las misiones de paz, que además son funcionales a la política internacional del país y permiten a los militares uruguayos una práctica profesional, en el terreno de zonas de conflicto, que no tendrían de otra forma. Y significan, no se puede ignorar, un alivio económico para miles de soldados y oficiales cuyos ingresos habituales constituyen otro obstáculo claro para una política de Defensa eficiente. Las misiones de paz, de todas maneras, están demostrando una de las pocas ventajas comparativas de las Fuerzas Armadas uruguayas: el carácter profesional de sus miembros.

En cuanto a imagen, no siempre se percibe con claridad el trabajo diario de las Fuerzas Armadas y no siempre es igualmente visible para todas las fuerzas. Resulta muy claro, por ejemplo, cuando un buque de la Armada detiene a un pesquero ilegal: allí la sociedad percibe un retorno de la inversión que esta realiza en los militares. Pero no siempre es así. Normalmente hay muchas horas de patrullaje y trabajo que no se ven. Las misiones de paz constituyen un aporte desde ese punto de vista. Pero sin duda existen otras tareas vinculadas a la sociedad civil que se

desarrollan en forma paralela al entrenamiento puramente militar, en tiempos de paz. En este sentido, resulta fundamental el trabajo que puedan realizar las oficinas de prensa y relaciones públicas, manteniendo una continuidad que trascienda los cambios de destino de los oficiales que están a cargo, que muchas veces dejan un vacío durante el que las experiencias y los contactos de sus predecesores no son debidamente utilizados.

### **La necesidad de definiciones**

Lo que parece muy claro es que estamos hablando de temas demasiado delicados y graves, con elementos de poder muy fuertes que aporta el Estado a un sector de la sociedad para que lo defienda. Y por tanto su actividad debe estar bajo estricto control del conjunto de la sociedad, en particular a través de sus representantes políticos en el gobierno y en el Parlamento.

Uruguay debe definir qué es lo que quiere. Los uruguayos deben resolver qué hacer con las Fuerzas Armadas, pero sin dobles discursos y sin ignorar algunas cosas elementales, como por ejemplo, que es muy difícil encargar una política de defensa eficiente con los actuales niveles salariales, y con una falta de recursos que impide muchas veces al Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea cumplir con tareas básicas, en un mundo en el que la paz, lamentablemente, no es el común denominador. Estas definiciones requieren una conducción política adecuada, que permita interactuar profesionalmente con los militares, pero siempre bajo el imperio de la Constitución y la ley y el mando de un poder político que en las democracias emana de la voluntad ciudadana. Y que para cumplir con esta tarea, debe estar adecuadamente informado, procurando una política de Estado que deje de lado cualquier interés particular, sectorial o partidista.



# Panel V

## Justicia militar

Organización, jurisdicción.

Código de Proceso Penal.

Código Penal Militar.

**MODERADOR: JORGE LANZARO**

Los militares representan, como lo establece la Constitución, una categoría de funcionarios públicos que se rigen por estatuto especial.

Por su parte, la profesión militar posee características que justifican ciertas limitaciones en sus derechos como resultado del especial privilegio que representa el ejercicio de su función social.

Dichas limitaciones también se explican por las especiales características de su funcionamiento y principios de organización basados en la disciplina y el particular proceso de adiestramiento de sus integrantes.

El fuerte orden jerárquico de las organizaciones militares fundado en los principios de autoridad y obediencia se apoya en última instancia en la Justicia Militar, la cual se rige por una normativa, originada en el Código Militar de fines del siglo XIX y resumida en el Código Penal Militar de 1941.

Dicho texto incluye tres Libros: el primero contiene sus Normas Generales (arts. 1º al 65º), el segundo es denominado Código de Organización de los Tribunales Militares (arts. 66º al 129º) y el tercero es llamado Código de Procedimiento Penal Militar (arts. 130º al 514º).

La Justicia Militar verificó un muy significativo desarrollo a partir de la decisión parlamentaria que en 1972 le otorgó jurisdicción casi universal, incluyendo en ella a todos los ciudadanos sospechosos de actividades sub-

versivas. Esa notable ampliación jurisdiccional tuvo consecuencias en todos los aspectos: simbólicos, institucionales, organizativos, presupuestales, etcétera.

Una vez restaurada la democracia en 1985, aunque en muchos sentidos la jurisdicción militar volvió gradualmente a cauces compatibles con un estado de derecho, se han registrado numerosos casos de contiendas de competencia con la Justicia Civil y, principalmente, se mantiene un grado de indefinición significativo respecto a la aplicación concreta y los alcances del concepto de *delito militar*.

El tema básico que ordena los trabajos que integran este capítulo puede resumirse en una pregunta esencial: ¿es necesario *aggiornar* el Código Penal Militar?

En caso de que se responda positivamente, los cuestionamientos siguientes parecen ser: ¿qué alcances debe tener la jurisdicción militar y el concepto de delito militar que consagra la Constitución?

Por otra parte, desde el punto de vista organizativo y procesal, han sido escasas las iniciativas de reforma dirigidas a otorgar mayores garantías a los ciudadanos comprendidos en la jurisdicción penal militar. Sea a través de cambios en la integración de sus Tribunales y/o a través de la introducción de reformas en las normas del proceso penal militar, etcétera.

De allí, entre otras cuestiones, que sea perti-

nente reflexionar acerca de los lineamientos que debiera contemplar una posible reforma de los Tribunales Militares y del Código de Procedimiento Penal Militar.

En relación a lo anterior, la Justicia Militar aunque se integra al Poder Judicial a nivel de la Suprema Corte de Justicia, posee rasgos de sistema judicial cuasi-independiente en la órbita del Poder Ejecutivo.

Entonces, ¿es adecuada/conveniente la actual inserción institucional de la Justicia Militar y su relación con el Poder Judicial?

Tales son algunas de las cuestiones que la doctrina jurídica ha transitado escasamente en nuestro país y respecto a las cuales poco se ha debatido en ámbitos públicos.

J. G. G.



## PRESENTACIÓN DE LOS PANELISTAS

### MARTA ITURVIDE CONTICH

- Prosecretaria del Supremo Tribunal Militar
- Doctora en Derecho y Ciencias Sociales de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República
- Consejera fundacional por Uruguay de la Asociación Internacional de Justicias Militares
- Publicó numerosos artículos en revistas especializadas en Justicia y Derecho militares

### PABLO GENTA

- Doctor en Derecho y Ciencias Sociales
- Máster en Derecho de la Empresa
- Director de Maestrías de la Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo
- Profesor adjunto de Derecho Administrativo en la Universidad de Montevideo
- Profesor de Política de Defensa en Maestría de Seguridad y Defensa de la Universidad del Salvador de Buenos Aires y el Colegio Interamericano de Defensa
- Graduado en Inversiones Extranjeras en la Universidad de Dallas, Texas
- Fue asesor del director del Colegio Interamericano de Defensa
- Fue representante permanente de la Junta Interamericana de Defensa ante la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA

### JOSÉ ANÍBAL CAGNONI

- Profesor titular de las cátedras de Derecho Constitucional y de Derecho Institucional, Facultad de Derecho de la Universidad de la República
- Director del Instituto de Administración de la Facultad de Derecho
- Presidente director del Centro de Estudios de Derecho Público
- Director de la Revista de Derecho Público
- Socio colaborador del Instituto «Jaques Maritain» de Roma



# Concepto de delito militar, alcance de la justicia militar y su relación con el Poder Judicial

Pablo Genta Fons

---

En el presente trabajo habrán de ser desarrolladas en forma breve algunas reflexiones referidas a ciertos puntos controversiales relacionados con la Justicia Militar y que refieren al alcance de la jurisdicción militar, al concepto de delito militar y al relacionamiento entre la Justicia Militar y el Poder Judicial. Esto naturalmente importará un análisis –al menos somero– de la posibilidad de que un civil sea juzgado por la Justicia Penal Militar y de que a su vez ésta conozca en casos de delitos puramente civiles.

Complementariamente matizaremos los temas abordados con algunas consideraciones acerca del tratamiento que ellos han merecido en otros países de la región.

## Jurisdicción

Para comenzar debemos tratar de ubicar a la Justicia Militar en el contexto jurídico nacional, para lo cual es necesario acudir inicialmente al concepto de Jurisdicción que se encuentra legislado por el Art. 7° de la Ley Orgánica de la Judicatura y de Organización de los Tribunales N° 15.750, según la cual es la potestad pública que tienen los tribunales de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en una materia determinada. El mismo artículo define la competencia como la medida dentro de la cual la referida potestad es distribuida entre los diversos Tribunales de una misma materia.

Por su parte, el Código del Proceso Penal en su Art. 31 divide la jurisdicción penal nacional en común y especial. Es jurisdicción común la que se atribuye a los juzgados y tribunales de la Administración de Justicia

Ordinaria a que este Código refiere. Es jurisdicción especial la que se asigna a órganos ajenos a dicha Administración. Y los juzgados o tribunales a que este Código se refiere son todos aquellos que integran el Poder Judicial, desde la Suprema Corte de Justicia hasta los juzgados de Paz del Interior.

Como vemos, el Código del Proceso Penal utiliza “*jurisdicción*” como equivalente de “*competencia*” en razón de la rama jurídica correspondiente. Subdivide a su vez la “*jurisdicción*” en común y especial en atención a un criterio orgánico: cuando el órgano que juzga forma parte del Poder Judicial estamos ante la jurisdicción ordinaria; cuando no forma parte de este Poder estamos ante una jurisdicción especial, no habiendo una correspondencia absoluta entre el Poder Judicial y la función jurisdiccional. De ahí que, en nuestro país, son casos de jurisdicción especial el Contencioso Administrativo, la que ejerce la Corte Electoral, y la Justicia Militar.

Si bien en el plano administrativo la Justicia Militar depende directamente del Ministerio de Defensa Nacional, tal como lo expresa el Decreto-Ley 14.157 (Orgánico de las FFAA), en cuanto tiene que ver con el ejercicio de la función jurisdiccional actúa con total independencia, por lo que sus fallos no pueden ser revisados o modificados por el Ministerio ni tampoco por los comandantes de las distintas Armas. Es decir que la Justicia Militar no integra el Poder Judicial, sin perjuicio de lo cual ejerce función judicial; aunque en este último punto hay quienes ubican la naturaleza jurídica de la función

que cumple en una zona limítrofe entre la función administrativa y la jurisdiccional. El Código Penal Militar al respecto dice en su Art. 12 que los tribunales militares integran el organismo judicial del país y sus resoluciones se consideran como una emanación de la justicia nacional, no obstante el régimen especial a que obedecen y su carácter de órganos de disciplina administrativa. De modo que en nuestro país los tribunales militares, si bien no integran el Poder Judicial, forman parte de la Justicia Nacional, tal como ocurre también en el caso de Colombia y Ecuador, y a diferencia de Brasil, Chile y Venezuela donde sí integra el Poder Judicial.

Sin embargo, no obstante su independencia técnica, los Tribunales Militares están sujetos a un régimen de control para asegurar la regularidad y la legalidad de sus fallos. Este control de regularidad se ejerce en el plano judicial por el Supremo Tribunal Militar –órgano que ejerce la superintendencia correccional, directiva y consultiva sobre todas las funciones y órganos de la Justicia Militar–, y por la Suprema Corte de Justicia integrada con dos ministros militares en los casos que más adelante veremos.

Ahora bien, ¿en qué situaciones corresponde que actúe la Justicia Militar? ¿Hasta dónde llega su competencia como jurisdicción especial?

Para contestar estas preguntas debemos acudir primariamente a la Constitución Nacional, que en su Art. 253 preceptúa que la jurisdicción militar queda limitada: a los delitos militares y al caso de estado de guerra. Y esto nos lleva de la mano a tener que identificar conceptualmente qué es delito militar.

## **Delito militar**

La Justicia Penal Militar en nuestro país, en tiempo de paz, tiene competencia en razón de la naturaleza del delito cometido.

Los delitos militares son aquellas acciones previstas en la ley penal militar que afectan el orden militar, los principios esenciales para la existencia y correcto funcionamiento de las FFAA.

En tal sentido la fuente más importante de delitos militares es el Código Penal Militar, sancionado en 1943, en cuyo Art. 1º establece que *“constituyen delito militar los actos que este Código, las leyes militares en tiempo de guerra y los Reglamentos del Ejército y la Marina, sancionan con una pena”*.

Rápidamente y en forma sucinta podemos decir que los delitos militares se clasifican en dos categorías: los delitos exclusivamente militares y los delitos objetivamente militares. Los primeros se caracterizan por la violación de un deber estrictamente militar y no están previstos como delitos por la ley penal común (tal el caso por ejemplo de la Desobediencia, la Insubordinación o la Deserción Simple); los segundos –los objetivamente militares o delitos militares en razón de las funciones del agente–, son conductas que lesionan un interés común y al mismo tiempo un interés militar, cuando son cometidos por militares en determinadas circunstancias. (Sería el caso por ejemplo de un homicidio cometido por un militar que se encuentra de servicio, contra otro militar, con motivo o por razón del servicio. El homicidio es un delito común, pero en estos casos, por una disposición del Código Penal Militar, se estima delito militar y su conocimiento compete a la Justicia Militar).

La otra hipótesis en la que actúa la Justicia Militar es en caso de estado de guerra, pero no viene al caso analizarla ahora por razones de tiempo.

Cabe precisar que la disposición constitucional citada (Art. 253) no define los delitos militares ni dice quiénes pueden cometerlos. Ello ha motivado el surgimiento de polémicas doctrinales y jurisprudenciales acerca de si ciertas normas del Código Penal Mili-

tar violan o no aquel artículo de la Constitución, planteándose en varios casos acción de inconstitucionalidad, debiendo fallar la Suprema Corte de Justicia integrada, quien a lo largo de los años ha variado su posición acerca del tema.

Las objeciones se refieren a tres grupos de normas: a) aquellas que admiten la posibilidad de que personas ajenas a las FFAA cometan delitos militares; b) las que disponen el sometimiento a la jurisdicción penal militar de los civiles que actúan como coautores o cómplices de un delito militar cometido por militares, y finalmente c) las que consideran delitos militares ciertos delitos previstos por el Código Penal Ordinario, cuando son cometidos por militares.

De acuerdo al Código Penal Militar (Arts. 3º y 4º), pueden cometer delito militar y quedar sometidos a la jurisdicción castrense: los militares, los equiparados y aun los extraños a las FFAA. En tal sentido, cuando el Código Penal Militar trata en la parte especial los diversos ilícitos, se refiere a los delitos de derecho común que revisten el carácter de delitos militares, comprendiendo así varios delitos previstos por el Código Penal Ordinario, que se consideran delitos militares cuando son cometidos por militares.

Veamos cuál ha sido el tratamiento dado a este tema a nivel de la jurisprudencia y de la doctrina.

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia integrada ha sido variable a lo largo de los diversos períodos históricos. Bajo la vigencia del Código Penal Militar de 1884 consideró que solo son delitos militares aquellos hechos y omisiones que revisten carácter delictivo cuando se cometen por militares y que, a contrario sensu, no tienen carácter de delito cuando se ejecutan por un civil.

De acuerdo con esta posición, sólo los militares podrían cometer un delito militar y

sólo ellos pueden quedar sujetos a la jurisdicción militar. Es decir que adhería a un criterio restrictivo, el cual mantuvo más adelante, durante la vigencia de los Códigos Militares actuales.

Posteriormente, en Sentencia del año 1970, la Corte rectificó su posición y entendió que el Art. 59 num. 2º del CPM, que declara delitos militares ciertos delitos comunes cometidos por militares en servicio, es constitucional, pues son delitos militares no sólo aquellos violatorios de un deber estrictamente militar, sino también los que vulneran un deber fundamentalmente o primordialmente militar.

En sentencia del año 1971 la S.C. de J. integrada entendió que el Art. 4º del CPM es inconstitucional en cuanto establece que quedan sometidas a la jurisdicción militar las personas extrañas a las FFAA que intervinieren como coautores o como cómplices de un delito militar cometido por militares.

Durante la vigencia de la Ley de Seguridad del Estado y el Orden Interno, en sentencia del año 1972, la S.C. de J. integrada sostuvo que la Constitución no definió el delito militar, por lo que el legislador tiene facultades y libertad para tipificarlo. Sobre el problema del sujeto activo del delito militar, se pronunció en el sentido de la inexistencia de un impedimento constitucional para que pueda serlo un civil.

Ya en el año 1986, en un incidente de contienda de competencia, la Corte integrada estimó que el Art. 253 de la Constitución establece un criterio restrictivo en lo relativo al concepto de delito militar, el cual supone dos elementos: el subjetivo (condición militar del agente) y el objetivo (violación de un deber específicamente militar). La Corte agregó que el constituyente admitió la existencia de la jurisdicción militar, pero la frase “queda limitada”, indica su carácter excepcional y restringe el ámbito de sus atri-

buciones, reduciendo así las facultades del legislador.

En cuanto a la doctrina, vemos que ésta ha estado dividida en más de una posición sobre este punto.

Un primer grupo de autores considera a la Justicia Militar una jurisdicción de excepción por lo dispuesto en el texto constitucional y que sólo los delitos militares en el sentido estricto quedan sometidos a ella. Estos afirman la inconstitucionalidad de las leyes que someten a la jurisdicción militar a los civiles y de las que califican como delitos militares a ciertos delitos comunes, como es el caso del Art. 59 del CPM ya mencionado. Dentro de estos autores podemos mencionar a los Dres. Jiménez de Aréchaga, Aníbal Barbagelata, Horacio Casinelli, Carlos Martínez Moreno, José Arlas y Jaime Teitelbaum.

Estos autores se fundan en que del texto constitucional se desprende que los delitos militares sólo pueden ser cometidos por militares, ya que si también los civiles pudieran hacerlo, no tendría sentido la distinción que formula el constituyente respecto de los militares. También argumentan señalando el designio limitativo del Art. 253 cuando dice que la jurisdicción militar “queda limitada” a los delitos militares y al caso de estado de guerra, lo que debe llevar a una interpretación restrictiva del texto.

Podemos distinguir luego otro grupo de autores integrado por Abadie-Santos y Berro Oribe, que le atribuyen a la jurisdicción militar el conocimiento de los delitos militares en sentido estricto y también de los objetivamente militares previstos en el Art. 59, discrepando en cuanto al sometimiento de civiles a dicha jurisdicción.

Finalmente encontramos en tercer término otro grupo de autores que sostienen la constitucionalidad de las normas del CPM que atribuyen carácter militar a ciertos delitos comunes cuando se cometen por milita-

res y que sujetan, en ciertos casos a esta jurisdicción, a las personas extrañas a las FFAA. Participan de esta posición Payssé Reyes, Pacheco Seré, Bayardo Bengoa y Néstor Bolentini. Los argumentos sustentados por estos autores refieren, por un lado, a que la Constitución no ha definido el delito militar sino que ha establecido simplemente que la jurisdicción militar alcanza a los delitos militares; de ahí que, consecuentemente, le corresponde al legislador definir qué es delito militar. Es decir que la determinación del concepto de delito militar es materia de la ley ordinaria.

Esta última ha sido la posición sustentada por la Suprema Corte de Justicia en sentencia del año 1976, concluyendo que es delito militar no solamente el que tiene esa naturaleza, aunque el que incurre en los hechos que lo tipifican posea estado militar, sino cuando se atiende a la protección de las FFAA como institución, en cuyo caso el sujeto activo también puede ser un civil, siempre que éste, con su conducta, atente o menoscabe los fines que aquellas tienen el deber de custodiar.

Si nos trasladamos a los países de la región a fin de compulsar sus normativas en relación a este punto, vemos que en algunos países como Perú, Chile y Colombia, la Justicia Militar no sólo es competente para juzgar a los integrantes de las FFAA, sino también a integrantes de las Fuerzas Policiales.

En otros, la Justicia Militar no sólo juzga las infracciones o delitos cometidos por militares en el ejercicio de sus labores profesionales, sino también todos los delitos cometidos por militares en servicio, sean estos cuales fueren. Tal es el caso de Bolivia, Colombia y Perú.

También hay otros países como Chile, Perú, Bolivia y Venezuela donde la Justicia Militar es competente para juzgar civiles, sea por la comisión de determinados delitos o por concurrir conjuntamente con un militar en la

comisión de un delito militar, tal como el Art. 4º de nuestro CPM.

Es decir que en términos comparativos vemos que nuestra Justicia Militar tiene en la actualidad un ámbito de competencia que puede considerarse reducido si se toma en cuenta el contexto regional.

### **Relación con Poder Judicial**

Por último corresponde que veamos someramente las instancias de relacionamiento entre la Justicia Militar y la Suprema Corte de Justicia, las que se circunscriben a dos circunstancias: las Contendidas de Competencia y los Recursos de Revisión y Casación. En ambos casos la S.C. de J. será integrada, además de los cinco ministros civiles, con dos oficiales superiores a ser designados por el presidente de la República con venia del Senado, tal como lo establece el Art. 508 del Código de Procedimiento Penal Militar.

En el caso de los Recursos de Revisión y Casación, la Corte integrada actúa como tercera instancia, garantizando de esta forma las previsiones del debido proceso y dotando al procedimiento penal militar de las mismas garantías con las que cuenta el proceso penal ordinario.

En el otro supuesto señalado, la Corte actúa a fin de resolver las contiendas de jurisdicción que se planteen entre la jurisdicción penal civil y la militar, donde cada una de ellas pugna por tomar intervención en un proceso determinado, donde ambas reclaman atribución para juzgar.

Y en este último aspecto resulta particularmente interesante retomar el caso del Art. 59 del Código Penal Militar, que refiere a los delitos de derecho común que revisten el carácter de delitos militares, y a cuyo respecto se plantearan numerosas contiendas de competencia así como solicitudes de inconstitucionalidad.

Quienes han cuestionado la constitucionalidad de aquel artículo básicamente se fundan en que según el Art. 253 de la Constitución, los delitos comunes, aun cometidos por militares, corresponden a la Justicia Ordinaria. Consideran que este artículo contiene un criterio restrictivo por el cual los delitos pertenecientes al ordenamiento penal común no pueden bajo ninguna circunstancia, integrarse al ordenamiento represivo militar como figuras típicas.

Entienden —como vimos— que el constituyente admitió la existencia de una jurisdicción militar, pero que al decir “queda limitada”, indicó su carácter excepcional y restringe el ámbito de sus atribuciones, reduciendo así las facultades del legislador.

Sostienen que el delito militar supone dos elementos: el subjetivo, representado por la condición militar del agente, y el objetivo, consistente en la violación de un deber específicamente militar, en la cual sólo puede incurrir quien reviste esa calidad.

En varias ocasiones la Corte de Justicia se ha pronunciado en forma contraria al Art. 59; así, por ejemplo, ha señalado que un delito común cometido por un militar en tiempo de paz no deja de ser común aunque se cometa en acto de servicio o dentro de una unidad militar. En otra ocasión, en sentencia del año 1991, la Corte afirmó que lo que caracteriza al delito militar es que trata de hechos que solo son punibles cuando su autor es un militar, no pudiendo ser militar un delito común cometido en servicio; sólo quedan sometidos a la jurisdicción militar los delitos ontológicamente militares, aquellos que solo puede cometer un militar quebrantando preceptos exclusivos del ordenamiento militar, no del común.

Por su lado, quienes han defendido la constitucionalidad del artículo 59 se fundan en que la Constitución no ha definido lo que se entiende por delito militar, por lo que es lógico suponer que el constituyente ha que-

ruido librarlo al legislador, quien goza de amplia libertad para disponer que la violación de un deber primordialmente militar encuadre como violación al orden militar. En este mismo sentido se ha pronunciado la Corte en más de una ocasión, particularmente bajo el imperio de la vigencia de la Ley de Seguridad del Estado y Orden Interno del año 1972. No obstante lo señalado, y tal como lo destacara un ministro militar –el coronel Pampillón– en ocasión de pronunciarse en una Contienda Positiva de Jurisdicción entre la Ordinaria y la Militar, se refleja en los últimos 20 años una clara evolución hacia el desconocimiento de la Jurisdicción Penal Militar para entender en los delitos previstos en el Art. 59 del CPM, siendo que, desde la década del 80 la S.C. de J. ha resuelto en forma sistemática, salvo raras excepciones, las acciones de inconstitucionalidad y las contiendas de jurisdicción entre las jurisdicciones militar y común, en forma favorable a esta última.

## Conclusiones

Ahora bien, y comenzando a concluir por la escasez de tiempo, es oportuno recordar lo que Asúa afirmaba en cuanto a que los jueces y abogados suelen olvidar que la peor ley es más imperativa que el mejor libro. Lo cierto es que el texto constitucional no establece el impedimento de que la Justicia Militar pueda juzgar a civiles ni que los civiles no puedan cometer delitos militares. Más allá de la polémica suscitada en torno a los artículos citados y comentados del CPM, debe recordarse que ellos son normas del derecho positivo vigente y por tanto de aplicación obligatoria. En tal sentido, las declaraciones de inconstitucionalidad que han sido pronunciadas solo tienen valor respecto de algunos de ellos y única-

mente se aplican al caso concreto en que tuvo lugar tal declaración; ello con prescindencia de cuántas hayan sido las declaraciones.

Y he ahí el problema; que tal vez sea lo más significativo de todo este debate suministrador de un importante y valioso cúmulo de reflexión y materia doctrinal.

Llevado a tener que encarar la disyuntiva de una problemática científica, Einstein decía que lo importante no es dar una respuesta sino formular una buena pregunta.

Y tal vez lo conveniente sería redimensionar las interrogantes de hoy, para que el legislador de mañana pueda cumplir cabalmente su función de adecuar el derecho a la realidad, de acomparar los hechos con las normas.

¿Cuándo un delito tiene naturaleza militar?  
¿Quiénes pueden cometer delito militar?  
¿Quiénes quedan sujetos a la Jurisdicción Penal Militar?

¿Sería adecuado modificar el Art. 253 de la Constitución a fin de que contemple un mecanismo idóneo para la determinación de los delitos militares, tal vez en forma programática?

¿Se puede pensar en incorporar al Código Penal Militar figuras delictivas previstas en el orden normativo civil, adaptándolas a las particularidades propias castrenses, tal como ocurre en el Derecho Argentino?

¿Sería procedente incorporar al ámbito normativo penal militar previsiones que contemplen delitos de lesa humanidad?

Estas son algunas de las interrogantes que en el ámbito legislativo deben ser impulsadas y estimuladas por los operadores políticos, en orden a lograr alcanzar un aggionamiento de nuestra Justicia Militar, atendiendo al fin de su readecuación y redimensionamiento, lo que conducirá, tal vez, a una interrogante primaria: ¿Cuál es la Justicia Militar que queremos hoy para nuestro Uruguay?

## BIBLIOGRAFÍA

**Arlas, José.** “Curso de Derecho Procesal Penal”, Edit. FCU, Montevideo, 1994.

**Bayardo Bengoa, Fernando.** “Derecho Penal Militar Uruguayo” T.I - Edic. Amalio Fernández. Montevideo, 1980.

**Bayardo Bengoa, Fernando.** “Derecho Penal Uruguayo”. Edic. FCU. Montevideo, 1971.

**Castiglioni, Carlos.** “Estudio sistemático de los Códigos Militares”, Montevideo, 1988.

**Padilla García, María; Iturvide Contich, Marta y otros.** Estudios sobre la Justicia Penal Militar. Montevideo, 2004.

**Supremo Tribunal Militar** - Estudios sobre los Códigos Militares, Montevideo, 1988.

**Supremo Tribunal Militar** - Estudio comparado de la Legislación Penal Militar, Montevideo, 1987.

**Supremo Tribunal Militar** - Temas de Derecho Penal Militar, Montevideo, 1993.



# Constitución y justicia

José Aníbal Cagnoni

---

En los momentos históricos en que se fundaba por su genialidad nuestra nacionalidad y se aspiraba a organizarla en la forma política de la Confederación, el Padre de la Patria expresaba en la maravillosa Oración de Abril con que abría el Congreso de los Representantes del Pueblo Oriental, una frase, que es una definición permanente, y que tal vez con demasiada frecuencia y liviandad olvidamos: «Es muy veleidosa la probidad de los hombres, sólo el freno de la Constitución puede afirmarla».

En el Congreso se dieron luego las Instrucciones a los delegados designados para asistir a la conversación que habría de efectuarse en Buenos Aires, y que les habría de negar su incorporación, y en ellas quedaron formuladas también en permanencia dos afirmaciones que son verdaderos preceptos de organización referidos a la época, pero todavía vigentes.

Las instrucciones Cuarta y Quinta –en aparente pero no real reiteración– ordenaban que en la organización del futuro Gobierno de estas Provincias debían quedar asentadas las dos vertientes inseparables del principio denominado tradicionalmente como de división o de separación de poderes; bien que con mayor afinamiento conceptual, debemos considerarlo como el equilibrio de los poderes de gobierno que en tal ejercicio deberían conjugar armónicamente el esfuerzo de desarrollar el poder del Estado para beneficio de la comunidad.

La primera de ellas disponía la división entre los poderes de gobierno Legislativo, Eje-

cutivo y Judicial, y la aparentemente baladí mención en ese orden es en realidad muy importante; el principio debía aplicarse tanto al gobierno de estas Provincias como al de las Provincias Unidas por pacto.

La segunda de las instrucciones indicadas ordenaba –para no dejar dudas– que jamás estarían unidos, y además, que serían independientes en sus facultades.

Con lo cual ambas instrucciones completaban el principio de su verdad esencial: tres centros de autoridad pública diferentes con facultades o funciones respectivas cada uno. Invocar la Constitución y más aun, encarecer su observancia, no es la prédica fastidiosa de académicos trasnochados y superados, ni la deformación profesional de los que se ocupan de ese andamiaje estatal, tal vez distraídos del acontecer de los fenómenos políticos.

La Constitución, además de ser la norma suprema de la cual deben extraer su legitimidad todas las demás que pretendan regular en la paz diaria la conducta de los habitantes vivientes en sociedad, es el pacto tácito en el que todos quedamos comprendidos –gobernantes y gobernados– por pertenecer a la comunidad en que vivimos.

Ese pacto es el que recoge la regulación de las relaciones de las personas individualmente y en los grupos sociales, con el Estado que se obliga a proteger los derechos de naturaleza civil y política, mediante la abstención de acciones que los desconozcan en su goce, y a

promover los derechos de naturaleza social, económica y cultural mediante una conducta positiva que los fomente, los auxilie y aun suplante las deficiencias de los mecanismos sociales llamados a ayudar a todos los hombres, radical principio de igualdad, y a «todo el hombre» en todas sus necesidades, radical principio de integridad humana.

Hace algo más de 20 años, cuando se pretendía salir de una situación de hecho a una situación de derecho, menudeaban en la opinión pública las invocaciones al Estado de Derecho, expresión técnica que no concita normalmente emociones, pero que es tanto como mentar a la Constitución como su base. Lo cual equivale a añorar la salud cuando se está enfermo, pero sin haber hecho lo necesario para prevenir este fenómeno.

Con lo que predicar la observancia de la Constitución es tanto como prevenir mediante la afirmación de sus preceptos, evitando así que se desvíe la probidad de la autoridad pública.

Si nos corresponde analizar la Justicia en relación a la Constitución, no sé, ciertamente, si se debe conceptualizarla como lo hace el eximio prosista español en *Las sentencias del Juez Magnaud* como eso tan sutil, tan divino, tan poco frecuente entre los hombres, que hace que estos, cuando aparece muy de tarde en tarde se alboroten, se sientan escandalizados porque ha descendido por obra de un juez que aparentemente ha trastocado las reglas del Derecho estricto y ha fallado contrariamente a todas las opiniones de la lógica jurídica.

Aunque por cierto deberíamos alegrarnos de que esta Justicia existiera en esta Tierra y se hiciera frecuente.

En cambio, debemos ocuparnos aquí y ahora de la Justicia en el sentido del juez, que es

quien la debe aplicar, y jurisdicción, que es el ámbito de su competencia.

El principio de la separación o división o equilibrio de los poderes de gobierno y la correspondiente distribución de funciones o facultades, presente en la historia patria desde antes de la creación del Estado, en las etapas de fundación de la nacionalidad, está recogido en la Constitución actual en los artículos 83, 149 y 233 que atribuyen, respectivamente, el poder jurídico de legislar al Poder Legislativo en sentido orgánico, el poder jurídico de administrar al Poder Ejecutivo, y el poder jurídico de juzgar al Poder Judicial.

Estos tres poderes orgánicos poseen atribución funcional de principio, o sea, ningún otro órgano puede juzgar o tiene jurisdicción como poder jurídico, salvo que una norma expresa atribuya especialmente una u otra de esas funciones a otro órgano, extrayéndole así del poder de gobierno que tiene la atribución de principio.

Es dudoso y discutible asignar carácter de jurisdicción a situaciones descritas mediante el verbo juzgar o el sustantivo juicio, como se referían al Senado o a la Asamblea General anteriores constituciones, a efectos de verificar la regularidad en los casos de elección del Presidente de la República; o como sucede con la actual Carta, en los artículos 93, 102 y 296 respecto del denominado «juicio político» que en verdad es un antejuicio o instancia previa dirigida a desinvertir a un gobernante para someterlo a la jurisdicción de los jueces del Poder Judicial.

Que por lo demás son temas ajenos a este desarrollo.

En la Carta de 1934 se constitucionaliza la creación de la Corte Electoral que había sido

hecha por ley diez años antes. Además de la función administrativa que de manera especial en su materia tiene atribuida, la Corte Electoral se convierte en un órgano de jurisdicción con las características de esta función que en lo formal implica: decir –jurídico–, declarar cuál es el Derecho, aclarando su interpretación obligatoriamente para todos pero en casos concretos, y el acto jurisdiccional debe ser considerado como verdad –*res iudicata pro veritate habetur*– es decir, se convierte en cosa juzgada con estabilidad hacia el futuro.

El artículo 278 le atribuye la calidad de juez en materia electoral. Es hoy el artículo 322. A su vez el artículo 68, numeral 40 de aquella convierte a la Corte Electoral en juez penal de ciertas conductas a las que llama delitos electorales, aunque se trata de infracciones a las garantías del sufragio.

La Constitución tipifica las conductas, establece las sanciones y dispone sobre la forma de asunción de conocimiento por la Corte Electoral. Lo establece hoy el artículo 77, numeral 40.

La misma Constitución de 1934 ordena al legislador que cree el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, deponiendo muy concretamente sobre los aspectos que la ley debería haber asumido, pero ante la inercia del legislador la creación del Tribunal se establece en 1952, extraído del Poder Judicial y creando una competencia especial en lo contencioso-administrativo con efectos anulatorios subjetivos; son los artículos 307 y ss. de la Carta de 1952, que hoy se mantienen con igual numeración.

La Constitución de 1934 surgida tras la quiebra institucional del 31 de marzo de 1933 fue, en cuanto al texto proyectado –y luego sancionado plebiscitariamente el 19 de abril

siguiente– obra de un cuerpo constituyente que integraron varios entendidos de Derecho Público, y tuvo la inspiración de constituciones contemporáneas, como la de la República Alemana (Weimar) 1919, y de la Segunda República Española, 1931, por lo que si bien intentó –vanamente, por lo demás– congelar la coyuntura política del momento, aportó soluciones técnicas que hoy perduran en el texto actual.

En 1934 y siguiendo aunque no exactamente, pero sí en lo que aquí importa, el texto del artículo 95 de la citada Constitución española, nuestros constituyentes proyectaron y plebiscitaron este enunciado, que llevó entonces el N° 229 y hoy está numerado como 253: «La jurisdicción militar queda limitada a los delitos militares y al caso de estado de guerra. Los delitos comunes cometidos por militares en tiempo de paz cualquiera que sea el lugar donde se cometan estarán sometidos a la Justicia ordinaria».

Entonces y ahora la disposición está –y estuvo– incluida en el capítulo VIII de la Sección XV «Del Poder Judicial».

Descartado claramente por su literalidad el criterio del lugar donde se comete el delito –establecimiento militar– para configurar el delito militar y descartado el delito común –tipificado por el Código Penal– cometido por militares, igualmente el perfil del delito militar en tiempo de paz es aquel que sólo puede ser cometido por un militar (deserción, insubordinación).

Este criterio aplicado al caso de estado de guerra puede suscitar una conclusión por dos vertientes: el militar que queda sometido a la jurisdicción militar por delitos ontológicamente militares, en caso de estado de guerra queda sometido a la misma jurisdicción militar también por la comisión de delitos comunes.

Sin embargo, en noviembre de 1970 una sentencia de la Suprema Corte de Justicia dictada en cuestión de constitucionalidad, varió un criterio de pacífica jurisprudencia acogiendo la aplicación del Código Penal Militar en caso de un delito de peculado cometido por un militar, aduciendo «que tienen carácter militar no sólo los actos violatorios de un deber estrictamente militar sino también los que vulneran un deber fundamental o primordialmente militar».

Un gran Juez, el Dr. Alberto Sánchez Rogé, en la discordia, dijo: «Todos los habitantes de la República sin exclusiones tienen en principio el derecho a ser juzgados por la justicia ordinaria o común, precisamente por el poder de soberanía de que está revestida; es el concepto del ineludible sometimiento de cada uno a su juez natural consagrado por el artículo 19 de la Carta en cuanto prescribe los juicios por comisión».

Y el profesor Aníbal Barbagelata dijo: «... al menos para el tiempo de paz la competencia de la jurisdicción militar queda reducida y circunscrita –eso es lo que supone la voz limitada de que se sirvió el constituyente– a lo que los juristas suelen llamar delitos exclusivamente militares, esto es, a las conductas a las que se asigna ilicitud penal únicamente por ser militares quienes las realizan». Como ha dicho una sentencia: «Como es notorio, la jurisprudencia de la Corte a través de sucesivas integraciones –y salvo un breve período– ha sido por lo demás tradicionalmente afirmativa de la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, que lo fue el artículo 40 del Código Penal Militar, entendiendo la Suprema Corte, con aporte coincidente de la Doctrina, que, como interpretación constitucional, las notas esenciales del llamado delito militar *stricto sensu* –y por ende, la jurisdicción militar en el caso ocurrente– son la calidad militar del agente

y la calidad militar del hecho lesivo de un interés exclusivamente militar. Agregando que si bien en los últimos años la Corporación no tuvo oportunidad de decidir sobre esta cuestión, se ha pronunciado sobre el concepto de delito militar en términos coincidentes». (Sentencia 201, 2001, Revista de Derecho Público, año 2002, N° 21-22, páginas 193 y ss.).

Tras esta conclusión respecto del estado actual de la Jurisprudencia, coincidente con la Doctrina en cuanto a la caracterización del delito militar que ratifica la posición tradicional, apenas interrumpida durante el breve período de quiebra institucional, corresponde referirse sucesivamente al que es preciso evitar –sucesos del pasado–, lesivo de la Constitución y por lo mismo de los derechos por ella proclamados, y luego a la interpretación del artículo 253 en orden a la organización de la jurisdicción militar.

En aquellos episodios del pasado la intervención de los jueces militares comportó una transgresión a la Constitución: el origen o mandato para esas intervenciones provinieron, en el primer caso, de una decisión del Poder Ejecutivo, en el segundo, del Poder Legislativo. En el primer episodio la intervención se produce indirectamente, mientras que en el segundo lo fue directamente. En el año 1969 se produce en el país una huelga de los trabajadores de la Banca, que se prolonga, y que incide en la vida social ciertamente dada la importancia de la actividad suspendida y la férrea solidaridad con que los bancarios asumieron la huelga.

El Poder Ejecutivo, que por otra parte violó claramente la Constitución al disponer la adopción de medidas prontas de seguridad respecto del conflicto después que la Asamblea General en ejercicio de sus potestades legítimas las dejara sin efecto (actitud que se

habría de reiterar en el período 1970-1971) haciendo una interpretación abusiva de una ley de los años 40 dictada frente a la amenaza de la Segunda Guerra Mundial, decretó la movilización de los huelguistas confiriéndoles, por tanto, estado militar, por lo cual quedaron en lo pertinente sometidos a los jueces militares de deserción. «Leva de huelguistas» la llamó el profesor Héctor Hugo Barbagelata.

Como se advierte en esta situación, la actividad de los jueces militares se produce en virtud del estado militar –ilegítimamente atribuido por un decreto abusivo del Poder Ejecutivo– a los trabajadores en huelga.

Tres años más tarde, en 1972, es a su vez el Poder Legislativo el transgresor de la Constitución al sancionar la Ley N° 14.068 e instituir en ella el así llamado «estado de guerra interno», figura jurídica inexistente en la Constitución.

En efecto, la guerra a la que se refiere la Carta, regulando las competencias de los Poderes Legislativos y Ejecutivo, es la externa.

El artículo 60 dispone que en los tratados internacionales deberá proponerse el arbitraje u otros medios pacíficos para solucionar las diferencias entre las partes contratantes, y es claro que las partes contratantes de un tratado son los Estados.

De acuerdo al artículo 85, 70, es competencia de la Asamblea General decretar la guerra y todo el numeral refiere a tratados, convenciones o contratos con «potencias extranjeras», y es claro que la guerra que se decretare sólo podría tener como adversario a una potencia extranjera.

El artículo 168, 16, dispone que es competencia del Poder Ejecutivo –Presidencia de

la República en Consejo de Ministros– declarar la guerra como también decretar la ruptura de relaciones, lo que sólo tiene sentido con respecto a Estados de la comunidad internacional. Y la guerra sólo puede declararse «si para evitarla no diesen resultado el arbitraje u otros medios pacíficos» (igual exigencia del artículo 60).

Va de suyo que el arbitraje sólo puede darse entre Estados, o dicho de otra forma, no parece admisible absolutamente diferir al arbitraje la situación interna planteada por el levantamiento de sectores internos frente a la autoridad del Estado, lo que –como fácilmente se comprende– pondría en entredicho la soberanía.

Y como consecuencia de esta ley la intervención de los jueces militares se produce en aplicación directa de sus disposiciones, incluyéndose a los civiles transgresores en sujeción al Código Penal Militar.

En cuanto al otro tema planteado, del presente y del futuro, dado el designio de esta jornada, puede con legitimidad plantearse y dejarse planteado el problema de la inserción de la Justicia Militar orgánicamente en la estructura del Poder Ejecutivo, o si, diversamente, la fórmula constitucional no comporta una visión de una jurisdicción especializada dentro de la organización del Poder Judicial.

Con la actitud dubitativa que es la única posición científica que honestamente se debe adoptar en la búsqueda de lo que deber ser –y sobre todo frente a lo que ha sido y es–, puede interrogarse:

Primero, siendo que la disposición del artículo 233 atribuye el ejercicio del Poder Judicial o función de juzgar o jurisdicción en sentido funcional, a la Suprema Corte de

Justicia y a los tribunales y los juzgados, artículo 233, y siendo que estos a tenor de toda la Sección XV están insertos en la organización que tiene a la Suprema Corte de Justicia como supremo órgano administrativo, ¿puede admitirse la existencia de tribunales y juzgados fuera de la estructura de la organización indicada?

La respuesta, parece, debe ser negativa.

Segundo, la función jurisdiccional, quedó dicho, es privativa del Poder Judicial, de sus órganos, salvo expresa y especial atribución que en la Carta, claramente, corresponde a la materia electoral, Corte Electoral, y a la materia contencioso-administrativa con efectos anulatorios, Tribunal de lo Contencioso-Administrativo: ¿la alusión a la jurisdicción militar del artículo 253 comporta esa excepcionalidad de lo orgánico o en cambio, sólo tiene alcance de jurisdicción funcionalmente especializada?

Parece que la respuesta ha de inclinarse por esta segunda opción.

Tercero, el principio de igualdad, artículo 80, ¿no significa acaso que todos los habitantes del Estado deben tener igualdad de jurisdicción o comparecencia ante la misma jurisdicción orgánica, sin perjuicio de que la propia Carta en forma expresa establezca determinadas especialidades en cuanto a los he-

chos de las personas según su condición, como en el caso lo hace el artículo 253?

También parece que la respuesta debe inclinarse por la afirmativa.

Con lo que, así como existen Jueces especializados en materia de familia o en el juzgamiento del Estado, etcétera, la especialización se daría también en este caso, con todas las garantías, ciertamente, que tiene la organización del Poder Judicial, cenicienta entre los poderes del gobierno en cuanto a recursos, mas felizmente confiable en la conducta de nuestros jueces.

Vuelvo a la Oración de Abril. Que las «seguridades del contrato» por las cuales clamaba el Padre de la Patria, existentes en los textos, también en cuanto a que se cumplan, como en otros aspectos de la vida ciudadana, dependen de nosotros mismos.

Cuando proclamaba su adhesión a la República no hacía sólo un pronunciamiento por la forma del Estado, frente a otros que vacilaban; estaba pautando las virtudes republicanas: la austeridad, el mejor antídoto de la corrupción; la igualdad de todos, nadie es más que nadie, garantía de la integridad del cuerpo social.

Que seamos fieles a su mandato también depende de nosotros mismos.

# Organización y jurisdicción

Marta Iturvide Contich

---

La Justicia Penal Militar se encuentra consagrada constitucionalmente en el artículo 253. De acuerdo a esta disposición actúa en dos situaciones: tratándose de delitos militares y en caso de estado de guerra.

Por tanto es competencia de la jurisdicción militar, ejercida a través de sus distintos órganos, resolver y juzgar en tiempo de paz, respecto a todos los delitos militares consagrados en el Código Penal Militar, tanto exclusivamente militares como objetivamente militares, así como hacer ejecutar lo juzgado. La actividad que desarrolla es de naturaleza jurisdiccional, subordinada a los principios fundamentales que inspiran el Derecho Penal uruguayo y que también rigen en materia penal militar, tales como el principio de legalidad, que prevé que no hay delito sin previa ley que lo establezca ni pena que una ley anterior al hecho no haya determinado (previsto en los Arts. 10 y 12 de la Constitución de la República), garantías fundamentales de la persona humana establecidas también en nuestra Carta Magna o la responsabilidad ante la ley de los titulares de los tribunales militares por apartarse del orden y formalidades de los juicios o por la más pequeña agresión contra los derechos de las personas.

La Justicia Penal Militar integra el organismo judicial del país y sus resoluciones se consideran como una emanación de la justicia nacional. En efecto, el artículo 12 del Código Penal Militar preceptúa que: «Los Tribunales militares, no obstante el régimen especial a que obedecen, y su carácter de órga-

nos de disciplina administrativa, integran el organismo judicial del país y sus resoluciones se consideran como una emanación de la justicia nacional».

En la Exposición de Motivos que acompañó la elevación del proyecto de Códigos al Ministerio de Defensa Nacional, se expresa que la función de la Justicia Militar exterioriza u objetiva un cometido judicial.

Por su parte, el artículo 31 del Código del Proceso Penal, al establecer las clases de jurisdicción, determina que la jurisdicción penal nacional es común o especial, debiéndose entender actualmente que los órganos que integran el Poder Judicial constituyen la jurisdicción común, en tanto que los que no lo integran, aunque sí se consideren integrantes de la justicia nacional, son jurisdicción especial. Expresa la referida disposición legal: «(Clases de jurisdicción). La jurisdicción penal nacional es común y especial, y se extiende a los delitos y faltas cometidos en el territorio nacional y a los cometidos en el extranjero en los casos establecidos por leyes o tratados.

Es jurisdicción común la que se atribuye a los Juzgados o Tribunales de la Administración de Justicia ordinaria a que este Código se refiere y es jurisdicción especial la que se asigna a órganos ajenos a dicha Administración».

Actualmente y como se expresa en la nota al pie del artículo citado en el Código del Proceso Penal actualizado, las referencias a la Administración de Justicia deben conside-

rarse sustituidas por la denominación constitucional de «Poder Judicial».

Sin perjuicio de su dependencia en la faz administrativa y presupuestal del Ministerio de Defensa Nacional, la Justicia Militar tiene absoluta independencia técnica en el ejercicio de su función jurisdiccional.

Sus decisiones no están sujetas a revisión alguna, salvo en el ámbito jurisdiccional, por la Suprema Corte de Justicia integrada, como se dirá más adelante, y respecto a los recursos de casación y revisión.

El Código de Organización de los Tribunales Militares –aprobado conjuntamente con el Código Penal Militar y el Código de Procedimiento Penal Militar– establece la organización de la Justicia Militar, encontrándose modificado en la actualidad por leyes posteriores que, por ejemplo, redujeron el número de juzgados o que sustituyeron las anteriores Defensorías Militares de Oficio por las Defensorías Militares Letradas de Oficio.

Respecto a su organización, entonces, podemos decir en lineamientos generales que la Justicia Militar está compuesta por los siguientes órganos:

- *Jueces sumariantes*, que se encuentran en cada repartición o institución militar a fin de que ante la presunta comisión de un hecho ilícito, realicen las investigaciones más urgentes, previa solicitud de intervención del juez militar de Instrucción que por turno corresponda y a efectos de que no se malogre la indagación.

Dado que los jueces militares de Instrucción tienen jurisdicción nacional y su asiento en la capital de la República, en muchos casos no les es posible situarse en breve lapso en el lugar donde ocurre el presunto ilícito.

En tales circunstancias, y hasta la llegada del juez militar de Instrucción, actúa el juez sumariante, a efectos de obtener las probanzas más urgentes, con la finalidad de que no se perjudique la investigación de los hechos.

- *Juzgados militares de Instrucción*; actualmente existen dos. Sus titulares son nombrados por el Supremo Tribunal Militar, requiriéndose la calidad de militar oficial superior o militar letrado de la jerarquía de mayor. Estos jueces permanecen en sus funciones cinco años y pueden ser reelectos.

Actúan en la etapa de presumario y sumario dictando el auto de procesamiento o enjuiciamiento, o clausurando las actuaciones por falta de mérito para proseguirlas. Les compete la instrucción de todos los sumarios por delitos militares, hasta «ponerlos en estado de acusación», según establece el artículo 82 del Código de Organización de los Tribunales Militares.

Llevan a cabo todas las diligencias probatorias necesarias para la averiguación de los hechos ilícitos acaecidos y la determinación de los culpables.

Al igual que en la Justicia Penal Ordinaria, el procesamiento puede ser sin prisión, con prisión o con imposición de medidas sustitutivas o alternativas de la prisión.

- *Juzgados militares de Primera Instancia*; en la actualidad son dos. Sus titulares son designados por el Supremo Tribunal Militar, requiriéndose para ocupar dichos cargos la condición de militar oficial superior o teniente coronel o coronel letrado. Permanecen cinco años en sus cargos y pueden ser reelectos.

Conocen en la etapa de plenario de todos los procesos militares que les remitan los jueces

militares de Instrucción, etapa que comienza con la acusación fiscal y termina con la sentencia definitiva de condena o absolución, sin perjuicio de poder concluir también mediante un sobreseimiento del encausado u otras formas de terminación del proceso penal de conocimiento. También actúan como jueces de apelación en todos los incidentes que nazcan en los juzgados militares de Instrucción y son competentes además en la etapa de ejecución de sentencia.

- El *Supremo Tribunal Militar* es el órgano máximo de la Justicia Militar. Está compuesto por cinco ministros, cuatro de ellos oficiales superiores o generales, debiendo pertenecer dos al Ejército, uno a la Fuerza Aérea y otro a la Armada Nacional, y un quinto miembro civil letrado. Los miembros militares permanecen en sus funciones cinco años, en tanto el miembro letrado civil dura seis años en su cargo, pudiendo todos ser reelectos.

Este tribunal ejerce jurisdicción sobre todo el país, y sus cometidos consisten en ejercer la superintendencia directiva, correccional y consultiva de toda la Justicia Militar; resolver contiendas de competencia que se produzcan entre los juzgados militares entre sí; dictar sentencias definitivas e interlocutorias de segunda instancia en todas las causas elevadas en apelación por los Juzgados Militares de Primera Instancia; actuar en consulta en todos los autos de sobreseimiento y de las sentencias de primera instancia no apeladas, entre otros.

Si la contienda se produce entre un Juzgado Militar y un Juzgado Penal Ordinario, quien la resuelve es la Suprema Corte de Justicia, integrada con dos miembros militares además de sus miembros naturales.

El Supremo Tribunal Militar posee además dentro de sus funciones jurisdiccionales, la

potestad privativa de otorgar los beneficios de libertad condicional y libertad anticipada en las causas correspondientes a la jurisdicción militar (Decreto-Ley N° 14.997 de 27/3/1980 y Decreto-Ley N° 15.396 de 20/5/1983).

Consideramos oportuno destacar que en el desempeño de la función, tanto los ministros militares integrantes de la Suprema Corte de Justicia, como el Supremo Tribunal Militar, los jueces y fiscales militares y los defensores militares letrados de oficio, *gozan de absoluta independencia en el ejercicio de su función jurisdiccional, principio fundamental y preeminente en todas las instancias de las actuaciones de la Justicia Militar, constituyendo sus resoluciones una emanación de la Justicia nacional.*

- *Suprema Corte de Justicia*, que integrada con sus cinco ministros naturales más dos miembros militares (oficiales generales), es quien resuelve los recursos de casación y revisión que se interponen contra las sentencias de segunda instancia dictadas por el Supremo Tribunal Militar, así como las contiendas de jurisdicción que se plantean entre la Justicia Militar y la Justicia Ordinaria.

La Suprema Corte de Justicia es el órgano máximo del Poder Judicial e integrada con dos miembros militares es el órgano superior de alzada de la Justicia Militar.

El contralor de regularidad se hace en el plano judicial por parte del Supremo Tribunal Militar o de la Suprema Corte de Justicia integrada, en determinados casos.

- Los *defensores militares letrados de oficio* son actualmente dos. Puesto que todo encausado debe tener preceptivamente un defensor que lo patrocine y represente, en los casos en que no quiere o no puede costearse un

defensor particular, actúan los defensores militares letrados de oficio, quienes deben ser abogados y oficiales del subescalafón Justicia Militar.

Actúan por turnos que establece el Supremo Tribunal Militar.

De acuerdo a lo preceptuado por el artículo 88 del Código de Organización de los Tribunales Militares: «Los defensores responden a sus patrocinados de la negligencia o abandono en la tramitación del juicio, sin perjuicio de las sanciones disciplinarias que podrá imponer el Juez que entiende de la causa».

Y de acuerdo a lo que determina el artículo 265 del Código de Procedimiento Penal Militar, los defensores en el ejercicio de su cargo gozan de amplia libertad para la defensa de sus patrocinados.

- *Ministerio Público*. El Ministerio Público en materia militar es ejercido en la actualidad por dos fiscales militares.

Dependen del Ministerio de Defensa Nacional y deben ser oficiales superiores, teniendo como mínimo la jerarquía de teniente coronel del Ejército o Fuerza Aérea o capitanes de Fragata o de Navío de la Armada. Permanecen cinco años en sus cargos y pueden ser reelectos.

Entre otros cometidos del Ministerio Público pueden señalarse los de promover las acciones penales que nazcan de delitos militares, cooperar al éxito de las investigaciones, requerir las medidas procedentes para asegurar a la persona del delincuente, velar por la recta administración de la Justicia Militar. Cabe destacar que los miembros militares integrantes de la Suprema Corte de Justicia y los ministros del Supremo Tribunal Militar son nombrados por el Poder Ejecutivo con

la venia del Senado o de la Comisión Permanente en caso de receso de aquel, y que los fiscales militares y defensores militares letrados de oficio también son nombrados por el Poder Ejecutivo, al igual que los integrantes de la Justicia Ordinaria, lo que asegura su imparcialidad.

Agrégase además que para el caso del ministro letrado civil integrante del Supremo Tribunal Militar, se exigen iguales requisitos constitucionales que los previstos para ser miembro de un Tribunal de Apelaciones de la Justicia Ordinaria.

Se considera en definitiva que los principios rectores de la Justicia Militar que brevemente se reseñaron, conforman o constituyen garantías fundamentales para los enjuiciados militares.

Agrégase que las normas que regulan la jurisdicción militar poseen un contenido particularísimo, justificado por las características propias de las Fuerzas Armadas, para las cuales es fundamental la plena vigencia y aceptación de valores como el honor, la lealtad, la disciplina, el orden, la subordinación, la jerarquía, la moralidad, la eficiencia, la responsabilidad y el estricto cumplimiento del deber.

En virtud de ello es que abogamos por el mantenimiento de su especificidad y autonomía, dada la especialidad del Derecho Penal Militar.

En efecto, el Derecho Penal Militar es un Derecho Penal especial que se perfila como un cuerpo normativo y que tiene la particularidad de ser –alternativamente– complementado por el derecho común y complementario del mismo. Configura un Derecho propio que regula las situaciones concretas que se producen en el ámbito militar, frente a la comisión de un ilícito penal.

La jurisdicción penal militar, que integra la jurisdicción penal nacional, es una jurisdicción especial cuyos cometidos se extienden al conocimiento y juzgamiento de los delitos militares ocurridos en el territorio nacional y en el extranjero en los casos establecidos por las leyes o tratados.

Las condiciones especiales de la vida militar exigen la formación de un cuerpo específico de normas que la regulen y un órgano juzgador especializado, para asegurar la especificidad de toda la corporación militar.

La institución militar está sujeta a un ordenamiento jurídico particular: códigos, leyes, bandos militares en tiempo de guerra, estatutos y reglamentos que pautan la vida y las acciones de sus integrantes con deberes, valores, cultura y psicología típicos.

La Justicia Militar, justicia especial, aplica esa legislación particular y existe en función de los integrantes de la institución militar.

### **Código del Proceso Penal y códigos militares**

Por último se hará una breve mención a los códigos militares.

Los códigos Penal Militar, de Organización de los Tribunales Militares y de Procedimiento Penal Militar, fueron aprobados con fecha 28 de enero de 1943.

El presidente de la Comisión Redactora de dichos códigos fue el ilustre jurisconsulto Dr. José Irueta Goyena, también redactor del Código Penal Ordinario que fuera aprobado el 4 de diciembre de 1933, lo que reafirma el paralelismo que existe en materia técnico-jurídica entre la legislación penal militar y la común.

El Código Penal Militar está destinado al delito militar y comprende los principios generales que regulan la infracción y la pena, así como la configuración específica de los delitos.

La esencia del delito, para este cuerpo normativo, consiste en la violación de un deber militar. Así como existe un orden jurídico general, cuya transgresión en sus formas agravadas da origen al delito común, existe también un orden jurídico militar, cuyo quebrantamiento genera el delito militar.

El Código de Organización de los Tribunales Militares se refiere entre otros puntos a la jurisdicción militar y todo lo relativo a la organización de los tribunales, su composición y nombramiento, y el tercer código, al procedimiento penal militar, esto es, trata de los recursos, los términos de emplazamiento, consulta, etcétera.

Respecto a este último cuerpo legal, cabe citar especialmente el Art. 514 que prevé que cuando ocurra una cuestión de derecho procesal penal militar que no pueda ser resuelta por las palabras ni por el espíritu de las disposiciones de la materia en dicho Código, se acudirá a las disposiciones que rijan en el mismo sobre cuestiones o puntos análogos y si todavía subsistiese la duda, se resolverá de acuerdo con las disposiciones análogas del ahora Código General del Proceso y Código del Proceso Penal.

La aplicación de disposiciones contenidas en tales códigos ha sido más que frecuente en el procedimiento penal militar, así como también toda aquella normativa aprobada con posterioridad a los mismos que ha implantado mayores garantías para los justiciables. Es estrecho el acercamiento procedimental

penal militar y penal ordinario, el cual se ha producido integrando y adaptando las disposiciones contenidas en el Código de Procedimiento Penal Militar con las del Código del Proceso Penal y la nueva normativa que ha surgido concediendo beneficios a los imputados.

Podemos citar como ejemplo la reiterada aplicación en los casos de procesamientos, por parte de los jueces militares de Instrucción, de medidas sustitutivas de la prisión previstas en el Art. 73 del Código del Proceso Penal y en leyes posteriores como la N° 17.726.

Y por sobre todo, se aplica también por analogía, el Art. 113 del Código del Proceso Penal, en la redacción dada por la Ley N° 17.773 de 20 de mayo de 2004, el cual determina que cuando una persona es conducida o citada a una sede judicial como indagada por la comisión de un presunto delito, antes de tomarle la primera declaración se le intimará la designación de un defensor que lo patrocine y si no lo hiciere, se designará defensor de oficio, así como el acceso al expediente durante todo el desarrollo del presumario, salvo resolución fundada del juez basada en la posible frustración de las pruebas a diligenciar.

También se aplica en la jurisdicción procesal penal militar, la suspensión condicional de la ejecución de la pena y la clausura de los procedimientos prevista en la Ley N° 17.272 de 24 de octubre de 2000, que sustituye el Art. 20 de la Ley N° 15.737.

Agrégase además que los jueces, fiscales y ministros del Supremo Tribunal Militar están sometidos a un régimen de responsabilidad judicial similar al previsto para los magistrados de la Justicia Ordinaria. En efecto, todos quienes intervienen en el ejercicio de la jurisdicción militar, son responsables por la violación o por la no aplicación de las leyes y disposiciones que rigen el caso, en las formas previstas en el Código de Organización de los Tribunales Militares (Art. 70).

Los casos que brevemente se mencionaron demuestran que en la jurisdicción militar el procedimiento penal se regula con las mismas garantías que benefician al imputado o enjuiciado por delitos comunes, no menoscabándose sus derechos por constituir una jurisdicción especial sino que tal procedimiento está basado en las normas legales vigentes, las cuales constituyen derecho positivo y por sobre todo, en los derechos que establece nuestra Constitución.