



**Ciencias Sociales**  
**Universidad de la República**

Universidad de la República Oriental del Uruguay  
Facultad de Ciencias Sociales  
Instituto de Ciencia Política

Tesis de Maestría en Ciencia Política

El proceso de formulación de la política de Defensa Nacional en Uruguay

Autora: María del Rosario Rodríguez Cuitiño

Tutor: Daniel Chasqueti

Montevideo - Uruguay  
Diciembre de 2015

[rosariorodriguezcuitino@gmail.com](mailto:rosariorodriguezcuitino@gmail.com)

**Página de aprobación**

**PROFESOR GUÍA:** Ph. D Daniel Chasquetti

**TRIBUNAL:** Ph. D Daniel Chasquetti  
Ph.D Carlos Luján  
Mag. Julián González Guyer

**FECHA:** 28/12/2015

**CALIFICACIÓN:** 8 Bueno

**AUTORA:** María del Rosario Rodríguez Cuitiño

## ÍNDICE GENERAL

<b>Dedicatoria</b> .....	<b>4</b>
<b>Agradecimientos</b> .....	<b>5</b>
<b>Resumen</b> .....	<b>6</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>7</b>
<b>1 Capítulo 1: El problema y el diseño de investigación</b> .....	<b>9</b>
1.1 Antecedentes.....	9
1.2 Objetivo general e hipótesis.....	10
1.3 Diseño metodológico.....	11
<b>2 Capítulo 2: Marco teórico. El análisis del proceso de la política pública</b> .....	<b>13</b>
2.1 Definición y características de la política pública.....	13
2.2 El ciclo de la política pública: Fases del proceso y número de actores.....	16
2.3 El juego político: debatir, aprobar e implementar las políticas públicas.....	17
2.4 La Defensa como política pública.....	18
<b>3 Capítulo 3: El proceso de toma de decisión en la política de Defensa Nacional</b> .....	<b>21</b>
3.1 El Debate Nacional sobre Defensa.....	21
3.2 Resultado final del Debate: elaboración de documentos desde las Mesas Temáticas de Debate para presentar al Ejecutivo.....	27
3.3 Mensaje y proyecto de Ley enviado por el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo.....	28
<b>4 Capítulo 4: La tramitación de la Ley Marco de Defensa Nacional en el Parlamento</b> .....	<b>31</b>
4.1 Sanción de la Ley.....	31
4.2 Cambio de Ministro de Defensa Nacional. Veto del Poder Ejecutivo.....	39
4.3 Levantamiento del veto.....	41
<b>5 Capítulo 5: La aplicación e implementación de la Ley Marco de Defensa Nacional</b> .....	<b>44</b>
5.1 El Consejo de Defensa Nacional.....	45
5.2 El Ministerio de Defensa Nacional.....	50
5.3 El Estado Mayor de la Defensa.....	53
5.4 La Comisión Interministerial de Defensa Nacional.....	56
5.5 Las Fuerzas Armadas.....	58
5.6 Factores que dificultaron la implementación de la Ley Marco.....	64
<b>6 Capítulo 6: Consideraciones finales del proceso de formulación de políticas</b> .....	<b>67</b>
6.1 El marco institucional y los actores como creadores de políticas públicas.....	67
6.2 Los temas de Defensa, la agenda del gobierno y el interés de los legisladores.....	68
6.3 El alcance y el contenido de la Política de Defensa Nacional.....	70
6.4 La política de Defensa como una política estable y flexible.....	72
6.5 En resumen.....	72
<b>Bibliografía</b> .....	<b>76</b>

## ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1: Tramitación de la Ley de Defensa N° 18.650.....	31
Cuadro 2: Votación de la Ley de Defensa en el Plenario.....	39
Cuadro 3: Tamaño de las Comisiones de Defensa y Promedio del Sistema de Comisiones.....	68
Cuadro 4: Proyectos y Leyes tratados por las Comisiones de Defensa (2010-2015).....	69

## **Dedicatoria**

A Victoria y Facundo.

A mis padres, por todo su amor, quienes no alcanzaron a ver la culminación de esta tesis y que fueron las primeras personas que me alentaron para que la educación fuera una parte importante en mi formación.

## **Agradecimientos**

Mis hijos Victoria y Facundo son quienes primero deben recibir mi gratitud; llevar adelante este trabajo requirió mucho tiempo que restó a estar juntos y no poder dedicárselo a ellos, pero me apoyaron porque comprendieron que ese esfuerzo era un avance muy importante para mí. Mi hija incluso colaboró en la diagramación de los cuadros y soportó con paciencia todas mis exigencias para su armado.

Mi tutor Daniel Chasqueti, con gran experiencia en la investigación parlamentaria, es sin duda, un referente en mi formación profesional de posgrado. Él fue quien me aportó la principal literatura sobre el proceso de formulación de políticas y me ayudó con la base de datos del Instituto de Ciencia Política. También me brindó su mejor consejo y dedicación en medio de sus innumerables actividades académicas y laborales, haciéndose tiempo para charlar sobre la defensa en nuestro país.

Al General José María Burone quien me motivara y alentara al trabajo desde las primeras horas de esta tesis, y fuera un pilar fundamental en todo el proceso de orientación de la metodología de la investigación. Fue también lector y comentarista de cada uno de los capítulos de esta obra y fuente permanente de consulta sobre Defensa Nacional en todo el período que llevó mi estudio.

Al Dr. Romeo Pérez Antón quien gentilmente me ayudó guiándome en las primeras asesorías de la investigación y me recomendara bibliografía. Al Dr. Carlos Luján y al Mag. Julián González Guyer, por haber apoyado mi trabajo.

Sergio Rico, Aldo Francescoli, María Victoria Lumaca, Aline da Costa, Tania Pschepiurca, Luis Roncho, fueron quienes me acercaron gentilmente, en algunos casos a legisladores y en otros, a integrantes de la Comisión Interministerial de Defensa Nacional, para llevar adelante mis entrevistas. A Daniel Legnani, por acceder a las entrevistas del Estado Mayor de la Defensa y de la Secretaría Permanente del Consejo de Defensa Nacional; a Amílcar Peláez quien, con su vasta experiencia como orientador de tesis, me realizara atentos comentarios sobre aspectos formales de mi investigación. A mis amigas Vanessa Baronio y Carolina Sampó quienes me impulsaron en mis comienzos con la Maestría.

A todos aquellos que accedieron a ser entrevistados para esta investigación, a los que colaboraron cuando los consulté y a quienes, de una manera u otra contribuyeron para elaborar esta tesis y me ofrecieron generosamente su tiempo.

Culminar el trabajo entonces, no es sólo mérito mío sino de un conjunto de personas quienes, de una forma u otra, participaron para que aquel sueño se transforme materialmente en esta obra.

## Resumen

La aprobación por unanimidad de todos los partidos, de la Ley Marco de Defensa Nacional puso en la agenda parlamentaria y de gobierno la temática de Defensa, creó el Sistema de Defensa Nacional, el Consejo de Defensa Nacional y el Estado Mayor de la Defensa. Lentamente se ha comenzado a superar el concepto tradicional de Defensa como algo exclusivamente militar mediante la diferenciación entre política de Defensa Nacional y política Militar de Defensa, pasando a ser un tema integral, que involucra a todos los actores del quehacer nacional. Sin embargo, el sector Defensa se ha visto relegado de la agenda pública por no ser prioritario para los diversos partidos políticos que mostraron un bajo compromiso con la supervisión de los temas de Defensa debido al débil conocimiento en la materia. A ello se le suma la falta de interés de los legisladores por esa temática ante la creencia de que Defensa no genera votos. Una vez aprobada la ley, fue un desafío la implementación de sus disposiciones y a pesar de que presenta algunos avances, aún se encuentran ciertas deficiencias para su total aplicación.

**Palabras clave:** Ley Marco de Defensa Nacional – Defensa Nacional- Sistema de Defensa Nacional- Consejo de Defensa Nacional - Política de Defensa Nacional – Política Militar de Defensa – Ministerio de Defensa Nacional - Estado Mayor de la Defensa – Fuerzas Armadas

## Abstract

The approval of the National Defense Law by the vote of all parties, placed on the government's agenda the issue of national defense. The law created the National Defense System, the Council of National Defense and the General Staff of Defense. Thus, the political system left behind the traditional concept of defense as a purely military affair to start differentiating between "national defense policy" and "military defense policy". The law has also conceived of Defense as a policy that involves all political actors of national life. But still, the defense issue has been relegated from the public agenda because political parties do not consider it a priority. On one hand, they think that this issue does not allow to win votes, and on the other hand, legislators show a low commitment to monitoring the defense policy, due to weak knowledge on this subject. For that reason, after the law was passed, its implementation was slow and with a low public visibility.

**Keywords:** National Defense Law - National Defense System - Council of National Defense - National Defense Policy - Military Defense Policy - Ministry of Defense - General Staff of Defense – Armed Forces

## Introducción

Desde el retorno de la democracia, el sector defensa ha sufrido transformaciones que procuraron establecer una nueva orientación para la Defensa Nacional en su conjunto. En los primeros años de construcción institucional uruguaya, la defensa ya era considerada una cuestión de suma importancia y ello puede constatarse cuando se repasa en la fecha de creación del entonces Ministerio de Guerra: al día siguiente de la Declaratoria de la Independencia Nacional, el 26 de agosto de 1825, la Sala de Representantes de la Provincia Oriental creó la institución encargada de regir la política de defensa.

La consideración de la Defensa como un tema de la agenda del gobierno, comienza en el año 2006 cuando se inicia el Debate Nacional sobre Defensa que culmina con la aprobación de la Ley Marco de Defensa Nacional el 19 de febrero de 2010. La aprobación de esta Ley fue el resultado de un largo proceso de diálogo político, militar y social, y constituye un avance en materia de política de Defensa Nacional y política Militar de Defensa. El proceso prosiguió con la aplicación de la Ley Marco y la aprobación del documento sobre Política de Defensa Nacional en 2014.

Hasta la aprobación de la Ley Marco de Defensa Nacional (N°18.650), las referencias a la Política de Defensa Nacional, sin perjuicio de lo que establece expresamente la Constitución de la República, se encontraban en el Decreto-Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas (N°14.157) del 21 de febrero de 1974 y su Ley modificativa N°15.808 del 7 de abril de 1986, además de las Leyes Orgánicas donde cada una de las Fuerzas encuadra su accionar<sup>1</sup>.

Con la nueva normativa, el concepto de la Defensa Nacional sufre un cambio sustancial al pasar de ser un tema estrictamente militar a un tema integral que involucra a un número importante de actores del quehacer político nacional. La nueva ley también le asigna a la ciudadanía un rol importante en su desarrollo, al establecer que “La Defensa Nacional constituye un derecho y un deber del conjunto de la ciudadanía”<sup>2</sup>.

No obstante, debieron pasar tres años desde que fuera promulgada la Ley Marco para que se reglamentaran algunos aspectos de sus contenidos y cuatro años para que la Política de Defensa

---

<sup>1</sup> Ley Orgánica del Ejército Nacional (Decreto-Ley N°15.688) del 30 de noviembre de 1984; Ley Orgánica de la Armada Nacional (Ley N°10.808) del 16 de octubre de 1946; y Ley Orgánica de la Fuerza Aérea Uruguaya (Decreto-Ley N°14.747) del 27 de diciembre de 1977.

<sup>2</sup> Artículo 2 de la Ley Marco de Defensa Nacional 18.650.

Nacional fuera establecida. Esto se puede relacionar con la aparente falta de conocimiento e interés que tanto la sociedad como los políticos parecen tener sobre los temas de defensa. En este sentido, en 2006, el entonces Diputado Menéndez expresaba que: *“Es posible que uno de los sectores con menor debate técnico y mayor atraso de modernización en América Latina sea el ámbito de la Defensa Nacional. (...) Lo anterior no ha sido responsabilidad de los sectores militares. La comunidad política, en general, ha profesado un altísimo desconocimiento de la cuestión militar....”*.<sup>3</sup>

Por tanto, esta investigación procura responder algunas preguntas básicas: ¿por qué el proceso de reforma de la política de defensa nacional ha sido tan lento y tortuoso?, ¿por qué la Ley Marco tardó dos años en el Parlamento e incluso sufrió un veto del Poder Ejecutivo?, ¿por qué el Poder Ejecutivo demoró otros tres años en implementar sus contenidos y cuatro años en implementar una política de defensa nacional? y ¿por qué a la hora de su elaboración, debió apelar a un documento base elaborado por el cuerpo en lugar de contar con la elaboración proveniente del ámbito político partidario?. La investigación “El proceso de formulación de la política de Defensa Nacional en Uruguay” busca responder estas preguntas sin perder de vista la importancia de que nuestro país haya procesado durante el período 2006-2014 un cambio en el paradigma de la política de defensa.

En el primer capítulo se presenta una justificación del problema de investigación y se formula una hipótesis que explica buena parte de nuestras preocupaciones centrales. En el segundo, se presenta el estado del arte en la materia junto al enfoque de la política de las políticas (Scartarsini et.al. 2011) que permitirá evaluar si la política de defensa se apoya en un acuerdo intertemporal y si constituye un ejemplo de política estable y flexible. En el tercer y cuarto capítulo se describe la elaboración de la Ley Marco y su aprobación en el Parlamento. En el quinto capítulo se analiza la implementación de la ley y los obstáculos que el proceso debió superar. En el sexto capítulo se propone un conjunto de consideraciones finales que apuntan a confirmar la hipótesis y a describir en términos generales el proceso de política de Defensa durante el período 2006-2014.

---

<sup>3</sup> Ministerio de Defensa Nacional, Ponencia del Diputado Jorge Menéndez en Seminario Debate sobre Defensa Nacional, *Los recursos humanos en las Fuerzas Armadas. Lineamientos Generales*, consultado en [http://www.mdn.gub.uy/public/009\\_menendez.pdf](http://www.mdn.gub.uy/public/009_menendez.pdf)

## 1 Capítulo 1: El problema y el diseño de investigación

Los estudios de defensa nacional constituyen un área de investigación nueva y relativamente poco cultivado en nuestro país. Pese al trauma que supuso la pérdida de la democracia en 1973, los estudios sobre la defensa en democracia han sido relativamente pocos. En este trabajo, nos proponemos estudiar los procesos institucionales que condujeron al establecimiento de una nueva política de defensa. Este trabajo no contradice otros estudios sobre la temática sino que los complementa. Nuestro foco está centrado en los órganos de gobierno, Ejecutivo y Legislativo, y sobre todo en el proceso de diseño, aprobación e implementación de la política de Defensa Nacional. Se espera así contribuir a la ampliación del conocimiento académico con el fin de aumentar la comprensión e interés de parte de la sociedad civil y la política por los asuntos de Defensa.

### 1.1 Antecedentes

El Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales ha producido en los últimos quince años una serie de investigaciones referidas al tema. Julián González Guyer ha guiado con sabiduría esta serie de esfuerzos a partir del establecimiento de un programa de investigación en la materia. Sus trabajos representan un invaluable esfuerzo por explicar qué ha ocurrido con la política de defensa en nuestro país y como el sistema político ha lidiado con este problema (González Guyer 2003, 2008, 2013). En tal sentido, ha destacado la existencia en nuestro país de una “cultura de defensa” donde la sociedad pone distancia y registra escaso interés en el tema y ello se debe en parte a que la clase política ha mostrado un escaso nivel de atención a la política de Defensa Nacional. En su argumentación, ha llegado incluso a hablar de “omisión civil/política” en las definiciones de Defensa Nacional y de política Militar, señalando que ese problema supuso una resignación de potestades en la dirección político-estratégica de una función estatal particularmente compleja (2008:9)<sup>4</sup>.

Por su parte, Rumeau (2008:35) indagó sobre el problema del control civil sobre la defensa, destacando que la opacidad de los temas militares “...se alimenta por la indiferencia de los políticos hacia los temas de defensa, debido a los bajos réditos que dicha área brinda”. En su opinión, “la debilidad de las capacidades institucionales del Ministerio de Defensa, ha derivado en

---

<sup>4</sup> Ver: González Guyer et al. (2008).

*el incumplimiento de las responsabilidades políticas de elaboración, control y evaluación de la política pública.”*

Finalmente, Perdomo (2010) ha estudiado el aporte del Debate Nacional sobre Defensa del año 2006 a la configuración de una nueva política en la materia. En su argumentación, sostiene que los temas de Defensa Nacional fueron considerados históricamente como un tema militar.<sup>5</sup>

Estos trabajos constituyen la plataforma sobre la cual se desarrolla la presente investigación pues el "escaso interés" y la aparente "delegación" de decisiones en las FF.AA., son aspectos que contribuyen a explicar porqué el proceso de política de defensa ha sido tan lento y tortuoso.

## **1.2 Objetivo general e hipótesis**

El objetivo de este trabajo es describir el proceso de creación de la Política de Defensa Nacional a lo largo del período de ocho años que insumió su formulación y aprobación. Al mismo tiempo, la investigación pretende analizar si la política de defensa finalmente creada es una política pública estable y flexible, producto de un amplio acuerdo partidario de carácter intertemporal.

Los objetivos específicos son conocer la prioridad que los temas de Defensa Nacional ocupan en la agenda de gobierno; evaluar el grado de conocimiento que el Parlamento tiene respecto al alcance y contenido de la Política de Defensa Nacional; identificar el concepto que el Poder Ejecutivo ha manejado, a través del Consejo de Defensa Nacional, respecto al alcance y contenido de la Política de Defensa Nacional; identificar las actividades que este Consejo ha desarrollado para aprobar e implementar la Política de Defensa Nacional; y finalmente, evaluar los factores que influyen en el establecimiento de una política pública estable y flexible.

La pregunta que guía la investigación es: ¿Cuáles son las causas por las que se tardó 8 años en formular y aprobar una Política de Defensa Nacional y cuáles son los factores que pueden influir en la posibilidad de que ella sea una política pública estable y flexible?

A los efectos de responder esta pregunta, formularemos la siguiente hipótesis:

*El diseño institucional uruguayo y el conjunto de actores políticos posibilitaron la creación de una política pública de Defensa Nacional.*

---

*Sin embargo, la aprobación e implementación se retrasó debido a la influencia de una serie de factores como:*

- a) Bajo interés en el tema de algunos actores;*
- b) Diferentes preferencias en algunos aspectos de la Ley Marco de Defensa Nacional.*

### **1.3 Diseño metodológico**

Este es un trabajo de tipo explicativo porque si bien en un inicio tendrá una intención descriptiva, al estar centrado en el análisis de la aprobación e implementación de la Ley Marco de Defensa, más adelante se centrará en el estudio de los factores que afectan la Política de Defensa Nacional.

La investigación analiza el proceso de política pública de Defensa durante el período 2006-2014 y para ello reúne información cualitativa surgida del estudio de documentación y la realización de entrevistas en profundidad.

En cuanto al análisis documental debe decirse que abarcó los documentos oficiales del Ministerio de Defensa Nacional previo al Debate Nacional sobre Defensa, los documentos elaborados por las Mesas Temáticas de Debate, el documento denominado “Grandes Lineamientos sobre la Defensa” elaborado por el Ministerio de Defensa Nacional, el proyecto de Ley enviado al Parlamento, la Ley Marco de Defensa Nacional, el Decreto reglamentario para la implementación del Consejo de Defensa Nacional, el documento aprobado como Política de Defensa Nacional, y demás normativa vinculada a la Defensa Nacional, artículos varios de prensa acerca de la Defensa Nacional y documentos relacionados a temas de Políticas de Defensa Nacional de Uruguay y de otros países.

Las entrevistas fueron semi-estructuradas y la muestra no es aleatoria ya que para su selección se consideró imprescindible que las opiniones fueran de políticos, militares y académicos involucrados o especializados en los temas de Defensa Nacional y/o Defensa Militar.

Los entrevistados fueron autoridades anteriores del Ministerio del Ministerio de Defensa Nacional, miembros de la Comisión Interministerial de Defensa Nacional que representan al

Consejo de Defensa Nacional, algunos legisladores de las Comisiones de Defensa Nacional de ambas Cámaras que la integraran en las legislaturas 46 (2005-2010) y 47 (2010-2015), académico coordinador del Debate Nacional sobre Defensa y participante del Seminario/Taller sobre Política de Defensa Nacional, Jefes del Estado Mayor de la Defensa y Secretario Permanente del Consejo de Defensa Nacional, oficial militar y académico representante del Ejército Nacional en el Debate Nacional sobre Defensa y participante del Seminario/Taller sobre Política de Defensa Nacional, asesor militar del Estado Mayor de la Defensa y del Secretario Permanente del Consejo de Defensa Nacional, y Coordinador de Inteligencia de Estado.

En cuanto al tamaño de la muestra se entrevistaron ocho miembros de las Comisiones de Defensa Nacional de ambas legislaturas, dos de ellos que a su vez fueron Ministros de Defensa Nacional y un Subsecretario de la cartera durante dos períodos de gobierno; cuatro miembros de la Comisión Interministerial de Defensa Nacional; un académico, un Jefe de Estado Mayor de la Defensa que a su vez fue posteriormente Coordinador de Inteligencia de Estado; un Jefe de Estado Mayor de la Defensa y Secretario Permanente del Consejo de Defensa Nacional; un oficial militar y académico; un asesor militar del Estado Mayor de la Defensa y del Secretario Permanente del Consejo de Defensa.

Una de las entrevistas solicitadas a un político que ocupa un cargo de particular confianza en el Ministerio de Defensa Nacional (Directora de Políticas de Defensa), no pudo ser realizada ante la negativa de la jerarca a ser entrevistada. Tres entrevistas (una a un legislador integrante de la Comisión de Defensa Nacional y dos a integrantes de la Comisión Interministerial de Defensa Nacional) fueron canceladas por razones de agenda pese a haber sido concedidas.

## 2 Capítulo 2: Marco teórico. El análisis del proceso de la política pública

### 2.1 Definición y características de la política pública

La reforma de la Defensa Nacional y el proceso de formulación de la Política de Defensa Nacional en nuestro país entre 2006 y 2014, comprendió a varios actores que interactuaron en distintos ámbitos institucionales en sus diversas etapas. La propia Ley Marco de Defensa Nacional describe a la Defensa como una política pública, que debe propender a través de acuerdos amplios a políticas de Estado.<sup>6</sup> Es por ello que definiremos a la Política de Defensa como una política pública y al conjunto de episodios y eventos que generaron un cambio del status quo como un proceso de formulación de políticas.

En primer lugar, debemos comenzar por definir política pública, a sabiendas de que existen varias definiciones al respecto. Lindblom (1991:20) parte del supuesto de que *“toda política gubernamental es en esencia ‘política’”*, por lo que el elemento político es clave en la formulación de las políticas públicas. A su vez, señala que la política pública refiere *“a procesos, decisiones y resultados, pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción, y entre diferentes perspectivas. Estamos ante un panorama pleno de poderes en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opciones específicas.”* Para Lindblom (1997:240) es entonces importante el proceso político de la formulación de las políticas públicas pues *“todas las elecciones de políticas públicas tienen que hacerse, a final de cuentas, no por medio del intelecto ni del análisis de alguna persona, sino mediante un proceso político”*. También sostiene que para todas las políticas públicas no es común alcanzar un acuerdo que abarque a toda la sociedad, citando precisamente el caso de la Defensa Nacional (1997:241)<sup>7</sup>

Para Meny y Thoenig (1992:89) la política pública es *“el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental”* y para su análisis es preciso distinguir entre los términos *politics* y *policy*, reservando a este último para describir *“un marco de orientación para la acción, un programa o una perspectiva de actividad”*. Por tanto, *“una política*

---

<sup>6</sup> Artículo 3 de la Ley N°18.750

<sup>7</sup> En concreto se pregunta *“¿Estamos todos de acuerdo respecto de la defensa nacional? No, algunas personas son pacifistas. Y entre quienes sí lo hacemos, no hay acuerdo en lo que se refiere a cuánto gastar, cuánto confiar en los militares y en la tecnología armamentista? (...) En consecuencia, no tiene sentido buscar políticas que induzcan a un acuerdo voluntario...”*.

se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o varios actores públicos. En un momento dado, en un contexto dado, una autoridad adopta prácticas de determinado género, actúa o no actúa". Estos autores (1992:90) sostienen que la política pública es en definitiva un programa de acción de gobierno para un sector de la sociedad, con ciertos elementos constitutivos:

- Un contenido. Luego de un proceso de trabajo y puesta en movimiento, la actividad pública reunirá recursos para generar resultados (outcomes);
- Un programa. Consiste en un marco orientador, o "las intenciones más generales de las autoridades" (output), planteando los autores que "...los actos se articulan en torno a uno o algunos ejes específicos que forman un denominador común: el sector de intervención, el problema tratado...."
- Una orientación normativa, en cuanto expresión de finalidades y de preferencias del decisor, ya que los actos implican orientaciones.
- Un factor de coerción, por parte del actor de gobierno que, como autoridad legal goza de legitimidad, y cuya coerción deriva del monopolio de la fuerza.
- Una competencia social, que identifica al público e instituciones afectadas por la acción pública mediante actos y disposiciones comprendidos en el ámbito de la acción de gobierno considerada.

A su vez, Scartascini et al. (2011:24) estudian el proceso de formulación de políticas (PFP) y lo definen como "el resultado de una configuración de reglas y prácticas políticas, que da forma a las preferencias, incentivos y restricciones de los respectivos actores", siendo éste el proceso que se va desde la idea inicial hasta su implementación pasando por su sustentabilidad (o no) en el tiempo, y las instituciones políticas, el comportamiento político y los resultados.

Asimismo, explican que "para entender estos resultados de política hay que entender el funcionamiento del juego político, esto es, el proceso de debatir, aprobar e implementar políticas públicas -o PFP- así como sus fundamentos políticos e institucionales.." por lo cual "...las características de los PFP no dependen de un solo factor institucional, sino de varios factores y de su interacción..." (2011:8). Desde esta perspectiva, existirían una serie de características "externas":

1. Estabilidad: Con políticas públicas estables, "...los cambios tienden a ser graduales, consolidan los logros de administraciones anteriores y tienden a realizarse a través del consenso" y vinculan "la estabilidad de las políticas con la capacidad de los actores

*políticos de acordar y hacer cumplir acuerdos intertemporales que permitan que algunas políticas fundamentales (“políticas de Estado”) sean preservadas más allá de la duración en el cargo de ciertos políticos o coaliciones en particular”.* Aquí cabe decir que el término “política de Estado” es un concepto muy usado en Uruguay y Argentina, y equivale a “acuerdos intemporales” que se realizan teniendo en cuenta un interés general, y que se extienden más allá un gobierno precisamente para que trasciendan en el tiempo, por considerarse estratégico para el país, sin ser afectada por los sucesivos cambios de gobierno, implementándose y conservándose de manera permanente. Por el contrario, la política de gobierno dura lo que permanezca el gobierno que la elaboró.

2. Adaptabilidad: si bien los autores hacen referencia a la capacidad de los países para adaptar sus políticas a condiciones económicas que cambien, se destaca para este trabajo su afirmación de que “...*los sistemas políticos tienden a generar bloqueos legislativos, haciendo difícil lograr cambios, un punto enfatizado en la literatura sobre los jugadores con poder de veto...*” (2011:11).
3. Coordinación y coherencia: Las políticas públicas son el resultado de “*acciones tomadas por múltiples actores en el proceso de formulación de políticas*” que éstos deberían coordinar acciones para que sean coherentes y que estos actores deberían comunicarse de manera adecuada, apuntando a una naturaleza cooperativa en la interacción política.
4. Calidad de la implementación y del enforcement (o aplicación efectiva): la política pública debe estar bien implementada y ejecutada, dependiendo de que “... *los políticos tengan incentivos y recursos para invertir en sus propias capacidades.*” (2011:12).
5. Orientación al interés público: haciendo referencia a la idea de Cox y McCubbins (2001), indican que las buenas políticas públicas son de interés público ya que “...*promueven el bienestar general...*”.

También Scartascini et al. (2011:13) sostienen que “...*el proceso de formulación de políticas se desarrolla en escenarios en los que participan una variedad de actores políticos...*”, que pueden ser tanto estatales como políticos profesionales (presidentes, líderes de partidos, legisladores, jueces, gobernadores, burócratas), sindicatos y otros integrantes de la sociedad civil. Por estas razones, los procesos de formulación de políticas resultan sumamente complejos debiendo tenerse en cuenta un enfoque institucional y una visión sistémica que comprenda “...*una variedad de instituciones clave y sus interacciones, así como los legados históricos y culturales. Estos legados incluyen divisiones fundamentales en la sociedad, valores compartidos y si un país tiene o no una historia de democracia estable o ha sufrido interrupciones constitucionales frecuentes.*” (2011:15).

Por otra parte, Scartasini et al. (2011:17) destacan el papel de la cooperación en los procesos de formulación de políticas y los resultados de las políticas. Cooperar, para ellos, es “...la capacidad de los actores políticos para alcanzar y hacer cumplir acuerdos...” y así poder llevar adelante buenos procesos de formulación de políticas. Las condiciones para que la cooperación sea probable son:

- un número pequeño de actores
- actores con horizontes temporales prolongados e interacciones repetidas que fomenten la confianza entre ellos;
- escenarios institucionalizados que faciliten el intercambio político

Estos autores concluyen (2011:29) que “El proceso de formulación de políticas en cada país es el resultado de una configuración de reglas y prácticas políticas, que da forma a las preferencias, incentivos y restricciones de los respectivos actores.”.

## 2.2 El ciclo de la política pública: Fases del proceso y número de actores

El proceso de formulación de una política pública puede estar dividido en fases. Los franceses Meny y Thoening (1992:104) estudian el ciclo de las políticas públicas a partir de Jones, proponen la existencia de cinco etapas: i) identificación de un problema por parte del sistema político que lo incluye en la agenda pública; ii) formulación de soluciones mediante la elaboración y diseño del proceso de acción de la autoridad pública; iii) toma de decisión, donde el decisor público elige una solución y la política se vuelve legítima; iv) ejecución del programa que poniendo en funcionamiento medidas concretas; y v) evaluación de resultados de esa acción a partir de un monitoreo de la política pública (si bien este monitoreo no es considerado explícitamente en las fases descriptas).<sup>8</sup>

En el proceso de formulación de políticas públicas intervienen múltiples actores políticos y no políticos -personas o instituciones- con distintos niveles de implicancias. Scartasini et al. (2011) consideran importante el número de actores así como sus preferencias, incentivos y restricciones. En este punto, coinciden con Tsebelis (2005), quien asigna una gran importancia al número de actores que participan de un proceso de política pública. En su teoría del *veto player*, cualquier decisión que toma el gobierno está sujeta a la opinión y acción de los actores de veto. Los actores de

---

<sup>8</sup> Jones en Meny Ives y Thoening, Jean Claude, Las Políticas Públicas

veto son todos aquellos actores que pueden bloquear la política y que por esa razón deben ser tomados en cuenta. Por lo tanto, el análisis del proceso de formulación de políticas debe tomar en cuenta al número de actores de veto. El corolario es que cuanto menor sea el número de actores con poder de veto, mayor será la estabilidad de la política pública. Los actores de veto pueden ser personas (Presidente o Ministros) o instituciones (partidos políticos, poderes del estado, cámaras legislativas).

### **2.3 El juego político: debatir, aprobar e implementar las políticas públicas**

Scartascini et al. (2011:6) plantean que *“algunos países son capaces de implementar políticas estables a lo largo del tiempo, pero a la vez sumamente flexibles para adaptarse a condiciones económicas cambiantes, mientras que otros países tienden a modificar sus políticas cada vez que cambia el panorama político, o deben recurrir a reglas altamente inflexibles e ineficientes para dar a las políticas cierta estabilidad y credibilidad.”*. Partiendo de estos conceptos, deducimos que las políticas públicas pueden ser estables o volátiles, y a su vez, las estables pueden ser rígidas o flexibles.

Que las políticas públicas sean estables no quiere decir que no puedan cambiar. Si los actores políticos pueden cooperar y alcanzar acuerdos intertemporales, realizados por consenso y superar los cambios políticos en el gobierno, las políticas públicas, además de estables, serán flexibles y adaptables a condiciones cambiantes en el entorno. Caso contrario, al no existir cooperación, las reglas son muy difíciles de modificar y las políticas tienden a ser más rígidas y poco adaptables.

Por lo tanto, la adaptabilidad y la estabilidad son aspectos claves para alcanzar buenas políticas públicas; en el caso de la estabilidad, se vincula con la capacidad de los actores políticos para alcanzar y hacer cumplir los acuerdos intertemporales mediante la cooperación que admite mantener estas políticas más allá de los gobiernos. Por su parte, la adaptabilidad tiene que ver más bien con esas políticas estables puedan variar o adaptarse a determinados cambios (ej, económicos, sociales) incluso de acuerdo al resultado de su evaluación para una mejor adecuación de las mismas.

## 2.4 La Defensa como política pública

Peña (2013:241) define la política de defensa como “...aquella que determina los objetivos de la defensa nacional y las acciones y los recursos necesarios para alcanzar dichos objetivos.” La política pública de defensa se caracteriza por ser una función primaria del Estado, permanente e indelegable. O sea, es ; un bien público que solamente puede ser ofrecido por el Estado y “...que requiere la existencia de políticas públicas a tal efecto”.

Si bien, como dice Peña, la política de defensa es un bien público cuyos destinatarios finales son los ciudadanos, en general éstos tienden a desconocerlo, sobre todo cuando existen amenazas externas. Esa situación provoca naturalmente un fuerte desconocimiento de la Defensa Nacional y por ende, la ausencia de una cultura de Defensa Nacional.

A su vez, Peña (2013:243) destaca otras especificidades de interés para nuestra investigación: son poco o nada rentables electoralmente y sólo lo son cuando existe un conflicto externo (o posibilidad de conflicto). Además, esas políticas “*presentan un elevado grado de opacidad, particularmente algunos de sus subprocesos, lo que propicia que en el plano académico su estudio sea complejo y difícil*”. Y agrega, al referirse al proceso de las políticas públicas de defensa que “*los costos y los beneficios de las políticas públicas de defensa son tan difusos, y la defensa una cuestión tan transversal, que existe una tendencia de los grupos de interés fuertes a no confrontar en torno a ellas y a que éstos no tengan una elevada motivación para influir sobre el proceso*”.

En Uruguay, una vez retornada la democracia, el sistema político derogó los conceptos referidos a la Seguridad Nacional, lo cual implicó una limitación del rol político de las Fuerzas Armadas desarrollado desde 1973. Con una concepción democrática, la visión moderna sobre el alcance multidimensional de la seguridad fue recogido en los documentos elaborados por la Organización de Estados Americanos (Conferencia Especial sobre Seguridad “Declaración de Seguridad de las Américas”) en 2003 y en la Declaración de Bridgetown “Enfoque multidimensional de la Seguridad Hemisférica” en 2002) y anteriormente por la Organización de Naciones Unidas (1986)<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Para una mejor comprensión sobre Seguridad conviene citar dichas concepciones: a) en la Conferencia Especial sobre Seguridad se afirmó que “*Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional (...)* En nuestro Hemisferio, en nuestra condición de Estados democráticos comprometidos con los principios de

A partir de la aprobación de la Ley Marco de Defensa Nacional en 2010, Uruguay define como Defensa Nacional al “...conjunto de actividades civiles y militares dirigidas a preservar la soberanía y la independencia de nuestro país, a conservar la integridad del territorio y de sus recursos estratégicos, así como la paz de la República, en el marco de la Constitución y las leyes, contribuyendo a generar las condiciones para el bienestar social, presente y futuro de la población”, caracterizándola como un “un derecho y un deber del conjunto de la ciudadanía (...) un bien público, una función esencial, permanente, indelegable e integral del Estado”<sup>10</sup>.

A su vez, el enfoque de los acuerdos intertemporales escogido en esta investigación parece estar presente en la misma Ley Marco, al establecer que la Defensa Nacional “debe propender a través de acuerdos amplios a políticas de estado y debe cumplir con los principios generales del derecho interno y del derecho internacional, en coordinación con la política exterior del Estado; y respetar, especialmente, los principios de autodeterminación de los pueblos, de preservación de la paz, de no intervención en los asuntos internos de otras Naciones, de solución pacífica de las controversias y de cooperación entre los Estados”<sup>11</sup>.

Con el objetivo de dejar atrás la confusión entre “Defensa Nacional” y “Defensa Militar”, la Ley Marco concibe al tema militar como un aspecto de la Defensa Nacional. El componente militar son las Fuerzas Armadas que tienen la responsabilidad de ejecutar las actividades militares de la

---

la Carta de las Naciones Unidas y la Carta de la OEA, reafirmamos que el fundamento y razón de ser de la seguridad es la protección de la persona humana. La seguridad se fortalece cuando profundizamos su dimensión humana. Las condiciones de la seguridad humana mejoran mediante el pleno respeto de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, así como mediante la promoción del desarrollo económico y social, la inclusión social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre.” (CES/dec.1/03 rev.1, consultado en <https://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf>); b) También en el plano del sistema interamericano, en la Declaración de Bridgetown se establece que “Estas nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos son problemas intersectoriales que requieren respuestas de aspectos múltiples por parte de distintas organizaciones nacionales, todas actuando de forma apropiada conforme a las normas y principios democráticos;” (AG/DEC.27, [http://www.oas.org/juridico/spanish/ag02/agdec\\_27.htm](http://www.oas.org/juridico/spanish/ag02/agdec_27.htm)) y c) En el caso de la ONU define la Seguridad como “La situación en la que un Estado se considera resguardado contra agresiones militares, presiones políticas o coerciones económicas significativas, obteniendo con ello, libertad de acción para proseguir con su desarrollo y progreso.”(ONU 1986, *Concepts of Security*, New York (A/40/553, disponible en <http://www.un.org/disarmament/HomePage/ODAPublications/DisarmamentStudySeries/PDF/SS-14.pdf>)

Burone (2013:395) afirma que “si bien la ley soslaya expresamente el uso del término seguridad, su concepto queda implícito en la definición que la misma hace de la Defensa Nacional, pudiéndose apreciar un pasaje de la visión aislada de la misma, desde una óptica reservada a la defensa militar de la soberanía e integridad del territorio a una visión participativa de la Defensa Nacional con enfoque integral, transversal y alineada al bienestar de la población.” En base a esta consideración, expresa que “Hoy día, las amenazas que pueden afectar los intereses vitales de los países, ya sean éstas presentes, potenciales o emergentes, actúan en forma transversal sobre los diferentes factores del potencial, afectando a los mismos en mayor o menor grado en virtud de su naturaleza exigiendo a la vez, una respuesta integral del Estado, en la que participen, en mayor o menor grado, los diversos organismos del Estado, para su neutralización o erradicación.”.

<sup>10</sup> Ley Marco de Defensa Nacional 18.650, arts. 1 y 2.

<sup>11</sup> Ley Marco de Defensa Nacional 18.650 art. 3.

Defensa por ser “...la rama organizada, equipada, instruida y entrenada para ejecutar los actos militares que imponga la Defensa Nacional”<sup>12</sup>.

Finalmente, la Ley Marco establece con claridad la diferencia entre la Política de Defensa Nacional y la Política Militar de Defensa: “La política militar de defensa establecerá la doctrina del empleo de los medios militares que aseguren la integridad territorial del país y el libre ejercicio de los derechos de jurisdicción y de soberanía en los espacios terrestre, marítimo y aéreo del Estado uruguayo. Asimismo, determinará la adecuada y eficaz preparación para enfrentar una agresión militar externa.”<sup>13</sup>

Por tanto, en el Uruguay de hoy, el Poder Ejecutivo tiene el mando superior de las Fuerzas Armadas; la actuación de éstas se realiza a través del Presidente de la República actuando con el Ministro de Defensa Nacional o en Consejo de Ministros, según lo establecido constitucionalmente; este aspecto será desarrollado en el próximo capítulo haciendo una referencia histórica sobre la construcción de la política de Defensa Nacional en nuestro país. A su vez, se considerará el Debate Nacional sobre Defensa y su proceso de trabajo realizado por el mismo como fuente o insumos para la posterior elaboración del proyecto de Ley sobre Defensa Nacional que enviara el Poder Ejecutivo al órgano legislativo.

---

<sup>12</sup> Ley Marco de Defensa Nacional 18.650, art. 18.

<sup>13</sup> Ley Marco de Defensa Nacional 18.650 art. 5.

### 3 Capítulo 3: El proceso de toma de decisión en la política de Defensa Nacional

#### 3.1 El Debate Nacional sobre Defensa

El fin de la Guerra Fría y especialmente el fin en nuestro país del gobierno de facto llevaron inevitablemente a reordenar concepciones en materia de Seguridad y Defensa y los nuevos roles de las Fuerzas Armadas. Este capítulo describirá la participación política vinculada a Defensa desde el retorno de los gobiernos civiles en 1985, de manera de comprender las medidas tomadas por éstos en el marco de la reconstrucción democrática. Cada gestión de gobierno que se sucedió en el tiempo resolvió de manera diferente las relaciones entre el sistema político y las Fuerzas Armadas<sup>14</sup>.

El primer gobierno de Sanguinetti en 1985 estuvo dedicado a reorganizar democráticamente al país luego del quiebre institucional de 1973 y no tuvo el tiempo suficiente para realizar un estudio exhaustivo de los problemas de Defensa, con excepción de la ley derogatoria de los conceptos sobre Seguridad Nacional. Como consecuencia de esta derogación, quedaron sin definir desde un punto de vista político, los conceptos de defensa y de seguridad. Inevitablemente, esta falta de definiciones políticas, marcó una forma de desarrollo de las relaciones civiles-militares, en consonancia a la visión que cada partido político en el gobierno tuviera respecto de estos temas.

En 1999, el Ministerio de Defensa Nacional ante la falta de una publicación oficial que sirviera de referencia en la materia, consideró conveniente elaborar un documento que brindara información a la sociedad y a la comunidad internacional sobre los objetivos e instrumentos de nuestra Defensa Nacional. Así, elaboró un documento *“...introdutorio y base para el futuro Libro de la Defensa Nacional, y para la elaboración de las doctrinas de cada Fuerza, lo que implicará la participación de distintos organismos gubernamentales y del ámbito académico con especialización en la materia.”*<sup>15</sup> Según se establece en el Prólogo del mismo *“...con esta publicación, presentamos un documento oficial que no tiene antecedentes en nuestro país y que representa exclusivamente la posición del Ministerio de Defensa Nacional. Alimentamos la esperanza de que con éste se abra*

---

<sup>14</sup> Ya desde los primeros años de independencia, la Defensa fue considerada como un tema importante y ello se observa en la fecha de creación del entonces Ministerio de Guerra. Así lo destaca Martins (1995:6) al decir que *“Junto con los Ministerios de Gobierno (Interior) y de Hacienda (Economía y Finanzas), el Ministerio de Guerra (Defensa Nacional) fue creado al día siguiente de la declaratoria de la Independencia Nacional, el 26 de agosto de 1825, cuando la Sala de Representantes de la Provincia Oriental, decretó que “el Gobernador y Capitán General nombrará por sí tres Ministros Secretarios para el despacho de los negocios de la Provincia en los Departamentos de Gobierno, Guerra y Hacienda”*. La primera Constitución de 1830 le asignó la conducción de la Defensa Nacional al Poder Ejecutivo a partir del establecimiento de determinadas competencias.

<sup>15</sup> Bases para una Política de Defensa Nacional

*paso a un debate nacional franco y abierto, sobre un tema de particular trascendencia para el futuro de la República.*”<sup>16</sup>

En dicho documento se elaboraron los conceptos de intereses nacionales, Defensa Nacional, objetivos de la Defensa Nacional, conducción de la Defensa Nacional, rol de las Fuerzas Armadas, política de Defensa y Política Exterior, las políticas de Defensa, el Ministerio de Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas. En ese texto, ya comienza a esbozarse un concepto de la Defensa que excede el tema militar: “...consideramos que la defensa nacional es uno de los grandes temas del país, que constituye una responsabilidad del conjunto de la sociedad y no sólo del Ministerio de Defensa Nacional o de las Fuerzas Armadas. Si bien compete al gobierno la formulación de una Política de Defensa, consideramos que la misma debe ser una Política de Estado, respaldada por el nivel de conducción política y por un amplio consenso social”.<sup>17</sup> Esta última concepción de la Defensa demuestra cómo ya existía en ese momento, la aspiración de considerarla y transformarla en una Política de Estado.

En el gobierno colorado de Jorge Batlle (2000-2005), el Ministerio de Defensa Nacional, elaboró el documento de trabajo “La Defensa Nacional. Aportes para un debate”, en el cual se analizaron los escenarios de la defensa, la política de defensa nacional, la conducción y organización de la defensa nacional, los medios de la defensa nacional y los recursos para la defensa nacional. El objetivo del mencionado documento fue plasmado en su Prólogo: “Se trata entonces de hacer una propuesta que sirva de base para las publicaciones que vendrán -que tienen que venir- por reclamos propios y por obligaciones internacionales. Varias pueden ser las características de una publicación de esta naturaleza, pero una se perfila claramente sobre las otras: la necesidad de dar transparencia a los asuntos de la Defensa. En tanto esta ya no es asunto privativo del Gobierno y Fuerzas Armadas, resulta por demás necesario que la ciudadanía evalúe los objetivos y las acciones de quienes tienen la responsabilidad de la Defensa (...) tratando de poner en marcha un proceso del que cada vez surja mayor conocimiento público de estos asuntos que son, y deben ser, de todos”. Menciona a su vez que este documento procura “...contribuir a la generación de un diálogo que en sus etapas sucesivas deberá comprender a todos los que en el Estado tienen vinculación con la Defensa. Entre ellos, las Fuerzas Armadas como actores esenciales y también los académicos, los políticos y los que en la economía están vinculados a estos temas” y “....dar otro paso adelante que se suma a esfuerzos ya emprendidos por

---

<sup>16</sup> Bases para una Política de Defensa Nacional, 4

<sup>17</sup> Ibidem, 3

*administraciones anteriores, para contribuir con un aporte sustantivo al debate –aún pendiente- de la Defensa Nacional”.*<sup>18</sup>

De los antecedentes reseñados puede concluirse que en cada gobierno, el Poder Ejecutivo subrayaba la importancia de la Defensa y realizaba sus aportes señalando la necesidad imperiosa de su adecuación a los tiempos modernos. Se comenzaba a analizar como una necesidad impostergable la realización de un debate acerca de la Defensa Nacional y el nuevo rol de las Fuerzas Armadas, entre otros tópicos. A ello se le suman los cambios en la escena internacional tras el fin de la guerra fría, que llevó a redefinir conceptos tales como Defensa y Seguridad, presentes en la agenda regional y local, que implicaron un nuevo diseño de la política de Defensa, proyectándola a futuro como una política de Estado.

La Defensa Nacional no es un tema que concite el interés de la ciudadanía o de los legisladores y además tiende a confundirse “Defensa Nacional” con “Defensa Militar”. En este sentido se expresa González Guyer (2008:73) al decir que *“como resultado de la omisión civil/política y la ausencia de normas legales adecuadas (...) las FF.AA asumieron la tarea de elaborar los lineamientos de la política de defensa, identificar las amenazas y diseñar la proyección estratégica del país en la región. Esto genera sin dudas una confusión de roles que desvirtúa la línea de mando y las competencias de los actores que se sitúan a lo largo de ella. En definitiva, ante la ausencia de una política de defensa explícitamente elaborada y definida por las autoridades civiles, no se puede hablar de incongruencias entre la misma y, por ejemplo, la identificación de amenazas o las misiones que desempeñan las FF.AA. Estas últimas han respondido al vacío legal con la elaboración de conceptos, que sí permiten afirmar que en Uruguay la dirigencia civil ha faltado a su responsabilidad de diseñar las políticas del sector”*<sup>19</sup>. A su vez, *“si bien los temas de la Defensa son tratados por las comisiones respectivas de las dos Cámaras del Parlamento, la información para evaluar el desempeño del sector y sus diversas agencias, para analizar el presupuesto o las eventuales modificaciones a la legislación es básicamente proporcionada por los propios militares”*<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> República Oriental del Uruguay, Ministerio de Defensa Nacional, *La Defensa Nacional, Aportes para un Debate*, Documento de trabajo (Montevideo, 2005), 13-15

<sup>19</sup> Julián González Guyer y otros. *Calidad, eficiencia y transparencia del presupuesto de defensa. El caso de Uruguay*, (Documentos Resdal, agosto 2008), 73

<sup>20</sup> *Ibidem*, 71

Como vemos, la definición conceptual de la Defensa Nacional fue una materia pendiente del sistema político hasta la aprobación de la Ley Marco de 2010. Las iniciativas desde el retorno democrático en cuanto a colocar los temas de Defensa en la agenda pública y los cambios generados -aún con sus déficits- representarían un significativo antecedente para diseñar y aprobar una política pública de defensa.

A partir de 2005 de la llegada al gobierno del Frente Amplio (2005-2010) los cambios en la política de Defensa comienzan a acelerarse. En su discurso del 1º de marzo de 2005, el Presidente Vázquez dio a conocer el enfoque que impulsaría su gobierno: *“En una auténtica democracia, la Defensa Nacional no puede ser un tema tabú, es un tema de ciudadanía porque no hay soberanía sin ciudadanía. Anunciamos entonces primero, la instalación de un grupo de trabajo con el cometido de definir los ámbitos, el temario, y la realización del debate público sobre Defensa Nacional”*.<sup>21</sup>

Por tanto, para modificar la política de Defensa se requería una amplia discusión pública y por esa razón el gobierno impulsó un Debate Nacional sobre Defensa. A los aportes realizados por los gobiernos anteriores, se sumaba ahora una iniciativa participativa que en cierta forma, estaba plasmada en el programa de gobierno del Frente Amplio: *“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.”*<sup>22</sup> Y refiriéndose a que el Estado debe determinar la Política Nacional de Defensa, el programa mencionaba que *“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”*.<sup>23</sup>

Para Perdomo (2010:7), el Debate intentó subsanar la falta de definiciones políticas concretas que el partido de gobierno tenía sobre las políticas de defensa, en el entendido de que las grandes líneas trazadas por el programa se podrían complementar con el aporte de otros actores.

---

<sup>21</sup> Presidencia de la República, Discurso de asunción del Presidente Tabaré Vázquez, consultado en <http://archivo.presidencia.gub.uy/web/pages/vazquez06.htm>

<sup>22</sup> Programa de gobierno del Frente Amplio, “El otro programa”, 2004, Montevideo

<sup>23</sup> Ibidem

Así, en marzo de 2006, el Debate Nacional fue impulsado por el Ministerio de Defensa Nacional, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Universidad de la República (Facultad de Ciencias Sociales - Instituto de Ciencia Política)<sup>24</sup>. La iniciativa buscaba desarrollar un diálogo donde participara la sociedad civil, legisladores, políticos, académicos, oficiales militares, funcionarios civiles del Ministerio de Defensa Nacional, y especialistas en las diversas temáticas vinculadas a la Defensa Nacional. El debate tuvo la virtud de reunir en el mismo ámbito a dos ex Presidentes de la República, Julio María Sanguinetti y Luis Alberto Lacalle, y al Presidente en funciones, Tabaré Vázquez.

El objetivo general del Debate fue “...contribuir al perfeccionamiento de la gobernabilidad democrática y a la construcción de una democracia de ciudadanos y ciudadanas, así como al fortalecimiento de la integración regional y de la paz internacional, a través de la transformación de las políticas públicas de defensa nacional en políticas transparentes y de Estado” y en particular “...promover los más amplios acuerdos sobre políticas de defensa nacional como fruto de la amplia participación y el intercambio informado de muy diversos actores sociales...”.<sup>25</sup>

El Debate constaba de dos etapas: brindar insumos para la redacción del proyecto de Ley por parte del Poder Ejecutivo para aprobación del Parlamento; y consignar en un documento aportes al Ministerio de Defensa para un proyecto de una nueva Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, pero este último no llegó a producirse.

Ambas etapas contaron con un ciclo de conferencias abiertas, con invitados internacionales y nacionales. En el Seminario Internacional (marzo 2006), participaron representantes de países de la región como Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, México y Venezuela y también de Sudáfrica, España y Portugal, que trasladaron las experiencias vividas en sus respectivos países durante los procesos de reinstitucionalización democrática y de elaboración de nuevas políticas de Defensa. Para los aportes nacionales (mayo 2006), fueron invitados exponentes con diversas concepciones sobre la Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas.

El Debate Nacional logró reunir miembros de todos los partidos políticos así como también a actores sociales en mesas temáticas orientadas a la generación de acuerdos. El producto final del

---

<sup>24</sup>Desde la Universidad de la República, al referirse a la significación del Debate Nacional en el proceso de perfeccionamiento del sector Defensa, se manifestaba que “...se trata de incorporar de forma más plena, los asuntos de la defensa nacional al debate político público”, Julián González Guyer, *Debate Nacional sobre Defensa. Aportes para una Ley de Defensa Nacional*, (Ministerio de Defensa Nacional, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Uruguay 2006), 20

<sup>25</sup> Debate Nacional sobre Defensa, Programa y descripción general, [http://www.mdn.gub.uy/public/020\\_debnacdesobj.pdf](http://www.mdn.gub.uy/public/020_debnacdesobj.pdf)

proceso sería la elaboración de un anteproyecto de Ley sobre Defensa. Este fue, sin duda, un hecho de gran significación nacional.

### **3.2 Resultado final del Debate: elaboración de documentos desde las Mesas Temáticas de Debate para presentar al Ejecutivo**

Las Mesas Temáticas de Debate (mayo-agosto 2006) analizaron cinco temas: Definición y características de la Defensa Nacional; Política Exterior y Defensa; Ministerio de Defensa; Fuerzas Armadas y Justicia Militar. De la información del Debate surge que *“A partir de allí, sería el Poder Ejecutivo en el marco de sus facultades constitucionales el responsable de los contenidos del proyecto de Ley a enviar al Parlamento y correspondería al Poder Legislativo la discusión y sanción final de la Ley Marco de Defensa”*.<sup>26</sup>

Participaron en estas Mesas, representantes de instituciones públicas y privadas, aproximadamente 180 personas, entre ellas el Poder Ejecutivo (además del Ministerio de Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas), diversos Gobiernos Departamentales, organismos partidarios, organizaciones de la sociedad civil y académicos, y legisladores *“que se consideraron miembros natos de las mismas fundamentalmente los integrantes de las comisiones de Defensa Nacional, de Asuntos Internacionales y de Constitución y Códigos de ambas Cámaras”*.<sup>27</sup>

Las diversas mesas funcionaron en orden temático cronológico, partiendo de documentos de base confeccionados por el Ministerio de Defensa Nacional con el fin de discutir y redactar un documento donde quedarán plasmados los acuerdos y las discordancias. Las sesiones tuvieron carácter reservado pero los documentos finales de trabajo y las relatorías fueron públicas (en la página web del Ministerio) con el fin de que la ciudadanía pudiera realizar nuevos aportes a los documentos de base.

En la Mesa Temática de Debate 1 “Definición y características de la Defensa Nacional”, se analizaron su definición y conducción política, los componentes y las competencias. Se entendió que *“es al Poder Ejecutivo a quien corresponde elaborar la política de Defensa”*, en tanto que *“el Poder Legislativo define políticas en tanto es el responsable primario de establecer, a través de sus leyes, su marco normativo, mientras que al Poder Ejecutivo le corresponde ejercer la conducción política....”*, al tiempo que señalaba *“...la necesidad de enfatizar y reafirmar el rol de control sobre la implementación de las políticas que debe cumplir el Poder Legislativo”*.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Debate Nacional sobre Defensa, consultado en [http://www.mdn.gub.uy/?q=debate\\_nacional](http://www.mdn.gub.uy/?q=debate_nacional)

<sup>27</sup> Ibidem

<sup>28</sup> Debate Nacional sobre Defensa. Mesa temática 1, 8/6/2006, consultado en [http://www.mdn.gub.uy/?q=debate\\_nacional](http://www.mdn.gub.uy/?q=debate_nacional)

No obstante, el documento base acordado menciona que *“La Defensa Nacional constituye un derecho y un deber del conjunto de la ciudadanía. Es una función básica, esencial, permanente e indelegable del Estado, con el fin de contribuir a generar las condiciones necesarias para alcanzar el bienestar presente y futuro de la población”* y que *“La política de defensa nacional constituye una política pública de competencia del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo. Sin detrimento de lo anterior, es aconsejable que ella cuente con los más amplios consensos ciudadanos que la constituyan en una política de Estado.”*<sup>29</sup> Este documento también recomienda la creación del Consejo de Defensa Nacional para articular a nivel del Ejecutivo las políticas sectoriales vinculadas con la Defensa Nacional, reuniéndose a instancias del Presidente de la República.

### **3.3 Mensaje y proyecto de Ley enviado por el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo**

En febrero de 2008, el Poder Ejecutivo remite al Poder Legislativo el proyecto de ley de Defensa Nacional.<sup>30</sup> En su exposición de motivos se señala que *“durante la campaña electoral del año 2004 la fuerza política que hoy está en el Gobierno planteó la necesidad de impulsar un amplio debate nacional en materia de Defensa. Se fundamentó el mismo, en la valoración respecto a que el tema de la Defensa Nacional había estado ausente a lo largo de nuestra historia de los ámbitos institucionales, salvo contadas excepciones que estuvieron vinculadas más a acontecimientos bélicos externos que a la historia nacional. También a la ausencia de reflexión y producción respecto a estos temas que caracterizó el desarrollo de la elaboración académica. Se entendía en dicha oportunidad y se sigue entendiendo que los temas de Defensa no son patrimonio exclusivo de los ámbitos militares. Que en su acepción amplia la defensa nacional incumbe al conjunto de la sociedad y que restringir los temas de la defensa a los temas militares es un error con consecuencias importantes”*.<sup>31</sup>

En cuanto al contenido de la ley en materia de política de Defensa Nacional, el proyecto señala que en el proceso de discusiones generado por el Debate donde *“...distintos actores destacaron la necesidad de abordar de forma integral las políticas de Defensa y Relaciones Exteriores, en el entendido de que ambas están vinculadas por los objetivos comunes que persiguen: soberanía, integridad territorial, respeto a los principios del Derecho Internacional, especialmente los de autodeterminación de los pueblos, preservación de la paz, de no intervención en los asuntos*

---

<sup>29</sup> Documento acordado en la reunión de la Mesta Temática de Debate 1 de 20/7/2006

<sup>30</sup> Mensaje 13/08 de 18 de febrero de 2008 (expediente MDN N° 08005373) a la Asamblea General

<sup>31</sup> Debate Nacional sobre Defensa, consultado en [http://www.mdn.gub.uy/?q=debate\\_nacional](http://www.mdn.gub.uy/?q=debate_nacional)

*internos de otras Naciones, de solución pacífica de las controversias y de cooperación entre los Estados”.*<sup>32</sup>

También el Mensaje establecía las diferencias entre la política Militar de Defensa y la política de Defensa Nacional, concibiendo a la primera “...como una parte de la política de defensa nacional. Refiere exclusivamente al conjunto de disposiciones tendientes a asegurar la integridad territorial del país, la custodia del ejercicio de la soberanía nacional, así como la obtención de los recursos humanos y materiales que fueren necesarios para obtener una adecuada y eficaz preparación para enfrentar una agresión militar externa”.<sup>33</sup>

Respecto del Ministerio de Defensa Nacional se señalaba que “...en atención a que el país nunca contó con una Ley de defensa nacional, siendo este un hito histórico, se establece a texto expreso que el Ministerio de Defensa Nacional tiene por atribución y competencia básica la conducción política de aquellas áreas de la Defensa Nacional que las Leyes y el Poder Ejecutivo determinen”.<sup>34</sup>

Perdomo (2010:35) comparó el contenido de los documentos acordados en las Mesas Temáticas del Debate y el proyecto de Ley que remitiera el Poder Ejecutivo al Parlamento y concluyó que “...salvo algunas innovaciones, la enorme mayoría de las definiciones conceptuales plasmadas en el proyecto de Ley emanan textualmente o casi textualmente de los documentos acordados en el marco de las MTD.” De todos modos, de la compulsa de los diversos documentos, quedó claro que no fueron incorporados todos los aportes del proceso del debate. Así expresa Perdomo (2010:35) que “...si bien el Ministerio de Defensa tomó en cuenta los documentos emanados del DNSD y el proyecto de ley enviado al Parlamento es reflejo de las discusiones dadas en ese marco, los documentos acordados en el proceso participativo fueron mucho más amplios que el proyecto de ley remitido al Parlamento.”

Las principales innovaciones en el proyecto de Ley de Defensa son: a) El establecimiento del Sistema de Defensa Nacional con la función de determinar la política de Defensa Nacional, incluyendo además del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo y al Consejo de Defensa Nacional; b) La diferenciación entre política de Defensa Nacional y política Militar de Defensa; c) La creación

---

<sup>32</sup> Debate Nacional sobre Defensa, consultado en [http://www.mdn.gub.uy/?q=debate\\_nacional](http://www.mdn.gub.uy/?q=debate_nacional)

<sup>33</sup> Ibidem

<sup>34</sup> Ibidem

del Consejo de Defensa Nacional como órgano de asesoramiento del Presidente de la República en asuntos de defensa; y d) La creación del Estado Mayor de la Defensa, como órgano de asesoramiento de materia ministerial-militar, bajo las directivas de la política militar, dependiente del Ministerio de Defensa Nacional.

El proceso de aprobación por el cual pasó esta Ley interesa para visualizar las negociaciones intra e interpartidaria en torno a su contenido. Expresa Chasquetti (:20) que *“... el Parlamento es un actor que todo gobierno debe tomar en cuenta a la hora de diseñar políticas. Es cierto que gracias a su mayoría partidaria, el gobierno (del Frente Amplio) cuenta con ventajas para alcanzar el éxito legislativo. Sin embargo, la aprobación parlamentaria exige en muchas ocasiones un “ajuste” de los contenidos de las leyes. Ello supone negociaciones y acuerdos entre actores con puntos de vista diferentes sobre los contenidos y alcances de los proyectos.”* Por tanto, en el próximo capítulo se analizará la tramitación parlamentaria de la Ley Marco de Defensa Nacional procurando evidenciar qué actores incidieron en el diseño de esta política pública.

## 4 Capítulo 4: La tramitación de la Ley Marco de Defensa Nacional en el Parlamento

El presente capítulo muestra cómo fue tramitada la Ley Marco de Defensa Nacional en el Parlamento y cómo se generó en ese ámbito un amplio consenso en torno a sus contenidos que no solo permitió su aprobación sino también el rechazo a un veto interpuesto por el Poder Ejecutivo. El capítulo está ordenado en tres apartados. El primero describe el proceso de sanción de la ley; el segundo el episodio de la interposición del veto presidencial; y el tercero, el levantamiento final de la observación por parte de la Asamblea General.

### 4.1 Sanción de la Ley

El proyecto de ley del Poder Ejecutivo ingresó a la Asamblea General el 18 de febrero de 2008 y el 25 fue remitido a la Cámara de Senadores<sup>35</sup>. Perdomo (2010) indica que “durante el año 2008, el proyecto de Ley se trabajó en la Comisión de Defensa del Senado en la cual se discutió sin versión taquigráfica y se citó en varias oportunidades a las autoridades del MDN.”

El siguiente cuadro muestra la tramitación de la ley en el Parlamento.

**Cuadro 1: Tramitación de la Ley de Defensa N° 18.650**

Cuerpo	Fecha	Trámite
A.G.	18/02/2008	Poder Ejecutivo remite mensaje
C.SS.	25/02/2008	Entrada a Cámara de Senadores
C.SS.	04/03/2008	Pasa a Comisión de Defensa Nacional
C.SS.	22/12/2008	Comisión aprueba texto modificativo
C.SS.	29/12/2008	Se da cuenta en sala informe de Comisión/Sanción
C.RR.	28/01/2009	Entrada a Cámara de Senadores
C.RR.	28/01/2009	Pasa a Comisión de Defensa Nacional
C.RR.	18/08/2009	Sanción
A.G.	09/09/2009	Poder Ejecutivo veto parcial
A.G.	09/09/2009	Entrada a Asamblea General
A.G.	09/02/2010	Se da cuenta al cuerpo
A.G.	09/02/2010	Asamblea General levanta veto
C.SS.	19/02/2010	Poder Ejecutivo promulga
C.RR.	26/05/2010	Archivo

AG = Asamblea General; CRR = Cámara de Representantes; CSS = Cámara de Senadores  
Fuente: elaboración propia en base a datos del Parlamento

**La Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Senadores.** Según surge del trámite parlamentario<sup>36</sup>, el proyecto de ley fue remitido a la Comisión de Defensa Nacional el 4 de marzo de 2008, se dio cuenta en la Comisión el 10 de marzo y fue estudiado y debatido entre el 31 de

<sup>35</sup> Asunto 34919 Carpeta C.SS.1055/2008 Defensa Nacional. Reestructura. Régimen.

<sup>36</sup> Ley 18650. Defensa Nacional, Reestructura, Régimen. Trámite parlamentario. Asuntos del Parlamento. Asunto 34919, consultado en <http://www.parlamento.gub.uy/websip/lisficha/fichaap.asp?Asunto=34919>

marzo y el 29 de diciembre de 2008. Ese día ingresó en el plenario de la Cámara donde se recibió sanción.

Durante el proceso de estudio en la Comisión, fueron invitados a participar los entonces Ministro y Subsecretario de Defensa Nacional, José Bayardi y Jorge Menéndez, con el fin de brindar información sobre los alcances del proyecto. Ambos Jerarcas habían sido diputados y también miembros de la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Representantes.<sup>37</sup>

En la segunda reunión con la Comisión del 31 de marzo de 2008<sup>38</sup>, Bayardi afirmó que *“la posibilidad de realizar un trabajo conjunto con la Comisión de Defensa del Senado en la discusión del proyecto de Ley Marco de Defensa Nacional (...) es nuestro deseo que en el correr de este año el Poder Legislativo sancione este proyecto de ley. La discusión de esta iniciativa no está cerrada, sino que queremos que se someta al intercambio de opiniones. Tenemos la expectativa de que esta cuestión genere los niveles de consenso más amplios posibles. Como he dicho en muchas oportunidades, este proyecto de ley es responsabilidad del Poder Ejecutivo y las instancias quedaron abiertas a la participación, justamente, para que ningún participante quedara comprometido con lo que se manifestaba allí y tuviera el grado de libertad suficiente como para poder intercambiar y llegar a acuerdos en la etapa estrictamente parlamentaria, que es donde corresponde resolver qué ley marco se va a dar el país en materia de defensa nacional. Como punto de partida de lo que fue el contenido de las mesas temáticas de debate (...) elaboramos un borrador que elevamos como anteproyecto al Poder Ejecutivo, que luego lo transformó en el proyecto de ley que hoy está a consideración del Cuerpo (...) Obviamente, este proyecto de ley se dio a conocer -lo digo porque se hizo público- a Legisladores del Partido de Gobierno en su oportunidad, así como también a los respectivos Jefes de las Fuerzas Armadas, quienes expusieron sus puntos de vista (...) nuestra intención es la de generar mecanismos de consenso importantes en el marco de la Comisión, organismo de asesoramiento del Plenario del Senado. Todo esto figura en la esfera del proceso de toma de decisión de los actores políticos y este proyecto de ley es, sin duda, una decisión marco de actuación política (...) a nuestro juicio, existe una tendencia*

---

<sup>37</sup> El encuentro del 24/03/2008 estuvo presidido por el Senador Gustavo Penadés y allí, el Ministro Bayardi expresó “... en pleno proceso de transición y antes del 1º de marzo conversamos con el señor Subsecretario, doctor Menéndez, a propósito de la necesidad de comunicarnos con quienes, después, iban a ser elegidos Presidentes de cada una de las Comisiones de Defensa del Parlamento, porque era nuestra intención, apenas hubiéramos asumido el cargo, visitar cada una de ellas. El doctor Menéndez y yo somos Diputados titulares<sup>37</sup> y por ello decidimos comenzar por la Cámara en la que nos hemos desempeñado, sin que este gesto signifique otra cosa más que una deferencia a nuestros colegas Diputados (...) ya fue enviado al Parlamento el proyecto de ley de Defensa Nacional, que fue discutido en las mesas temáticas de debate durante el año 2006 y que ahora se encuentra a consideración de la Cámara de Senadores y de esta Comisión.” Esto indica desde un comienzo la intención del Ejecutivo de discutir abiertamente en Comisión el proyecto presentado.

<sup>38</sup> Ley 18650. Defensa Nacional, Reestructura, Régimen. Trámite parlamentario. Asuntos del Parlamento. Asunto 34919, consultado en <http://www.parlamento.gub.uy/distribuidos/AccesoDistribuidos.asp?Url=/distribuidos/caratulas/senado/s20082305.htm>

*reduccionista que considera la Defensa restringida a aquello vinculado solo a lo militar (...) pero está claro que hay temas de defensa que no necesariamente son de naturaleza militar. Entonces, el proyecto apunta a reivindicar el factor de decisión de la política... ”.*

En la misma reunión, el entonces senador del Partido Nacional, Gustavo Penadés, destacó el “...*acierto del Gobierno de plantear una Ley de Defensa que le da una oportunidad al país...*” y estuvo de acuerdo en procurar un “...*análisis abierto del proyecto de ley por parte del PE a fin de lograr acuerdos para una modificación del proyecto de Ley Marco de Defensa Nacional (...) donde pudiéramos enfrentarnos a los temas puntuales con una visión un poco más política del asunto.*”<sup>39</sup> Además expresó que “*Acá estamos presentes varios interesados en el tema de la Defensa y tenemos claro que no somos muchos más que los sentados alrededor de esta mesa*”, a lo que el entonces senador Fernández Huidobro respondió, “*Dos o tres personas más*”.

El 27 de octubre de 2008 se reunió la Comisión, contando los Senadores con un documento comparativo con la última versión del articulado que incluía algunas de las correcciones que se habían tratado en las sesiones anteriores. En esa instancia, Fernández Huidobro manifestó que, en consulta con sus compañeros de bancada, había enviado los aditivos a los artículos más importantes del proyecto, al Presidente de la Comisión de Defensa Nacional de Diputados y al Ministerio de Defensa Nacional, para que los analizaran. Obviamente, Fernández Huidobro pretendía acelerar el trámite de un consenso. A su vez, Penadés planteó realizar modificaciones en lo que refiere al rol del Parlamento por entender que, más que la transcripción de las prerrogativas constitucionales relativas a su competencia, deberían plantearse otras competencias para ese órgano, con el fin de “*definir una profesionalización del Poder Legislativo en los asuntos relacionados con la defensa nacional (...) El objetivo es que en el momento en que se rinde cuentas al Parlamento, en los períodos constitucionales establecidos para el Presupuesto y la Rendición de Cuentas, se haga llegar a la Comisión de Defensa Nacional*”<sup>40</sup> *el presupuesto de los gastos reservados (...) De esta manera se podría llevar adelante una tarea de control, que me parece positivo que se realice desde el Parlamento. Por supuesto, esto también va a obligarnos a profesionalizarnos mucho más en un tema al que desde el Parlamento históricamente se le ha dado poca trascendencia...*”. Con relación al Consejo de Defensa Nacional, Penadés expresó “... *proponemos incluir al Presidente de la Asamblea General porque nos parece que el Poder Legislativo debe formar parte de este Consejo para que tenga información directa de lo que está sucediendo (...) y el Ministerio de*

---

<sup>39</sup> Se propuso reunirse a futuro sin versión taquigráfica para acordar consensos

<sup>40</sup> Del Senado, que sería la que realizaría el control

*Defensa Nacional no hizo lugar a que el Presidente de la Cámara de Representantes formara parte, insistimos en la necesidad de que esté integrado por el Vicepresidente de la República.*"<sup>41</sup>

En la reunión del 24 de noviembre de 2008<sup>42</sup>, Fernández Huidobro presentó un nuevo comparativo con las últimas propuestas realizadas por el Ministerio de Defensa. La Comisión resuelve tratarlo en la siguiente reunión. El 8 de diciembre de 2008 se decidió continuar con el análisis del proyecto y dejar para el 15 de diciembre el estudio del texto definitivo con el fin de votarlo y elevarlo al Plenario. El senador del Partido Nacional, Carlos Moreira, adelantó que la bancada del Partido Nacional no había tomado aún posición sobre el proyecto por lo cual solicitó tiempo para estudiarlo "*...porque, como es notorio, se trata de un tema que no es de conocimiento general y tiene una gran importancia. Comprendo que este proyecto ha tenido una larga consideración a nivel de la Comisión, pero también es cierto que no es de los temas que los Legisladores manejan todos los días.*" A su vez, Fernández Huidobro expresó "*cabe destacar que ha sido una de las iniciativas más discutidas y mejor elaboradas entre muchas que han pasado por este ámbito. Además, en torno a este tema hubo un debate público y abierto que duró casi un año*", al tiempo que Carlos Moreira señalaba que "*sería bueno que este instrumento legal fuera aprobado por consenso*", sentencia que apoyó de inmediato Fernández Huidobro.<sup>43</sup>

El proyecto de ley incorporó algunas propuestas del Partido Nacional. También el Frente Amplio presentó nuevas iniciativas que fueron puestas a consideración de la Comisión así como nuevas propuestas desde el Ministerio de Defensa, por lo que se redactó un proyecto de ley modificativo. El 22 de diciembre de 2008<sup>44</sup> la Comisión consideró el proyecto de ley con su nueva redacción el cual fue aprobado como proyecto de ley "sustitutivo", según la caracterización hecha por el propio Poder Legislativo.

En la discusión general, el proyecto fue votado por unanimidad (4 a favor en 4 presentes), al igual que en la votación particular con la excepción de los artículos 4, 13 y 25 donde se votó por mayoría (3 a favor en 4 presentes).

---

<sup>41</sup>Ley 18650. Defensa Nacional, Reestructura, Régimen. Trámite parlamentario. Asunto del Parlamento, 34919, consultado en <http://www.parlamento.gub.uy/indexdb/Distribuidos/ListarDistribuido.asp?URL=/distribuidos/contenido/senado/S20082882.htm&TIPO=CON>

<sup>42</sup> Defensa Nacional, Cámara de Senadores, Acta N° 75, Asunto consultado en <http://www.parlamento.gub.uy/gxEmule/actcom2.asp?Cuerpo=S&Comision=321&Anio=2008>

<sup>43</sup> Ley 18650. Defensa Nacional, Reestructura, Régimen. Trámite parlamentario. Asuntos del Parlamento. Asunto 34919, consultado en <http://parlamento.preprod53.hg.com.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/34919/tramite>

<sup>44</sup>Acta N° 79, Asunto considerado en Carpeta N° 1055/2008. LEY MARCO DE DEFENSA NACIONAL. Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo. Distribuido N° 2273/2008. El presente documento está disponible para consulta en: <http://www.parlamento.gub.uy/sesiones/AccesoSesiones.asp?Url=/sesiones/diarios/senado/html/20081229s0069.htm#pagina397>

El 29 de diciembre de 2008, la Cámara de Senadores<sup>45</sup> procedió a considerar y aprobar el proyecto de ley sustitutivo, comunicando de inmediato a la Cámara de Representantes la sanción del mismo. En la discusión general, el Senado votó por unanimidad (24 a favor en 24 presentes) y en la discusión particular, se votó de igual forma el bloque en el que había consenso (25 en 25, unanimidad), desglosándose los artículos en los que podía existir alguna diferencia. Los artículos 1 (25 en 25); 3 (24 en 24); 5 (24 en 24); 9 (con modificaciones, 24 en 24) fueron votados por unanimidad. Los artículos 2 (con modificaciones, 24 en 25) y 4 (con modificaciones, 23 en 24) tuvieron mínimas disidencias. El artículo 13, referido a la creación de la Secretaría Permanente del Consejo de Defensa Nacional (CODENA), fue el que realmente dividió aguas (16 en 24).

Los resultados de las votaciones indican que el pleno aceptó casi todos los acuerdos alcanzados por los miembros de la Comisión, lo cual indica que ese ámbito fue crucial para la suerte del proyecto. Por esa razón, esta investigación indagó sobre cómo se negoció y acordó para llegar a estos resultados casi unánimes en la Comisión de Defensa del Senado, así como quiénes lograron modificar el proyecto original del Poder Ejecutivo.

Además de la revisión documental legislativa, se entrevistó a los actores artífices del acuerdo<sup>46</sup>, cuánto afectaron al proyecto inicial las modificaciones propuestas, si ellas fueron negociadas con el Ejecutivo, y quiénes habían sido los interlocutores por los partidos de la oposición.

Los principales actores políticos del oficialismo y de la oposición, pueden ser identificados a partir del Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores y de las entrevistas realizadas. Uno de ellos fue José Bayardi. Aún desde el Ejecutivo, el haber ocupado anteriormente una banca en la Cámara de Diputados y conocer personalmente a los legisladores, le permitió generar un canal de comunicación fluido con el Parlamento. También por el oficialismo lo fue el Subsecretario Menéndez. En la Cámara de Senadores, los principales actores fueron Gustavo Penadés (Partido Nacional), Fernández Huidobro (Frente Amplio) y en menor medida Calos Moreira, Sergio Abreu (Partido Nacional) y Tabaré Viera (Partido Colorado).

Entrevistado Bayardi explicó que *“el proyecto inicial cambió y fue negociado con el Poder Ejecutivo (...) estábamos negociando directamente ahí<sup>47</sup>, el Dr. Menéndez y yo. Y los interlocutores de la oposición fueron los miembros de la Comisión de Defensa del Senado, particularmente. Esto,*

---

<sup>45</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, Sesión extraordinaria N° 68, Cuarto Período Extraordinario de la XLVI Legislatura, Diario N° 264, Tomo 460, <http://parlamento.preprod53.hg.com.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/34919>

<sup>46</sup> La totalidad de las entrevistas en profundidad son confidenciales. Pueden ser consultadas a través de contacto con la tesista.

<sup>47</sup> Se refiere a la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Senadores.

*si bien facilitaba avanzar entre los partidos, no obstante, no se podía soslayar los tiempos que llevara en la Comisión de Diputados, aunque venía bastante allanado el camino por el nivel de acuerdo que se había ido elaborando en las conversaciones que se tuvieron en cada una de las Cámaras, en la Cámara de Senadores particularmente (...) en la discusión en el Senado se terminó articulando digamos, en mi opinión, bastante sustantivo con algo que ya se había discutido en las Mesas de Defensa que era el artículo 16 de la Ley de Defensa Nacional que tenía que ver con la creación del Estado Mayor de la Defensa y era una modificación bastante sustantiva, en mi opinión, yo la compartía y fue incorporada en la discusión en el Senado y se ajustó todo lo que tenía que ver con el Estado Mayor de la Defensa como un órgano que iba a atender la operatividad de las FF.AA. para su accionar conjunto. Y este tema se terminó acordando y ajustando con mucha precisión en la Comisión de Defensa del Senado, más allá de la incorporación de otras modificaciones (...) efectivamente esto fue un proceso de negociación. Hubo interlocutores dentro de todos los partidos, del Partido Nacional, del Partido Colorado, Frente Amplio. Obviamente que estuvo el Senador Fernández Huidobro, el Senador Penadés y por el Partido Colorado creo que estuvo el Senador Tabaré Viera. Con ellos se fue acordando mucho de lo que se iba armando y se esperaba que se transmitiera también a los partidos de adentro, desde las mismas Cámaras. Entonces se logró por unanimidad un proyecto de ley que fue aprobado por la Cámara de Senadores y luego pasó a Diputados, también tuvo unanimidad”.*

Penadés señaló para la entrevista que *“la ley en realidad es mejorada sustantivamente en la Cámara de Senadores, producto de que estas propuestas fueron analizadas y posteriormente acompañadas por todos los partidos políticos”*. Según Penadés, los interlocutores de la oposición eran los Senadores Viera, Moreira y él, aclarando que *“lo que a la postre se crea como innovador fue propuesto por los Senadores del Partido Nacional”*.

### **El proyecto en la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Representantes.**

Según surge del trámite parlamentario, el 28 de enero de 2009, ingresó el proyecto a la Cámara de Representantes,<sup>48</sup> la cual dio cuenta al Cuerpo y pasó a la Comisión de Defensa el 2 de marzo de 2009. Dicho organismo comenzó a estudiar el proyecto con media sanción el día 10 de marzo. Entre las primeras decisiones que toma la Comisión está la de invitar a las autoridades del Ministerio de Defensa para que informen sobre el proyecto de ley.

---

<sup>48</sup> Ley 18650. Defensa Nacional, Reestructura, Régimen. Trámite parlamentario. Asuntos del Parlamento. Asunto 34919, Carpeta 3086/2009, consultado en <http://www.parlamento.gub.uy/websip/lisficha/fichaap.asp?Asunto=34919>

En la sesión del 5 de mayo de 2009, las autoridades ministeriales exponen sobre el proyecto y en las siguientes reuniones la comisión debate sus contenidos en términos generales. En la sesión del 7 de julio 2009, vuelve a participar el Ministro Bayardi quien fundamenta el articulado. El 14 de julio la Comisión sesiona una vez más con la presencia del Ministro de Defensa, quien fundamenta los artículos presentados por el Poder Ejecutivo. Durante el tratamiento fueron invitadas autoridades de la Suprema Corte de Justicia y de instituciones sociales vinculadas a las Fuerzas Armadas. La discusión y aprobación del proyecto en la Cámara baja no contó con el tiempo de debate parlamentario que sí tuvo la Cámara de Senadores, por al menos dos razones. Por un lado, Diputados oficiaba como cámara revisora la cual normalmente ocupa menos tiempo que la primera cámara. Por otro, se estaba casi al final de la legislatura y ese era un año electoral con menos sesiones ordinarias que un año común (el período legislativo culmina en setiembre).

La discusión y votación del proyecto en la Cámara se realizó el 18 de agosto de 2009. Durante la discusión en general, el entonces diputado del Frente Amplio, Rosadilla expresó *“Hemos ingresado a la discusión general del proyecto, que, como he dicho, tuvo un largo proceso de elaboración. Fue votado por unanimidad en la Cámara de Senadores, con observaciones y planteamientos alternativos en algunos puntos, aunque todos los partidos han estado de acuerdo con declarar que se trata de un paso importante y absolutamente necesario, también incompleto, mejorable, perfectible, claro está, pero que marca que este tema ha entrado definitivamente -así lo intentamos- en la agenda del sistema político uruguayo y, esperamos, del conjunto de la ciudadanía.”*<sup>49</sup> Mientras tanto, el diputado nacionalista Javier García refería a que *“...seguramente este tema no logre las mayores atenciones en el Parlamento uruguayo ni levante mayor impacto en la opinión pública; quizás sea de aquellas cosas que se notan más lejanas...”* y que muchas de las modificaciones al proyecto fueron realizadas por Senadores de la oposición.<sup>50</sup> Por su parte, el diputado colorado García Pintos mencionó que *“se trata de un instrumento jurídico que en razón de su amplitud y complejidad deberá diseñarse para que sirva durante un largo período, lo cual necesita amplios consensos políticos y técnicos. Lo óptimo sería que también contara con consensos sociales (...) debe ser diseñada para que le sirva a cualquier Gobierno que tenga necesidad de aplicarla. No es patrimonio de ninguna fuerza política, institución, movimiento ni organización. Es patrimonio del soberano para ser aplicada con responsabilidad por su representante: el poder político.”*<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> Ley 18650. Defensa Nacional, Reestructura, Régimen. Trámite parlamentario. Asuntos del Parlamento. Asunto 34919, Carpeta 3086/2009, consultado en <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/sesiones/pdfs/camara/20090818d0037.pdf#page=91>

<sup>50</sup> Ibidem

<sup>51</sup> Ibidem

A su vez, Menéndez que había retornado a su banca de diputado en el Parlamento, tras su pasaje como Subsecretario de Defensa, expresó “...estamos de acuerdo con las expresiones vertidas aquí en cuanto a que una ley marco de defensa debe tener un criterio perdurable en el tiempo. Debe ser una ley que tenga un criterio de Estado, que exceda los mandatos gubernamentales, cuya permanencia sea determinada por el tiempo a la vez que lo sean también los cambios necesarios, cambios que siempre deben contar, obviamente, siempre, con acuerdos generales para poder hacer de una ley marco una norma de referencia para toda la ciudadanía, no solamente para el sector militar (...) Esos grandes cambios también se deben reflejar en esta área del Ministerio de Defensa Nacional, en el área de la defensa, y nosotros creemos que avanzamos lo necesario y lo suficiente. Avanzamos lo que no se había avanzado durante muchos años, particularmente, en los últimos veinte. La aprobación en general de este proyecto de ley por parte de todos los partidos políticos -creo que es lo que se va a dar- brindará un aporte tremendo en lo que tiene que ver con el nuevo concepto de defensa nacional (...) partimos de la base de que en este Cuerpo están representadas distintas vertientes ideológicas, distintas vertientes doctrinarias y, bueno, aceptamos que no todos los artículos de una ley tan importante, de una ley que innova en una serie de aspectos -y particularmente en un área donde el sector político no ha sido muy proclive a elaborar y a profundizar-, hoy en día cuenten con el apoyo de todas las bancadas. De cualquier manera, nosotros nos sentimos sumamente satisfechos por el proceso libre, abarcativo y flexible que ha tenido la elaboración de este proyecto de ley, confirmado por el número de participantes, por el tiempo de su elaboración, por los distintos eventos, donde se generaron consensos pero también disensos, y por la posibilidad que se dio durante su tratamiento en la Cámara de Senadores de recibir los aportes de otros partidos políticos, algunos de los cuales fueron considerados de suma importancia y que significaron un avance”.<sup>52</sup> Así, se refería a las contribuciones del Partido Nacional en el articulado hechas por el senador Penadés, especialmente en lo referido al tema del Estado Mayor de la Defensa.

En la votación en general, el proyecto consiguió la unanimidad de los 34 diputados presentes. En la discusión particular, el proyecto recibió un importante respaldo (ver cuadro 2).

---

<sup>52</sup> Ley 18650. Defensa Nacional, Reestructura, Régimen. Trámite parlamentario. Asuntos del Parlamento. Asunto 34919, Carpeta 3086/2009, consultado en <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/sesiones/pdfs/camara/20090818d0037.pdf#page=91>

**Cuadro 2: Votación de la Ley de Defensa en el Plenario  
de la Cámara de Representantes**

<b>Artículos</b>	<b>Votación</b>
1, 2, 10, 12, 14, 16, 17, 18, 23	38 votos en 39
3, 9	40 votos en 40 (unanimidad)
4	35 votos en 40
5, 6, 7, 8	39 votos en 40
11, 13 y 19	37 votos en 39
15	35 votos en 39
20, 21 y 22	39 votos en 39 (unanimidad)
24, 25 y 26	36 votos en 37
27, 33	32 votos en 34
28, 29, 30	30 votos en 32
31	31 votos en 32
32	30 votos en 34

El texto del proyecto sancionado en la Cámara de Representantes fue el mismo que el aprobado en el Senado. Si bien el Partido Colorado intentó modificarlo mediante la presentación de textos sustitutivos (escritos por García Pintos), el plenario resolvió mantenerlo incambiado y transformarlo rápidamente en ley.

#### **4.2 Cambio de Ministro de Defensa Nacional. Veto del Poder Ejecutivo**

El 31 de agosto de 2009 se produjo el cambio de varias autoridades de gobierno en virtud del inicio de la campaña electoral de ese mismo año. Por tal razón, asume como Ministro de Defensa el Dr. Gonzalo Fernández, mientras que José Bayardi y Menéndez retornan a sus bancas en la Cámara de Representantes.

Tras haber sido sancionado el proyecto en ambas Cámaras, el Ministerio de Defensa realizó un ciclo de conferencias sobre Políticas de Defensa en la región que culminaron el 3 de setiembre de 2009 con exposición de los participantes en el Debate Nacional de Defensa, sobre la Ley Marco recientemente sancionada. El nuevo Ministro de Defensa asiste al evento y llama su atención la redacción del art. 16 lit. C de la ley, en lo que vinculado con la jerarquía del Jefe del Estado Mayor de la Defensa y algunas de las competencias otorgadas a ese organismo. De esta forma, el Presidente de la República actuando con el Ministro de Defensa, interponen una observación parcial al proyecto de ley sancionado por las Cámaras. Al aplicar el instituto del veto, el proyecto fue

devuelto a la Asamblea General, la cual podría levantarlo sólo si reunía una mayoría especial de votos de 3/5 de cada una de las Cámaras.<sup>53</sup>

El veto parcial del Presidente Vázquez estaba dirigido a uno de los artículos que introducía novedades a la Defensa Nacional. ¿Cuáles fueron los argumentos del Ejecutivo para oponerse a la iniciativa sancionada por el Parlamento? La exposición de motivos que acompañaba al Mensaje<sup>54</sup>, sostiene que el Ejecutivo entiende “...inconveniente modificar la actual estructura del mando de las Fuerzas Armadas, el que podría verse alterado al establecerse que el cargo del Jefe de Estado Mayor de la Defensa tenga la misma jerarquía que los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas. Asimismo, los asuntos vinculados a la actuación de los Agregados de Defensa corresponde al área de Política de Defensa...”. A cambio, proponía una nueva redacción para el artículo 16 que señalaba que “El Jefe de Estado Mayor de la Defensa será un Oficial General en actividad o retiro, designado por el Poder Ejecutivo”.

El veto afectó el proceso de discusión y sanción acordado por el partido de gobierno con los partidos en la oposición, especialmente con el Partido Nacional. Se consultó a los entrevistados acerca de cómo afectó el cambio de Ministro de Defensa en el proceso de aprobación de la Ley Marco de Defensa. Bayardi respondió que el ESMADÉ “iba a tener un Jefe que podía ser un jefe de cualquiera de las Fuerzas, y él iba a ser el responsable de operaciones para llevar adelante el trabajo en forma conjunta. Entonces creo que esto podía tener resistencia, particularmente dentro del estamento militar, y particularmente dentro del estamento militar, dentro del Ejército. Y vaya a saber por qué, esto es deductivo, porque nunca lo conversé, de lo que estoy diciendo nunca lo hablé con nadie; en un momento determinado cuando yo que había sido parte de la negociación me voy del Ministerio, alguien debe haber aprovechado para hablar con el nuevo Ministro y convencerlo ahí de que vetara el artículo 16 y volver al artículo 16 original. Lo que aclaro, nunca fui consultado antes de que se interpusiera el veto por el Poder Ejecutivo, ni por el Presidente ni por el nuevo Ministro. Me enteré del veto, cuando el veto llegó, y era obvio que me sentía con las manos libres para actuar en consecuencia ahora en mi calidad nuevamente de legislador. Razón por la cual, le manifestamos al Presidente conjuntamente con los miembros de la Comisión de Defensa del Senado, en la cual estaba el Senador Fernández Huidobro, de que el veto afectaba lo que se había negociado con el resto de los partidos a nivel parlamentario, y que le pedíamos al Poder

---

<sup>53</sup> Constitución de la República, art. 138. Afirma Chasquetti (2014:35) que “Si los contenidos del proyecto aprobado no son del agrado del Ejecutivo, la Constitución reserva a éste la prerrogativa de la observación total o parcial de la norma (poder de veto). En ese caso, el Parlamento se verá ante la disyuntiva de aceptar o levantar (por una mayoría de 3/5 de cada Cámara) el veto interpuesto por el Ejecutivo”.

<sup>54</sup> Mensaje PE 52/09 de 9 de setiembre de 2009

*Ejecutivo que retirara el veto. El Poder Ejecutivo, después que le explicamos el fundamento de por qué se lo pedíamos, porque había habido 2 años de trabajo, y esto era consustancial, lo que se estaba vetando a la reforma que se quería impulsar, y que esa reforma era compartida por todos los partidos, había sido acordada por todos los partidos, y que entendíamos que correspondía retirar el veto. El Presidente nos transmitió que, una vez que había mandado el veto no lo iba a retirar, pero que si había voluntad para levantar el veto, incluso por el partido de gobierno, incluso por los legisladores del partido de gobierno, él no iba a tener oposición en que se levantara”.*

### **4.3 Levantamiento del veto**

La observación parcial del Poder Ejecutivo provocó una curiosa contradicción: el gobierno del Frente Amplio envió un proyecto de ley al Parlamento, su bancada legislativa acordó con la oposición un conjunto de modificaciones que luego aprobó con sus votos, pero el mismo gobierno del Frente Amplio vetaba uno de los artículos de la ley. Ante ese escenario, se requería necesariamente de la intervención de otros actores políticos que facilitaran la cooperación con vista a levantar el veto interpuesto. En tal sentido, son muy interesantes las respuestas de los legisladores consultados en esta investigación acerca de cómo se logró negociar y acordar el levantamiento del veto y quienes fueron los actores políticos principales.

Penadés destacó que *“existía un acuerdo político previo que evidentemente el nuevo Ministro desconocía y el Presidente de la República por su actividad de gobierno quizás no recordara, pero el Frente Amplio acá cumplió lo que tenía que cumplir, o sea, la Ley había sido consensuada a pesar de que sufrió el veto del Poder Ejecutivo, un veto que respondía a presiones del estamento militar y que después se levantó”*. Según Rosadilla *“ese rarísimo y poco analizado episodio de un veto que después fue levantado, que muy poco se habló de ello; es llamativo (...) los actores políticos en general teníamos, tenían, sobre todo los que no estaban tan cerca de los temas de Defensa, una conciencia genérica, que esto implicaba como una plataforma, un avance de poner una plataforma desde la cual comenzar a trabajar en la construcción de una política de Defensa, de la cual creo que si todos éramos conscientes, no existía como un todo orgánico, armónico y con memoria histórica”*.

La Asamblea General que ya estaba en receso parlamentario<sup>55</sup>, se reunió especialmente en sesión extraordinaria el 9 de febrero de 2010<sup>56</sup> para considerar el veto parcial del Poder Ejecutivo. Luego de leído el mensaje de Ley con la observación, los proyectos de ley original y proyecto sustitutivo aprobado por el Legislativo, se realizó la votación nominal. El voto por el “No” implicaba el levantamiento del veto y el voto por el “Sí” implicaba su mantenimiento.

En esa instancia, Bayardi expresó: *“Hemos alcanzado un acuerdo con el Partido Nacional - Partido con el que trabajamos, fundamentalmente, en la redacción del proyecto de ley que fue sancionado por ambas Cámaras- para levantar dicho veto, que está fundamentado en una razón de conveniencia. En la Cámara de Representantes ya hemos analizado la conveniencia o no de avanzar en la organización conjunta de trabajo de nuestras Fuerzas Armadas, y estaríamos de acuerdo en levantar el veto.”*<sup>57</sup>

A su vez, Javier García manifestaba *“...queremos comunicar que el Partido Nacional votará el levantamiento de la observación, por la sencilla razón de que lo que se observa en el proyecto que remite el Poder Ejecutivo fue uno de los argumentos fundamentales por los que el Partido Nacional votó el proyecto de ley de Defensa Nacional. Es un aspecto de modernidad que consideramos muy importante, como la creación del Estado Mayor de Defensa, con las atribuciones que se le dan en el proyecto que votamos en la Cámara de Diputados y se votó en el Senado, y no con el vaciamiento de funciones que se haría por medio de las observaciones remitidas por el Poder Ejecutivo en caso de mantenerse el veto”*.<sup>58</sup>

Todos los legisladores de todos los partidos políticos allí representados votaron por la negativa, logrando levantar el veto interpuesto por el ejecutivo. La Asamblea General reunió un total de 74 legisladores en sala que rechazaron por unanimidad el veto del Poder Ejecutivo (votaron 51 diputados y 23 senadores), por lo que se obtuvo la mayoría requerida constitucionalmente. Así quedó firme el proyecto de ley que fuera sancionado por el Poder Legislativo.

---

<sup>55</sup> Como está previsto constitucionalmente para el año en el que se realizan las elecciones nacionales, la Asamblea General clausuró el Quinto Período Ordinario de Sesiones de la XLVI Legislatura el 15/09/2009.

<sup>56</sup> Diario de Sesiones de la Asamblea General, 10ª Sesión, Quinto Período Extraordinario de la XLVI Legislatura, Carpeta N° 242/2009, Rep.N° 28/10, Diario N° 66, Tomo 89, consultado en <http://parlamento.preprod53.hg.com.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/34919>

<sup>57</sup> Diario de Sesiones de la Asamblea General, 10ª Sesión, Quinto Período Extraordinario de la XLVI Legislatura, Carpeta N° 242/2009, Rep.N° 28/10, Diario N° 66, Tomo 89, consultado en <http://parlamento.preprod53.hg.com.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/34919>

<sup>58</sup> Ibidem

El presente capítulo ha descrito en detalle el proceso de aprobación de la Ley Marco de Defensa. El trámite parlamentario estuvo caracterizado por el acuerdo interpartidario en torno al objetivo de crear una política pública intertemporal sostenida en un fuerte consenso. La fortaleza del acuerdo fue puesta a prueba en el episodio del veto presidencial y como dejan en claro las entrevistas, el mismo fue levantado en virtud del compromiso asumido por los partidos en torno a la nueva política. En el próximo capítulo analizaremos las vicisitudes generadas por la aplicación de la ley.

## **5 Capítulo 5: La aplicación e implementación de la Ley Marco de Defensa Nacional**

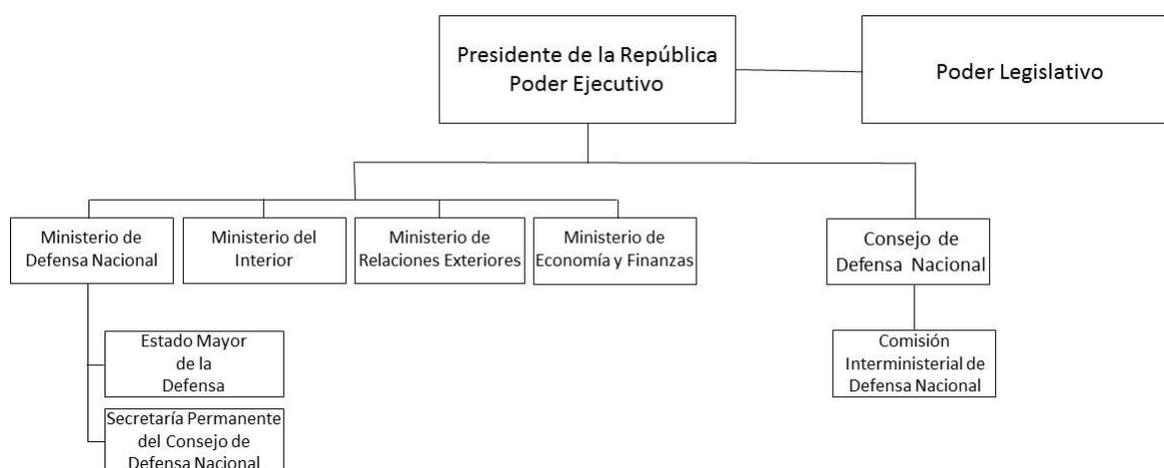
En el capítulo anterior se describió el proceso legislativo que originó la Ley Marco de Defensa. Queda por analizar cómo continuó el proceso de la política pública de Defensa Nacional. La aprobación de la ley dejó satisfechos a los legisladores del partido de gobierno y de la oposición, porque todos querían que Uruguay tuviera su primera ley de Defensa en su historia. Lo mismo ocurrió con el Ministerio de Defensa Nacional que influyó en la decisión de avanzar con la ley.

Sin embargo, a partir de ese momento, varios actores involucrados debían orientar sus esfuerzos en aplicarla. Este capítulo permitirá ver que no todos los actores tuvieron el mismo estímulo para avanzar en ese sentido. Ello se debió a los escasos réditos políticos que genera la política de Defensa Nacional y la dificultad para visualizarla como un tema prioritario en la agenda de gobierno. Algunos de los testimonios de legisladores recogidos en el capítulo anterior ya evidenciaban que los políticos no ven rédito electoral en la temática, lo cual provoca ausencia o insuficiencia de estímulos para la ejecución de dicha política y un proceso de política que por momentos se vuelve poco ágil.

Según la Ley Marco, en la formulación de esta política intervienen como órganos integrantes del Sistema de Defensa Nacional los Poderes Ejecutivo y Legislativo y el Consejo de Defensa Nacional. El Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Defensa Nacional prepara, dirige y ejerce la conducción política de la Defensa Nacional, mientras que el Poder Legislativo realiza el contralor y autorización de los asuntos administrativos vinculados a la Defensa.

En el presente capítulo se estudiará cuáles fueron los mecanismos que el Ejecutivo desarrolló para poner en práctica las disposiciones y las actividades tendientes a aprobar una Política de Defensa Nacional. Para ello, se indagará cómo el Poder Ejecutivo concibió el alcance y contenido de la política de Defensa Nacional, procurando determinar cuáles fueron las prioridades temáticas y cómo ellas se insertaron en la agenda de gobierno.

**Diagrama: Sistema de Defensa Nacional**



A escasos días de aprobarse la Ley Marco se instaló el tercer gobierno del Frente Amplio con José Mujica como Presidente. Este dato es importante y obliga a la pregunta acerca de si el cambio de gobernantes afectó o no el proceso de la política pública de Defensa. Debemos preguntarnos qué grado de compromiso tenía el nuevo Ministro de Defensa, Rosadilla con el proceso de formulación de la política de Defensa, cómo se puso en marcha la Ley Marco aprobada en febrero de 2010, y como el Ministerio de Defensa Nacional desarrolló su competencia especialmente a través del ESMAD.

Veamos cómo fueron los primeros pasos de la implementación de la Ley Marco mediante las decisiones de gobierno para accionar nuevos órganos como el CODENA, el ESMAD y posteriormente, la Comisión Interministerial de Defensa Nacional (CIDEN). Asimismo, en este proceso de formular una nueva política de Defensa Nacional, se analizará el impacto que puede haber tenido, a partir de 2006, en las FF.AA. el proceso de cambio del modelo histórico donde manejaran temas de Defensa más allá de lo militar.

## 5.1 El Consejo de Defensa Nacional

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

Penadés señaló que las modificaciones al proyecto de ley apuntaron a colocar el concepto de Defensa en el ámbito más importante de análisis y discusión, el Poder Ejecutivo, y ello fue posible mediante la creación de un nuevo organismo, el CODENA. Se aspiraba a concentrar en este nuevo órgano *“el análisis de asuntos estratégicos, producto que la Defensa deja de ser un tema simplemente de concepción clásica de defensa ante cualquier tipo de hipótesis de conflicto y pasaba a ser una visión hacia el futuro, del rol, misión y posición que el Uruguay tendría en diversas áreas de la vida que van desde, a ver, desde la preservación del medio ambiente, los asuntos relacionados con el terrorismo, con el narcoterrorismo, con asuntos militares, la defensa del mar territorial, la preservación de nuestro espacio aéreo y espacial”* como temas que si bien parecen lejanos son importantes a la hora de preservarlos, pensando en el Uruguay del Siglo XX.

El CODENA cuenta con una Secretaría Permanente y con la CIDEN. La Secretaría es un órgano de coordinación cuyo Jefe, el Secretario, es designado por este Consejo. Hasta el momento, las designaciones han recaído en los distintos Jefes del ESMADÉ<sup>59</sup>, por reunir las condiciones de idoneidad y gozar de la confianza del Consejo.<sup>60</sup> Uno de los militares entrevistados entiende que *“el órgano fundamental que iba a trabajar era la Secretaría del CODENA. Y la Secretaría del CODENA que la ley decía que debía ser reglamentada, esa Secretaría no fue reglamentada. Fue reglamentado en un Decreto el CODENA, y el CODENA ya tenía realmente funciones y tenía tareas asignadas, y no se le puede dar funciones más allá que las que establece la ley porque el CODENA lo integran los Ministros y el Presidente”*.

Durante 2011, a más de un año de aprobada la Ley Marco, el Consejo de Defensa Nacional se reunió una sola vez, el 28 de abril para instalarse. Lo presidió el Presidente Mujica y se integró con los cuatro Ministros mandatados por la Ley Marco. El entonces Ministro de Defensa, Luis Rosadilla, remarcó en la entrevista la importancia de este órgano al que debía brindársele información y conocimiento, señalando que reunir al CODENA suponía brindar a sus miembros permanentes y a los que eventualmente podían convocarse, documentos para su previa lectura y así llegar al Consejo con una visión de los temas a tratar. Para Rosadilla las reuniones del CODENA no podían ser rutinarias y de intercambios de diferentes temas de actualidad, expresando que *“debe, por definición, matizar, desde su opinión, desde su actividad, la opinión del Estado, ya no del gobierno, sobre algunos temas y eso hay que dotarlo para no desprestigiar ese instrumento, hay que tratarlo con mucha profundidad, por lo tanto acá hay que construir insumos, hay que*

---

<sup>59</sup> A excepción del primer Jefe del ESMADÉ

<sup>60</sup> Arts. 15 a 17 del Decreto 147/013 de 14 de mayo de 2013. Los Jefes del ESMADÉ fueron hasta 2014 inclusive, General del Aire Ramón Bonilla, General de Ejército Daniel Castellá y General de Ejército Milton Ituarte

*distribuir esos insumos, hay que hacer reuniones preparatorias para que cuando ese Consejo se junte y delibere de verdad, lo que allí salga tenga fundamentos comprendidos, integrados y transformados por todos los que lo integren en ese momento y que le den peso a ese tipo de instancias”.*

Así, Rosadilla explicó que siendo su Ministerio el encargado de brindar los insumos para debatir, preparó un documento que se distribuyó para que todos *“pudiésemos enterar y compartir y de alguna manera, asumir conciencia de qué era eso que la ley nos imponía.”* Sin embargo, otro entrevistado que prefirió mantener su anonimato, recordó la primera reunión del CODENA expresando que *“se produjo una reunión porque había que empezar a desarrollar contenidos y en la reunión no había una agenda de trabajo, no se tenía un claro concepto, una clara idea de que era lo que había que hacer. Y allí el Jefe del Estado Mayor de la Defensa a propuesta de los integrantes, elaboró una propuesta de trabajo, la cual fue aceptada y de alguna manera salvó la importancia de esa primera reunión que había sido generada en forma no planificada en cuanto a su desarrollo y demás, sino que era una reunión para discutir qué iba a suceder; y por lo menos, esos documentos presentados por el Jefe del Estado Mayor de la Defensa sirvieron como guía para arribar a una conclusión. Y esa conclusión fue la de generar un equipo de trabajo que bajo las órdenes del Consejo o sea, de los miembros permanentes, llevara adelante aquellos trabajos ordenados por él”.*

El Senador Penadés había expresado en la entrevista que la ley de Defensa era un marco y que si no hay una vocación e intención política de llevarla adelante, *“queda como un marco (vacío) que fue lo que a la postre sucedió, o sea, al Frente Amplio le costaba mucho asumir la creación de un CODENA porque lo retrotraía quizás a épocas pasadas del famoso COSENA y para mí tenía un elemento estratégico fundamental”.*

En cuanto al conocimiento que se tiene en el ámbito político del Poder Ejecutivo a través del CODENA sobre los temas de Defensa, de algunas entrevistas surge que el Ministerio del Interior es el más involucrado por la vinculación existente entre las políticas de Seguridad y de Defensa. Un integrante de la CIDEN destacó que *“hay un conocimiento seguramente diferencial. Uno podría decir, un alto conocimiento de parte del Ministro de Defensa, sin duda, de los aspectos generales y específicos; creo que hay un buen conocimiento de parte del Ministro del Interior de aquellas zonas donde la política de Defensa tiene que ver con los temas de seguridad (...) había un conocimiento específico, profundo y muy metido en la discusión del Canciller Almagro sobre lo que eran los temas internacionales y regionales de la política de defensa (...) probablemente sea mayor en este*

*momento el desconocimiento por parte del nuevo Canciller porque no creo, me voy a la primera pregunta, por la importancia que estos temas tienen en la agenda pública, no creo que haya ocupado un espacio demasiado relevante en la transición ni de conceptos ni de preocupaciones (...) a nivel de Economía probablemente ya era bajo el nivel de involucramiento a nivel Ministerio, Ministro, Subsecretario en el proceso, no quiere decir esto que no fueran consultados, pero no me parece que fuera excesivo, probablemente más vinculados a temas justamente presupuestales".*

Otro entrevistado expresaba *"ningún organismo del Estado se anima a decir que es propietario de un área sino que hay un acuerdo, el discurso institucional pasa hoy por reconocer que hay que tener una mirada integral del problema. Ahí estamos todos de acuerdo. Sin embargo, creo que cuando eso comienza, comenzamos a trabajar en cosas concretas y los que empezamos a participar en los procesos somos personas que integramos esos organismos, esa precisión de la mirada estratégica se va perdiendo. Subsisten todavía las visiones sectoriales con mucha fuerza y si uno plantea que hay que revisarlas, hay mucha resistencia".* Otro integrante sostiene que *"el alcance de la política de Defensa es muy importante que refiera a los aspectos de República, democracia, economía de mercado, economía pequeña, economía abierta".*

Por otro lado, un entrevistado destacó que el CODENA, al ser de reciente creación, se encuentra en pleno desarrollo y alcanzó un logro importante al conseguir elaborar la Política de Defensa Nacional. A su vez, destacó que los integrantes del Consejo realizan una política de trabajo conjunto entre civiles y militares tal como lo proclama la ley Marco. Destacó los apoyos brindados desde el Ministerio de Defensa a tareas cuya responsabilidad recae en otro Ministerio pero contribuyen a alcanzar los objetivos permanentes y estratégicos definidos en la Política de Defensa Nacional. Otra opinión más crítica observa que *"El Consejo se reúne en escasas oportunidades; si yo tuviera que decir un número, creo que estamos hablando de 3 años ya desde la primer reunión, yo diría que sí se reunió 4 o 5 veces ha sido mucho, y la mayor parte de las oportunidades en que se reunió, fue con motivo de ver la evolución del desarrollo de los contenidos de la política de Defensa Nacional y no otro tema vinculado a la realidad nacional que tuviera que ser tratado para darle una solución. Estamos hablando de la existencia de un problema estratégico que el país tuviera, y que tuviera que ser analizado y desarrollado en ese ámbito como por ejemplo los temas de mega minería que son temas del ámbito y de interés nacional, los temas de salud, temas medioambientales, temas de la educación, en fin, todos esos temas que están en la agenda pública normalmente, pero que se tratan en forma aislada, siendo que el ámbito del Consejo de Defensa Nacional trata de abordar los problemas estratégicos con una visión mucho más amplia, involucrando a todos los factores de la Defensa Nacional. Pero eso no se ha hecho, lo que deja*

*claras dudas sobre el real conocimiento que se tiene sobre el alcance de la Defensa Nacional en el ámbito político.”*

La segunda reunión del CODENA fue el 28 de febrero de 2012. Entrevistado el primer Secretario Permanente del CODENA y a su vez Jefe del ESMAD, Gral. de Ejército (R), Daniel Castellá, expresó que desde el ESMAD se reglamentó el CODENA, se elaboró el trabajo junto con los representantes ministeriales del CODENA y *“se trabajó despacio pero se terminó la Política de Defensa Nacional”*. Ya en 2012, en una conferencia que expuso en el Centro de Altos Estudios Nacionales (CALEN)<sup>61</sup> señaló *“la lentitud del proceso que lleva adelante el organismo que dirige en conjunto con los Ministerios de Defensa, Interior y Relaciones Exteriores para definir la Política de Defensa Nacional.”*<sup>62</sup> También manifestó que el CODENA no resuelve sino que aconseja al Presidente, pero a su vez, también lo integra por lo que se preguntaba *“¿cómo se aconseja a sí mismo? Es una redacción extraña”*, sosteniendo que tiene que haber una política de fortalecer al CODENA y no tanto como Ministerios sino a la Secretaría del CODENA, agregando *“Yo creo que no ven la necesidad imperiosa de tenerlo permanente”*.

El 21 de octubre de 2013 se reúne nuevamente el CODENA a instancias del Presidente Mujica para analizar el proyecto de Política de Defensa Nacional, siendo la primera vez que nuestro país estudiaba un documento creado con la participación de los cuatro Ministerios integrantes.

El Ministro de Defensa Fernández Huidobro señaló en un reportaje que ese documento, más civil que militar, muestra lo que es hoy la Defensa en un nuevo contexto internacional, visualiza la situación regional y mundial y los posibles problemas que Uruguay puede tener, y que una vez aprobado, se elaborará la política militar de la defensa. Fernández Huidobro aclaró que *“los lineamientos de Defensa abarcarán mucho más que los temas directamente vinculados a las Fuerzas Armadas.”*<sup>63</sup>

El 16 de abril de 2014 se realizó la última reunión del CODENA, aprobando el documento final *“Política de Defensa Nacional”*. En esa oportunidad participaron el Presidente Mujica, los cuatro Ministros integrantes del Consejo, el Secretario de Presidencia Dr. Homero Guerrero y el Secretario Permanente del CODENA, Gral. de Ejército, Milton Ituarte. El documento fue oficialmente

---

<sup>61</sup> El CALEN es el Colegio de Defensa del Uruguay, dependiente del Ministerio de Defensa Nacional

<sup>62</sup> Se refería al CODENA. “Uruguay. El Jefe de la asesoría militar del Poder Ejecutivo enumeró las claves que el propio gobierno definió en materia de defensa”, Semanario Búsqueda, Montevideo 01/11/2012, p. 8, consultado en <http://www.mdn.gub.uy/public/admdoc/34c86c2be68c942707595ab93f7a9966/resprenacion011112.pdf>

<sup>63</sup> Diario El Observador, *Analizan seguridad nacional y amenazas en internet*, consultado en <http://www.elobservador.com.uy/noticia/263139/analizan-seguridad-nacional-y-amenazas-en-internet/>

presentado a la prensa en el Ministerio de Defensa el 7 de mayo de 2014, por parte de los integrantes de la CIDEN y del Secretario del CODENA.<sup>64</sup>

## 5.2 El Ministerio de Defensa Nacional

Es un actor clave ya que según la propia Ley Marco, le compete además de la conducción política de las áreas de Defensa Nacional, todo lo concerniente a las FF.AA. Es quien prepara, dirige y ejecuta la Política de Defensa Nacional. Cuenta con el asesoramiento militar en materia de Política Militar de Defensa, del ESMAD, el cual podrá coordinar las actividades vinculadas con las FF.AA. que surjan de las directivas de esta política. El Ministerio de Defensa es también actor central dentro de la integración ministerial en el CODENA, precisamente por ser su ámbito institucional natural dada sus atribuciones en materia de Defensa. Analizaremos la conducción de los diferentes Ministros que formaron parte del proceso de cambio del Ministerio durante 2006-2014, y que estuvieron vinculados al proceso de formulación de la política de Defensa.

Cuando arribó el Frente Amplio al gobierno, una de las primeras medidas que tomó la Ministra Azucena Berrutti fue la de aumentar el personal político del Ministerio, que hasta ese momento se reducía a dos: el Ministro y el Subsecretario. Entre los nuevos cargos se encontraban el de Director General de Secretaría<sup>65</sup> ocupado hasta ese momento por militares; el de Subdirector General de Secretaría y los de los Directores de áreas, creados por ley y ocupados desde entonces por personal político.<sup>66</sup> Bajo su gestión se llevó adelante el Debate sobre Defensa Nacional y se presentó al Parlamento el proyecto de Ley Marco que incluía la forma organizativa y de funcionamiento del Ministerio.<sup>67</sup> Luego de su salida, la conducción del Ministerio de Defensa, pasó a manos del Subsecretario, José Bayardi, cuya gestión fue anteriormente descripta.

Tras la salida de Bayardi, el Ministerio quedó en manos de Gonzalo Fernández, que con la particular excepción del veto a la Ley Marco, no desarrolló actividad alguna referida al proyecto de Defensa. Es por ello que la transición entre Gonzalo Fernández y el nuevo Ministro, Luis Rosadilla, se desarrolló sin mayores inconvenientes.

---

<sup>64</sup> Oficialmente presentado. *El nuevo documento de la Política de Defensa Nacional*, (s.f.), consultado en [http://www.mdn.gub.uy/?q=node/1822&nodo\\_id=3739&accion=articulo](http://www.mdn.gub.uy/?q=node/1822&nodo_id=3739&accion=articulo)

<sup>65</sup> Ley 17.921 de 22 /11/2005, art. único

<sup>66</sup> Ley de Presupuesto Nacional 17.930 de 19/12/2005, art. 83

<sup>67</sup> Hasta ese momento, las normas del Ministerio de Defensa Nacional se encontraban dentro de la Ley Orgánica de las FF.AA., Decreto Ley 14.157 de 21/02/1974

Antes de asumir como Ministro, Rosadilla había expresado durante un reportaje que “...el Uruguay, como todos los países debe tener una política de defensa, una estructura de defensa, instrumentos para la defensa y conducción de la defensa...” agregando que “el primer período del gobierno del FA (...) hizo una etapa de generar una Ley de Defensa de la que Uruguay carecía. Si uno recorre la historia parlamentaria del Uruguay encontrará escasísimos debates sobre problemas de Defensa y los que hay, son sobre problemas, accidentes, dificultades, más que sobre políticas. Por lo tanto el primer gobierno del FA logró con esta ley generar un enorme cambio que aún, obviamente, no sentimos en nuestras vidas, que aún no podemos disfrutar, porque la ley insumió cinco años. O sea que el desafío más importante para el nuevo Ministro de Defensa, será hacer que esa ley comience a caminar, a ser una realidad.”<sup>68</sup>.

En su discurso de asunción, Rosadilla remarcó que “...una de sus prioridades será poner en práctica la Ley de Defensa aprobada en el Parlamento cuando era legislador.”<sup>69</sup> Durante su gestión se crearon nuevos cargos de particular confianza, entre ellos, el de Director de Políticas de Defensa.<sup>70</sup> Para esta investigación, el entonces Ministro expresó que lo que se hizo fue tratar de construir una pequeñísima estructura para comenzar a dar vida a la Ley “que nacía sin un presupuesto que le diera instrumentación a las nuevas instituciones creadas, que implica recursos, locales, personal, estructuras”. Indicó también que lo que se hizo fue construir primero los instrumentos de apoyo: designar al Jefe del ESMAD, al Director de Políticas de Defensa y reunir por primera vez al CODENA. Sostuvo que “... es como un edificio que se va haciendo por etapas (...) el avance es un trabajo que no se ve”. Además señaló que cuando comenzó en el Ministerio hizo un plan para cinco años. Dentro del plan estaba la reforma de las leyes orgánicas de las Fuerzas. “Yo entendía que el mejor camino, más coherente y recomendado, era encargar al Estado Mayor de la Defensa la preparación de sus propios proyectos de reforma de las leyes orgánicas (...) hice una estimación errónea de las posibilidades y de las Fuerzas, me propuse un plan que quizá era bueno teóricamente, pero que fue impracticable del punto de vista concreto (...) estimé que íbamos a poder construir más rápidamente un Estado Mayor de la Defensa que iba a adquirir fortaleza y no fue así.”

---

<sup>68</sup> Semanario Hebreo, p. 4 a 7, N° 2409, Año XLIX, diciembre 2009, Ana Jerozolimski, *Entrevista especial con Luis Rosadilla, designado como futuro Ministro de Defensa en el gobierno de Mujica*, consultado en [http://letras-uruguay.espaciolatino.com/jerozolimski/entrevista\\_especial\\_con\\_luis\\_rosadilla.htm](http://letras-uruguay.espaciolatino.com/jerozolimski/entrevista_especial_con_luis_rosadilla.htm)

<sup>69</sup> Diario Cambio, *Defensa: Rosadilla aseguró una gestión austera*, consultado en <http://www.diariocambio.com.uy/index.php?id=30>

<sup>70</sup> Ley de Presupuesto Nacional 18.719 de 27/12/2010, art. 180

Bayardi, coincidió con Rosadilla en que durante el primer año de gestión de los gobiernos del Frente Amplio (2005 y 2010) se atendió principalmente a la Ley de Presupuesto. También consideró que el CODENA era, institucionalmente un instrumento nuevo para atender un área que no se tenía en cuenta hasta ese momento desde adentro del Ejecutivo. En consecuencia, tenía una etapa necesaria de reglamentación, intercambio y acuerdo con los Ministros involucrados, concluyendo que *“la tardanza de 3 años debe haber sido el primer año el presupuesto, el segundo año el intercambio entre los distintos Ministerios que no debe haber tenido para el resto de los Ministerios el punto uno de la carpeta y recién terminó en el tercer año la promulgación del Decreto del CODENA.”*

Con el retiro de Rosadilla como Ministro de Defensa para retornar a su banca en el Parlamento, asume en el cargo el Senador Eleuterio Fernández Huidobro. Durante una conmemoración en el año 2012, el Ministro dedicó parte de su discurso a la Ley Marco, la Política de Defensa Nacional y la Política Militar de Defensa expresando tener por delante una enorme cantidad de tareas y agregó que *“...La amanecida Ley de Defensa del año 2010, aprobada por unanimidad en el Parlamento, preparada por una discusión abierta, nunca vista en este país (...) por primera vez en la historia de una Ley Marco de Defensa Nacional, crea contenidos de esa Ley obligan, mandatan una formidable reforma de organización, transformación de todo lo que tiene que ver con la Defensa Nacional. Ese Todo incluye una parte preponderante de carácter civil (...) la Defensa Nacional (...) es un Derecho, y es una Obligación de todos. Tiene que ser de toda la población civil y de todos los Institutos del Gobierno, civiles que tienen a su cargo diversas actividades. Pero también hay, como no podía ser de otra manera, el componente propiamente militar de la Defensa. En el Estado Mayor de la Defensa se viene trabajando, concretamente en el seno del Consejo de la Defensa Nacional, socio-delegado permanente, en la elaboración del borrador de la Política de Defensa Nacional. Borrador que está siendo trabajado por distintos Ministerios, y que va a ser entregado a la consideración del propio Consejo de Defensa Nacional en el correr de este año que viene (...) donde se dará por primera vez en la historia de este país esa Política de Defensa Nacional. De ella emanará la Política de Defensa Militar y muy probablemente, casi seguramente o seguramente, la modificación de varias leyes: las tres Leyes Orgánicas de las tres Fuerzas Armadas, la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, y muchas otras leyes, están esperando a que el CODENA defina la Política de Defensa, y nosotros la Política de la Defensa Militar. Quiere decir, que por delante hay vinculado a este Ministerio un largo trabajo parlamentario. Y acá, en el*

*Parlamento, la Ley de Inteligencia en manos de los señores Representantes y Legisladores Nacionales...*<sup>71</sup>.

Como se destacó en el capítulo anterior, Fernández Huidobro había tenido una participación activa en la Cámara de Senadores durante el proceso de aprobación de la Ley Marco y también asumió el compromiso de avanzar en la implementación de dicha ley, especialmente en el documento de Política de Defensa Nacional, la política Militar de Defensa y el CODENA.

### 5.3 El Estado Mayor de la Defensa

A nivel de este órgano de asesoramiento ministerial en asuntos militares, para cumplir lo mandatado en la Ley, se elaboró una serie de documentos doctrinarios con vista a las acciones conjuntas. Dicha tarea fue cumplida con creces debido a que en sus inicios, la falta de ubicación edilicia, sus escasos recursos humanos y materiales, sumado a la falta de la reglamentación de la ley, dificultaron su andar. Eso complejizó la obtención de información de otros organismos estatales para poder disponer de una apreciación de situación estratégica.

Así destaca González Guyer (2013:137) que el nombramiento del Brig. Gral. Ramón Bonilla<sup>72</sup> como primer Jefe del ESMAD fue una importante decisión del Ministro Rosadilla, aunque señala que *“esa designación se concretó antes de reglamentar la organización y las funciones del organismo y de tener asignado un lugar físico para instalarse”*. Durante la entrevista, Bonilla sostuvo que el nombramiento del ESMAD constituyó un aspecto del cumplimiento de la ley, con las dificultades administrativas que ello implicó: *“si nombras un Jefe y todos sus integrantes, tenés que darles un lugar de trabajo y medios, etc.”*. Explicando su tarea expresó *“se nos dio a nosotros, que teníamos que llevar adelante la modernización de las FF.AA (...) no podés llegar a la política militar si no tenés la política de Defensa. Indudablemente que todo tiene un principio; entonces hicimos una aproximación a la política de Defensa Nacional, la cual prácticamente, con modificaciones y algunos agregados, es lo que hoy tenemos”*.<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> *Momento de balances y desafíos*, Palabras del Ministro Eleuterio Fernández Huidobro en ocasión del 184° aniversario del Ministerio de Defensa Nacional, consultado en [http://www.mdn.gub.uy/?q=node/1822&nodo\\_id=3108&accion=articulo](http://www.mdn.gub.uy/?q=node/1822&nodo_id=3108&accion=articulo)

<sup>72</sup> Hasta ese momento Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea Uruguaya nombrado por el Presidente Vázquez; al nombrarlo el Presidente Mujica como Jefe del ESMAD ascendió al grado de General del Aire

<sup>73</sup> Haciendo referencia al Decreto de 29/04/2014 que aprobó la Política de Defensa Nacional

Otro entrevistado expresó que cuando se les pidió a los integrantes del ESMADÉ analizar la reducción de las FF.AA. no se sabía *“cuáles eran los lineamientos políticos del más alto nivel que iban a regir esa reducción y sobre la base de qué lineamientos estratégicos políticos iba a estar guiado”*, por lo que el Jefe del ESMADÉ tuvo que explicar al Ministro de Defensa que *“la necesidad de desarrollar una política de Defensa Nacional previo a empezar a hablar de reducción de FF.AA. porque así estaba establecido en la ley”*. Ante esta situación y al no estar aún funcionando el CODENA, el Ministro determinó que fuera el ESMADÉ que trabajara sobre los contenidos de la política de Defensa Nacional. A su vez menciona que *“el problema radicaba en que se había ordenado llevar adelante todo un proceso de responsabilidad política a un órgano eminentemente militar. Y eso es un problema de gestión de la defensa militar que es histórico (...) porque nunca estuvo en carácter de prioridad los temas vinculados a la Defensa. Fue pasando el tiempo, el propio Ministro expresó que si no lo hacían los militares a este documento no hubiera quien lo hiciera”*.

No obstante los inconvenientes señalados, analistas del ESMADÉ trabajaron durante 2011 con varias fuentes documentales para elaborar los *“Lineamientos para la formulación de una Política de Defensa Nacional”* y la *“Propuesta de Política Militar de Defensa”* a fin de definir las acciones estratégicas de mediano y largo plazo tendientes a modernizar la Defensa Militar. Por tanto, el órgano que asesoró en primera instancia al nivel político-estratégico sobre los contenidos en materia de Política de Defensa Nacional fue el ESMADÉ, además de elaborar el primer esbozo acerca de la Política Militar de Defensa. Bonilla afirmó al respecto que *“llegamos a una modernización que se aprobó por el Ministerio de Defensa Nacional el 27 de octubre de 2011 por escrito, que es, ni más ni menos, que una planificación por capacidades.”*

Otro entrevistado integrante de la CIDEN por el Ministerio de Defensa, expresó que *“en marzo de 2012 se reúne el CODENA que le encarga al Gral. Daniel Castellá trabajar con delegados de los Ministerios para elaborar un borrador de Política de Defensa Nacional”* por lo que es recién en ese momento en que se presenta el contenido del documento *“Lineamientos para la formulación de una Política de Defensa Nacional”* ya referido elaborado por el ESMADÉ.

Estos testimonios evidencian que si bien el espíritu y la letra de la Ley Marco buscaron limitar el marco de actuación de las FF.AA. en los asuntos de Defensa Nacional, al momento de ponerlo en práctica, el mando civil debió apelar a los militares para ejecutar tareas que deberían haber sido realizadas por las autoridades ministeriales, pues contaban con asesores en cargos de conducción

creados especialmente para ello. El no haber conformado y reunido el CODENA con anterioridad a la puesta en marcha del ESMADÉ, contribuyó a que dicho órgano elaborara documentos que correspondía fueran mandados desde el órgano político de conducción ubicado dentro del Sistema de Defensa Nacional.

Como sostiene González Guyer (2013: 139-141), ello se debe a *“la falta de experiencia, el desconocimiento, la debilidad de los equipos civiles de asesoramiento ministerial”* y a *“una combinación de desinterés y desconocimiento civil y expresión de una extendida percepción social respecto de la irrelevancia del instrumento militar para la defensa nacional”*. Coincide con Pion-Berlin (2013:140) en que se trata de un *“desequilibrio de conocimientos”* en asuntos de defensa entre militares y civiles. Al respecto, concluye en que *“el déficit de conocimientos y capacidades civiles sobre asuntos de defensa y políticas militares, constituye la mayor debilidad del gobierno uruguayo y su adecuada resolución es la clave de bóveda para el avance de la reforma del sector defensa orientada hacia su normalización democrática”* (2013:142). Esta investigación deja a la vista una debilidad importante del sistema político, aunque ello no generó ningún quiebre ni crisis con las FF.AA. sino por el contrario, contribuyó a proseguir con las etapas de implementación de la Ley Marco, resolviéndose en un clima de normal institucionalidad.

El ESMADÉ difundió en 2011 los trabajos que venía desarrollando acerca de la Política Militar de Defensa. Así, realizó una presentación de los trabajos realizados hasta ese momento sobre la política Militar de Defensa a la Comisión de Defensa de la Cámara de Senadores (20/06), medios de comunicación (19/07), Ministro de Defensa (04/08), Comisiones Asesoras de Defensa del Partido Colorado (13/10), Partido Independiente (14/10), Partido Nacional (17/11), representantes del Frente Amplio en Presidencia (25/11) y a los ex Presidentes Lacalle (07/12), Sanguinetti (15/12) y Vázquez (19/12)<sup>74</sup> y se presentó a los medios de prensa el lanzamiento de la *“Propuesta de modernización de las Fuerzas Armadas”* en octubre de 2011. Explica Bonilla que *“nosotros, todos los meses, teníamos actividades con la prensa, con los distintos partidos políticos, para mostrar lo que estábamos haciendo. Nosotros pensábamos que nunca más iba a morir”*.

En octubre de 2012, en la celebración del 2º aniversario de creación del ESMADÉ, el Secretario Permanente y Jefe del mismo, expresaba nuevamente su preocupación por no contar aún con la política de Defensa Nacional y la política Militar de Defensa, señalando que *“emerge la*

---

<sup>74</sup> Ministerio de Defensa Nacional, Libro de Marcha del Estado Mayor de la Defensa, consultado en [http://www.mdn.gub.uy/public/admdoc/a15c05751ca494cc7e737cc456024078/LibrodeMarcha-ESMADE\[Pag44-81\].pdf](http://www.mdn.gub.uy/public/admdoc/a15c05751ca494cc7e737cc456024078/LibrodeMarcha-ESMADE[Pag44-81].pdf)

*necesidad de la aprobación política de los documentos rectores que definen el largo camino que la Defensa Nacional nos exige recorrer, para poder llevar a cabo cabalmente las funciones que se nos han encomendado”.*<sup>75</sup>

Resumiendo, el ESMADDE había trabajado durante 2011 para comenzar a elaborar la política Militar de Defensa dispuesta por el Ministerio de Defensa, teniendo como base los “Lineamientos para la formulación de una Política de Defensa Nacional”. El CODENA se instaló en 2011 y a pedido del Ministro de Defensa, el ESMADDE desarrolló un documento de trabajo sobre la política de Defensa Nacional, que es presentado en la primera convocatoria del CODENA. En esa reunión se decidió tomar dicho trabajo como documento base para analizar, discutir y elaborar la política de Defensa Nacional dispuesta por el Presidente Mujica; y a su vez, crear un grupo de trabajo con representantes de los miembros permanentes del Consejo, que se llamó Comisión Interministerial de Defensa Nacional que comenzó a funcionar en 2012.

#### **5.4 La Comisión Interministerial de Defensa Nacional**

Si bien el CODENA fue formalmente creado en 2013<sup>76</sup>, los delegados de los cuatro Ministros miembros se reunieron por primera vez el 24 de abril de 2012.<sup>77</sup> El documento elaborado por el ESMADDE fue la base de estudio para que el equipo interministerial presentara posteriormente las propuestas de cada Ministerio allí representado. Fue una instancia de casi dos años de trabajo y reuniones periódicas elaborando el contenido de la política de Defensa Nacional. Por la especialidad de las temáticas tratadas, en varias oportunidades se integraron el Coordinador de los Servicios de Inteligencia del Estado y el representante por el Presidente de la República. Elaborado el documento definitivo por la CIDEN, fue considerado en los primeros meses de 2014 por los miembros del CODENA.

Previo a la aprobación de la Política de Defensa Nacional, se realizó en 2013 un Seminario Taller sobre Política de Defensa Nacional organizado por el Ministerio de Defensa Nacional y desarrollado en el Colegio de Defensa CALEN. Su objetivo fue generar en un ámbito estrictamente académico, insumos para formular la política de Defensa Nacional y el Libro Blanco de la

---

<sup>75</sup> Ministerio de Defensa Nacional, Libro de Marcha del Estado Mayor de la Defensa, consultado en [http://www.mdn.gub.uy/public/admdoc/a15c05751ca494cc7e737cc456024078/LibrodeMarcha-ESMADE\[Pag82-122\].pdf](http://www.mdn.gub.uy/public/admdoc/a15c05751ca494cc7e737cc456024078/LibrodeMarcha-ESMADE[Pag82-122].pdf)

<sup>76</sup> Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Defensa Nacional, Decreto 147/013 de 14/05/2013

<sup>77</sup> Ministerio de Defensa Nacional, Libro de Marcha del Estado Mayor de la Defensa, consultado en [http://www.mdn.gub.uy/public/admdoc/a15c05751ca494cc7e737cc456024078/LibrodeMarcha-ESMADE\[Pag82-122\].pdf](http://www.mdn.gub.uy/public/admdoc/a15c05751ca494cc7e737cc456024078/LibrodeMarcha-ESMADE[Pag82-122].pdf)

Defensa<sup>78</sup> y distribuirlos entre los integrantes permanentes del CODENA para evaluarlos dentro de la confección del documento sobre dicha política<sup>79</sup>. Siendo que la Defensa Nacional comprende el conjunto de actividades civiles y militares se trató de involucrar la mayor cantidad de actores vinculados a Defensa Nacional. Así, se invitó a participar a todos los Ministerios, las Comisiones de Defensa Nacional y de Asuntos Internacionales de ambas Cámaras del Parlamento, partidos políticos, Gobiernos Departamentales de todo el país, Sistema Nacional de Emergencia, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Secretaria de Derechos Humanos de Presidencia de la República, Instituto de Derechos Humanos, Junta Nacional de Drogas, ANCAP, UTE, OSE, ANTEL, ANP, URSEC, PIT CNT, Universidad de la República y Universidades Privadas, Coordinador de Inteligencia del Estado, ESMAD, Ejército Nacional, Armada Nacional, Fuerza Aérea Uruguaya y CALEN. Se analizaron los siguientes temas: Alcance de la definición de la Defensa Nacional establecida en la Ley Marco de Defensa Nacional; Intereses Nacionales Vitales, Objetivos Nacionales y Objetivos Sectoriales; Principales amenazas mundiales, continentales, regionales y nacionales que puedan afectar los Intereses Vitales y/o los Objetivos Nacionales y Sectoriales establecidos; y Lineamientos para el desarrollo de la Política de Defensa Nacional.

Uno de los entrevistados recordó el proceso de análisis y discusión desarrollado ese año por el CODENA, la creación de la Comisión Interministerial y su labor, expresando que *"concomitantemente se realizaron los talleres organizados por el CALEN sobre la política de Defensa y su discusión más amplia en una versión como sintética de lo que habían sido las discusiones previas a la Ley Marco de Defensa Nacional"*. Otro entrevistado señaló que lo que se llevó en el CALEN fue una aproximación a la política de Defensa *"para consolidar ese carácter de público y de política de Estado"* donde participaron nuevamente, al igual que en las Mesas de Debate, todo el quehacer que comprende un Estado y también los partidos políticos que hicieron sus aportes. Ese Seminario se estructuró en 3 grandes líneas: una, analizar el contexto internacional, regional y nacional, y de allí desplegar nuestros intereses y nuestros objetivos nacionales; dos, definir las amenazas y los riesgos que pudieran tener esos intereses y esos objetivos para prevenirlos o minimizarlos; y tres, plantear los lineamientos estratégicos, agregando el entrevistado que este fue *"el gran aporte que tal vez le estaba faltando a esa aproximación que nosotros hicimos"* y ver cómo preservar a todos esos Intereses y Objetivos".

---

<sup>78</sup> La creación del Libro Blanco de la Defensa está establecido en el artículo 30 de la Ley Marco de Defensa Nacional

<sup>79</sup> Diario La República, *Presentan al Presidente Mujica informe sobre Seguridad y Defensa Nacional*, consultado en <http://www.lr21.com.uy/politica/1136352-presentan-al-presidente-mujica-informe-sobre-seguridad-y-defensa-nacional>

Durante una entrevista periodística, el Ministro Fernández Huidobro, destacaba el documento aprobado sobre la política de Defensa Nacional. Allí señaló que quedaba por convocar al CODENA para su formal aprobación mediante un Decreto y publicación, lo cual formaría parte del libro blanco de la Defensa Nacional. Y agregó que *“el mundo tiene hoy una cantidad de amenazas que antes no existían, y por lo tanto existen nuevos riesgos y vulnerabilidades para Uruguay Si fuéramos prolijos, de este documento tendrían que emanar directivas estratégicas generales desde Presidencia para una gran cantidad de ministerios”*.<sup>80</sup>

Integrantes de la CIDEN fueron entrevistados respecto de las actividades llevadas adelante para implementar y ejecutar la política de Defensa Nacional. El representante por el Ministerio del Interior destacó entre ellas *“apoyar activamente las políticas nacionales compareciendo en instancias con los demás actores de la Defensa Nacional, enriqueciendo la mirada nuestra sobre el tema y aportando nuestra mirada para los demás tanto sea para el Ministerio de Economía, Defensa, Cancillería”* y señaló que en la primera etapa de su funcionamiento *“cada uno de los Ministerios aportó un listado de amenazas a partir de las cuales después de discutir las entre todos se elaboró una lista única que fue la que se elevó al CODENA para consideración de los Ministros y el Presidente”* pero no hubo una profundización en cada una de ellas *“ni una segunda instancia de compartir información más elaborada, análisis más profundo, eso no existió, hasta ahora”* mientras que el representante de la Cancillería señaló la creación y trabajo de la CIDEN, los talleres organizados por el CALEN para discutir sobre la política de Defensa, agregando que el siguiente paso a partir de la política de Defensa Nacional era *“trabajar en la política militar de Defensa”*.

En conclusión, el ESMAD fue el que construyó los primeros insumos para desarrollar la Política de Defensa Nacional y fue la CIDEN la que analizó y elaboró el documento final que fuera aprobado en 2014 por el Consejo de Defensa Nacional.

## **5.5 Las Fuerzas Armadas**

Se ha explicado que Defensa Nacional excede lo estrictamente militar. Las FF.AA. son un actor más dentro de la política de Defensa Nacional por constituir el instrumento militar de la Defensa.

---

<sup>80</sup> Diaro La Diaria, *Trincheras*, consultado en <http://ladiaria.com.uy/articulo/2014/4/trincheras/>

Pion-Berlin, citado por González Guyer (2013:115), afirma que en América Latina, los políticos demuestran “*poco conocimiento, experiencia e interés en políticas militares y de defensa*” y cuentan con “*pocos incentivos para desarrollar los conocimientos y expertise*” (2013:115), con la particularidad que afirma González Guyer (2013:116) tienen los países del Cono Sur en cuanto “*a la afirmación de potestades de los gobiernos y a la gradual pérdida de autonomía militar*”. Asimismo, este autor señala que “*la cuasi-ausencia de la temática en la agenda política*” y las características de la gestión de la Defensa Nacional contribuyeron a dejar los temas militares en las FF.AA. (2013:118).

Durante la etapa de debate parlamentario, el Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea, Gral. del Aire Enrique Bonelli realizó ciertas propuestas que definió como “*una crítica racional*”, cuestionando la falta de la presencia militar, específicamente de los Comandantes de las tres Fuerzas en el CODENA, como asesores permanentes del Presidente. En su último discurso en ese cargo, estando presentes el Presidente Vázquez y el Ministro Bayardi, el militar señaló que el CODENA “*tendría que tener entre sus miembros permanentes al mando militar de las Fuerzas Armadas y al Director Nacional de Inteligencia de Estado, para asesorar, sugerir y responder a los requerimientos técnico-profesionales de las decisiones políticas en consideración, a fin de que el señor Presidente pueda tomar esas decisiones en tiempo real, como las crisis exigen*”.<sup>81</sup> Añadió que la integración de las FF.AA. en esa estructura sería una demostración de “*que se apuesta a dejar atrás el pasado e iniciar un camino que nos obliga a evolucionar en todas nuestras actividades por el bien de nuestro país*” y que los militares quieren “*asesorar, sugerir y responder*” a los requerimientos políticos del gobierno. La respuesta del Ministro fue que no estaban comprendidos como miembros permanentes del Consejo porque Defensa Nacional es mucho más que lo militar, asentado en lo político, pero que serían convocados cuando los temas militares así lo requieran.<sup>82</sup>

No obstante, de la revisión documental y entrevistas surge que, históricamente, las FF.AA. han manejado los temas de Defensa Nacional más allá de lo militar ante la ausencia de interés y falta de conocimiento de los políticos. Por consiguiente, es imposible no analizar su participación en el proceso de formulación de la política de Defensa desde 2006.

---

<sup>81</sup> Diario Ultimas Noticias, *Militares exigen presencia en Consejo de Defensa. BONELLI RECLAMÓ AYER QUE OFICIALES DE LAS TRES FUERZAS SEAN INCLUIDOS*, 26/03/2008, p. 4, consultado en <http://www.mdn.gub.uy/public/admdoc/34c86c2be68c942707595ab93f7a9966/ResPreNac26.3.08.pdf>

<sup>82</sup> Diario El País, *Un nuevo 'no' del gobierno a los militares. Reforma. Las FF.AA. no se resignan a ser desplazadas de la toma de decisiones*, 26/03/2008, p. 11, consultado en <http://www.mdn.gub.uy/public/admdoc/34c86c2be68c942707595ab93f7a9966/ResPreNac26.3.08.pdf>

Siendo Ministro de Defensa, Rosadilla había manifestado en una nota periodística en 2010 que *“Hay que entender que durante muchísimas decenas de años las Fuerzas Armadas fueron dejadas fuera de la agenda, el tratamiento que el sector político les daba era decir “toda la discusión que tenemos es cuánto, qué bolsa va a haber para las Fuerzas Armadas” y luego el manejo de esas cifras, de esos montos, era bastante autárquico, bastante interno (...) para el sistema político era más fácil dejar que de la defensa se encargaran los militares que discutir los temas de defensa.”*<sup>83</sup>

Ante esta realidad, se tomó el concepto de “cambio de paradigma”<sup>84</sup> para hacer referencia al cambio de modelo en el nuevo contexto de concebir la Defensa Nacional. A los entrevistados se les preguntó, si la Ley Marco determinó un cambio de paradigma en la consideración de los asuntos relacionados con la Defensa Nacional, por el cual las FF.AA. pierden preponderancia en un tema que históricamente manejaran, y si ello generó resistencias de los militares a los cambios establecidos en la Ley, dificultando así su implementación. Las respuestas fueron agrupadas entre los que entienden que las FF.AA. no dificultaron la implementación y los que efectivamente entienden que sí.

En cuanto a los que entienden que no dificultaron la implementación de la ley, los argumentos expresados fueron *“porque los representantes de las FF.AA. fueron activos participantes en el proceso de formación de la norma”* y que *“por su profesionalismo que lleva a comprender perfectamente los alcances de la ley, las FF.AA., no sólo no han obstaculizado, sino que han impulsado su cabal cumplimiento.”*<sup>85</sup> Otro entrevistado<sup>86</sup> sostuvo que culpar a los militares de la no aplicación de la ley es un exceso y que *“si la ley tiene como paradigma el liderazgo de los temas de Defensa en el poder civil y no en los propios militares, y la ley no funciona, quiere decir que en verdad hay un mando de los militares por encima de la institucionalidad. Yo no creo eso. Todo puede ser por incapacidad o inexperiencia del propio gobierno. Pero echarle la culpa a los que no mandan, que las cosas no se hacen, me parece muy traído de los pelos”*. Otro entrevistado<sup>87</sup> señaló *“quiero dejar constancia de que la Ley Marco no cambió el paradigma que cambió en el sentido que las FF.AA. pierdan preponderancia (...) lo que si pierden o dejan de tener o no lo deberían haber tenido nunca, la exclusividad o el absoluto monopolio de los temas de Defensa. Las FF.AA.*

---

<sup>83</sup> Portal Vertiente Artiguista Frente Amplio, Rosadilla: *Durante muchos años las Fuerzas Armadas fueron dejadas fuera de la agenda política*, consultado en <http://portal.vertiente.org.uy/node/872>

<sup>84</sup> Término adoptado por Thomas Kuhn que se usa en ciencias sociales se usa para destacar un cambio en el modo en que se interpreta la realidad.

<sup>85</sup> José Amy

<sup>86</sup> Javier García

<sup>87</sup> Luis Rosadilla

*allí lo que hacen es entender o comprender, y creo que muy positivamente para ellas, para las propias instituciones, la Defensa comienza a ser tratada como una política pública, donde las cuales, las FF.AA. son un actor principalísimo, ineludible, central, pero sólo uno (...) creo que eso es muy bueno para las FF.AA. sin perder su papel específico y obviamente central en una política de Defensa, centralísimo diría yo, lo digo porque la palabra podría dar la intención, pero como es una palabra que puede usarse con un sentido de acuerdo a la carga que cada uno le ponga, yo no creo que la ley haya generado resistencias y nunca encontré dificultades en su implementación (...) Creo que sí lo que naturalmente tenía resistencia, eran algunas tendencias (a) una cierta interpretación de como que la ley era un tema que lo que pretendía era desplazar a los militares y civilizar. No había nada de eso. La ley no lo tiene. Era que cada actor jugase su rol y complementase jugando su rol a todos los actores en la construcción de una política común pública”.*

Entre los que entienden que sí entorpecieron la aplicación de la Ley<sup>88</sup>, se sostuvo que hubo algunos problemas de implementación “*quizás, no las FF.AA., sino algunos de sus integrantes*”, agregando “*creo que sí que hubo en esa dirección algún inconveniente pero está asociado fundamentalmente a la falta de voluntad de mando que el Poder Ejecutivo como mando superior tuvo a la hora de implementación de esto*”, entendiendo que las FF.AA. no perdieron preponderancia sino que el tema se amplió, “*antes el tema militar y entonces las FF.AA. cabían perfectamente en esa tarea (...) al agregarse otros temas no es que pierdan preponderancia, es que ingresan otros actores a la vida de la discusión de esos temas*”. A su vez entendía “*que las FF.AA. y esto también es una ausencia de política del Poder Ejecutivo deberían ser mucho mejor utilizadas su sapiencia, experiencia, conocimiento en estos temas para convertirse los mismos en asesores de primer nivel*” y que “*no se puede seguir creyendo que el tema de la Defensa es un tema que es estrictamente militar. Tiene un componente militar fundamental, que creo que es mucha veces desaprovechado, producto de que el Estado no le sabe dar la jerarquía ni importancia a los que son profesionales en esta materia, que tendría que recurrirse mucho más a su sapiencia y experiencia a la hora de la toma de decisiones, pero la toma de decisiones en definitiva, al final del caso, al final de la cadena, siempre corresponde a las autoridades democráticas*”. Otro entrevistado<sup>89</sup> indicó que las FF.AA. en el Uruguay fueron muy institucionalizadas, permitiendo una corporación que siempre tiene resistencia a los cambios y que no hay que vivirlo con tensión. Añade que la política de Defensa Nacional no debe ser manejada por los militares pero sí la política

---

<sup>88</sup> Gustavo Penadés

<sup>89</sup> José Bayardi

Militar de Defensa y *“que los militares que son verdaderamente profesionales supongo que lo tiene presentes (...) resistencia siempre va a haber, no vivamos las resistencias, apoyémonos en los inteligentes para superar la resistencia”*. Otro entrevistado<sup>90</sup> afirmó que si existieron dificultades fue por falta de comprensión, por la resistencia a los cambios *“pero creo ya hace un tiempo que estamos trabajando con la ley y va generando un escenario totalmente diferente y positivo con respecto a la implementación de la ley en la esfera militar (...) fue un cambio radical y absolverlo por dentro de estructuras tan rígidas, tan verticales, no es sencillo”*.

Consultado el Gral. del Aire, Bonilla, si pensaba que hubo una resistencia militar a las funciones establecidas en la Ley Marco de Defensa Nacional, expresó *“No las FF.AA. Una vez escuché a una persona que decía que el ESMADÉ, que todos los Estados Mayores son planificadores y por lo tanto, por ser planificadores, siempre tienen sobre él a alguien porque ellos son, según la ley dice que las responsables de la ejecución militar de la Defensa Nacional. En base a eso, ellos dicen que están por encima del Jefe del Estado Mayor de la Defensa, pero no siguen leyendo, que ellos se dedican a llevar adelante el apresto de su Fuerza; quien tiene la ejecución, lo dice a título expreso, es el Estado Mayor de la Defensa (...) Dependerá del Jefe del Estado Mayor de la Defensa el mando general de las operaciones conjuntas o conjuntas combinadas (...) cada Comandante comanda su Fuerza pero cuando dos o tres están a una actividad, o con otros países, es el Jefe del Estado Mayor de la Defensa. Como los Comandantes quieren un poco apaciguar eso, porque es natural, mañana si nombran a alguien aquí que esté por encima, uno se resiste al cambio y hay que ser contundente y tratar permanentemente de estar demostrando esa situación”*.

Por su parte otro entrevistado<sup>91</sup> señaló que *“en un escalón específicamente militar, cuando se construye el Estado Mayor de la Defensas no es para que la Armada pierda su especificidad, la Fuerza Aérea pierda su especificidad, el Ejército pierda su especificidad. No. Lo es para que la suma, coordinada y orientada, coherentemente complementada entre ellos, construyan una fuerza superior que para nada debería generar resistencias”*. El Ministro Fernández Huidobro consultado durante una nota periodística sobre cómo habían tomado las FF.AA el trabajo conjunto con civiles, respondió que *“Esto es ir al fondo de la cuestión”* y que el Debate permitió que el tema defensa fuera abierto a la participación, aclarando que *“los militares se lo tomaron de lo más bien, porque es obvio que esto era lo que necesitaba Uruguay, y nunca se había hecho”*. En ningún país la defensa es un tema exclusivo de los militares y que ante la creación del ESMADÉ *“pasarán 15*

---

<sup>90</sup> Subsecretario Jorge Menéndez

<sup>91</sup> Luis Rosadilla

*años para que ese cambio sea comprendido en las FFAA, porque genera resistencias. Las FFAA se dividieron históricamente en Armada, Fuerza Aérea y Ejército, tres chacras entre las que hay pica. Y el ESMADÉ es el que tiene que imponer la doctrina del empleo conjunto de las FFAA, y eso implica romper chacras y por lo tanto disolver los hábitos de tipos que están acostumbrados ancestralmente a otra cosa. Cuesta; hay una resistencia feroz”.<sup>92</sup>*

Mientras tanto, otro entrevistado entiende que no hubo un cambio de paradigma sino un cambio de concepto y que *“quizá la palabra paradigma no sea el término adecuado para expresar lo que es la Defensa Nacional. Yo creo que el cambio fue ese concepto. Antes, la Defensa Nacional se circunscribía a la defensa de la integridad, la soberanía y la independencia del territorio nacional, y nada más. Hoy, la Defensa Nacional de acuerdo a la ley se encuadra en el concepto de seguridad humana y va mucho más allá de lo militar. Implica también otros aspectos que tienden al bienestar presente y futuro de la población, que es en definitiva, el objetivo final de la Defensa Nacional.”* Añadió que *“bajo ningún concepto entiendo que el rol de las FF.AA. está minimizado en este concepto de Defensa Nacional. Pasó a ser un integrante más junto con otros actores que tienen que ver con el desarrollo de la Defensa Nacional. Y quizás, también, son percepciones, no tengo una evidencia, y tampoco escuche a nadie que lo dijera, pero a veces el desconocimiento del verdadero contenido de la ley y del alcance puede generar a veces resistencias a la implementación de los cambios.”*

En el Debate Nacional sobre Defensa participaron militares de las tres Fuerzas, algunos de ellos lo hicieron en representación de sus respectivos Comandantes en Jefes y otros representando a diversos ámbitos académicos. Posteriormente hubo escasa participación pero fueron consultados en alguna oportunidad: durante la elaboración del proyecto del Poder Ejecutivo, el mismo fue dado a conocer a los respectivos Jefes de las FF.AA. para conocer su opinión; durante el tratamiento en Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Representantes, instituciones sociales vinculadas a las FF.AA. fueron invitadas a concurrir para conocer su opinión sobre el proyecto. Actualmente, las FF.AA. se encuentran sujetas al mando civil establecido constitucionalmente comprendiendo que son un actor más dentro de la Defensa Nacional. No obstante, se aprecia que fueron las FF.AA., por orden del Ministro de Defensa, quienes tuvieron que realizar el primer documento sobre Política de Defensa Nacional, para poder crear el proyecto de política Militar de Defensa. Se evidencia que en este caso que hace al proceso de formulación de la política de Defensa, un grupo de asesores

---

<sup>92</sup> Ministerio de Defensa Nacional, *Momento de balances y desafíos*, Palabras del Ministro Eleuterio Fernández Huidobro en ocasión de la celebración del 184° aniversario del Ministerio de Defensa Nacional, consultado en [http://www.mdn.gub.uy/?q=node/1822&nodo\\_id=3108&accion=articulo](http://www.mdn.gub.uy/?q=node/1822&nodo_id=3108&accion=articulo)

militares debió hacerse cargo de una responsabilidad del poder político. Tal como se reseñó en capítulos anteriores y de acuerdo con la revisión bibliográfica y de los resultados de las entrevistas, queda claro que ante la omisión en el nivel político-estratégico, las FF.AA. debieron ocupar un rol que no asumieron los políticos. En cuanto al ESMAD, la evidencia empírica recogida revela la resistencia militar al accionar conjunto a través de este nuevo órgano así como a la jerarquía en razón del cargo, en el rango militar del Jefe de ese Estado Mayor, similar a la de los Comandantes en Jefe de las tres Fuerzas.<sup>93</sup>

## 5.6 Factores que dificultaron la implementación de la Ley Marco

La aplicación de esta ley en cuanto a la conducción, funcionamiento y planificación de la Defensa, ha sido un proceso que insumió mucho tiempo. Entre el Debate Nacional y la aprobación de la Política de Defensa Nacional transcurrieron ocho años. Ya González Guyer (2013:119) adelantaba que *“el escenario más probable-coherente con las tradiciones políticas uruguayas- es que la nueva ley se implemente gradual y friccionadamente.”*

Uno de los actores principales, el Ministerio de Defensa Nacional tiene como tarea primordial continuar avanzando en este proceso de implementación y ejecución de la Política de Defensa Nacional. Si bien el proceso de aplicación de la ley presenta avances, aún se encuentran ciertas deficiencias para su total implementación, por lo que se analizarán cuáles han sido las dificultades que el Poder Ejecutivo (Ministerio de Defensa y CODENA) y el Poder Legislativo encontraron en ese proceso.

Menéndez sostuvo que la implementación de la ley fue una etapa que no estuvo libre de dificultades. Señaló que *“si bien todo el nivel político y estratégico necesitaba de maduración, de tiempo, de consenso y de generación de ideas para lograr esto, también la implementación de este proyecto por parte del nivel político y estratégico en un primer lugar, y después por el nivel táctico y operacional requerían información, conocimiento y certezas como para poder llevarlo adelante”, entendiéndose que aún existen dificultades para implementar la ley. No obstante, destaca que “es un proceso que hay que mirarlo con un criterio positivo, que el tiempo y el insistir en la bondad del proyecto del punto de vista global, harán que el convencimiento llegue a la práctica diaria de la aplicación de la ley.”*

---

<sup>93</sup> Por Ley 18.896 de 26/04/2012, se modificó la redacción del literal f) del apartado C) del artículo 16 de la Ley Marco 18.650 para que el Jefe del Estado Mayor de la Defensa ostente el rango de General de Ejército, Almirante o General del Aire, de igual forma que lo ostentan los tres Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas.

En una entrevista periodística, Menéndez expresó que desde el Ministerio de Defensa se avanzó pero no lo suficiente, y respecto de los cargos y direcciones civiles que *“Faltan recursos humanos competentes, hay debilidades propias y pruritos en la izquierda para asumir estos espacios. A veces no se comprende lo que se está realizando. Porque no ha sido sencillo encontrar gente que venga para acá. He tenido dificultades en mi propio sector (el Partido Socialista) para encontrar compañeros con el perfil adecuado que les interese venir aquí. Ha pesado el resabio de la dictadura y que la derecha, por comodidad, dejó los temas de defensa exclusivamente a los militares.”*<sup>94</sup>.

En tanto Penadés entiende que el tiempo que llevó la implementación del CODENA y el ESMADÉ fue *“una demostración más cabal de que el Poder Ejecutivo no tenía sus prioridades en estos asuntos y creo que no visualizó ni visualiza la trascendencia de llevar adelante el funcionamiento de estas instituciones como prioritarias para la vida del Estado”*. Al comienzo, estas instituciones *“tienen que estar funcionando con las cúpulas de cada uno de los organismos, o sea el Presidente y los Ministros y no delegaciones de segundo, y tercer y cuarto nivel que lo que hacen es convertir de segundo, tercer, cuarto y quinto nivel las prioridades que ahí se discuten.”* En su concepto, el Sistema de Defensa *“quedó trunco”* ante la ausencia de voluntad política de hacer funcionar el CODENA; ausencia de voluntad política del Ministro de Defensa Nacional para hacer funcionar el ESMADÉ que quedó como un órgano asesor de segundo orden, *“cuando la idea era que a través del ESMADÉ se trabajara sobre los conceptos modernos de Defensa Militar que tienen que ver con la interoperabilidad y la conjuntes”*; y porque *“no se envió al Parlamento, ni una ley orgánica del Ministerio de Defensa ni una modificación de las leyes orgánicas de las FF.AA., ni una nueva ley de Inteligencia”*.

Por su parte, Rosadilla recuerda ciertos episodios militares que *“distorsionaron muy fuertemente el panorama de la aplicación de la política de Defensa”*<sup>95</sup> agregando que ello *“impidió acompañar públicamente el resto de las áreas de avance que se estaban dando o que había que*

---

<sup>94</sup> Brecha, 23/05/2014,p.6, “Con el Viceministro de Defensa, Jorge Menéndez. Una cuestión de mando”. Allí expresó además “Fue un mojón el proceso de discusión y aprobación por unanimidad de la ley marco de defensa nacional, de 2010. En este período un hito fue la aprobación, hace pocos días, de la política de defensa nacional. No ha sido fácil. La reglamentación de la ley fue ardua y trabajosa porque debía contar con los más amplios acuerdos. Fueron muy pocos los actores políticos que concurrieron al seminario donde se discutieron los insumos. Era un paso previo para definir luego la política militar de defensa, las leyes orgánicas del MDN y de las Fuerzas Armadas (...) Cada período tuvo elementos paradigmáticos: en el primero, fue la ley de defensa, ahora es la política de defensa nacional”

<sup>95</sup> Se refiere a las maniobras económicas en la Armada Nacional

dar”. Asimismo, otro entrevistado<sup>96</sup> subrayó que el mayor logro para instrumentar la Ley Marco fue la Política de Defensa Nacional. No obstante, coincide con Rosadilla en que ciertas circunstancias concentraron la atención de las autoridades ministeriales y no permitieron avanzar como se esperaba, como el caso de las investigaciones en la Armada Nacional, la responsabilidad de llevar adelante en 2012 la X Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, y el fallecimiento del entonces Subsecretario Castellá.

Para conocer el grado de supervisión que el Parlamento, a través de las Comisiones de Defensa, desarrolla respecto al alcance y contenido de la Política de Defensa Nacional, se preguntó a los legisladores en qué medida quienes integran esas Comisiones monitorean o controlan esa política y si contribuyeron para la efectiva implementación de la Ley Marco por el Ejecutivo. En cuanto al monitoreo, la mayoría de las respuestas admiten la existencia de un escaso control del proceso de implementación.

Para Menéndez *“algo han hecho, creo que no lo suficiente. No voy a explayarme en eso porque no me corresponde a mí evaluar lo que hacen”*. Amy señala que el contralor *“es poco”*; según Penadés no hubo ningún control *“entre otras cosas porque la mayoría de los parlamentarios que siguieron en la Comisión de Defensa no fueron los anteriores”*. García destaca su planteo público que el CODENA tenía una mera existencia formal, que se había reunido escasas oportunidades *“pero nunca el Poder Ejecutivo comprendió el valor que tenía el CODENA en lo que significa la perspectiva en materia de Defensa, de lo que significa un organismo asesor del Poder Ejecutivo que tiene una integración muy plural en materia institucional y el valor que puede tener. Eso marca a las claras que no hay una comprensión, no hay un avance real”*. Rosadilla señala que *“son Comisiones más bien receptivas, no son proactivas en materia de elaboración de leyes pero sí lo son, muy activas en sentido de controlar el desarrollo del Ministerio”*.

---

<sup>96</sup> Subdirector General del Ministerio de Defensa, Carlos Villar

## **6 Capítulo 6: Consideraciones finales del proceso de formulación de políticas**

La hipótesis presentada en el capítulo 1 señalaba que el diseño institucional uruguayo y el conjunto de actores políticos posibilitaron la creación de una política pública de Defensa Nacional. Sin embargo, tanto la aprobación como la implementación se vio retrasada por la influencia de dos factores específicos: el bajo interés que el tema despierta en algunos actores políticos, y la dispersión de preferencias en torno a algunos aspectos de la Ley Marco de Defensa Nacional.

A lo largo de este trabajo, hemos aportado información tendiente a confirmar la hipótesis. En este capítulo se presentará, a manera de conclusión, un conjunto de argumentos orientados a su confirmación.

### **6.1 El marco institucional y los actores como creadores de políticas públicas**

El proceso de formulación de la política de Defensa estuvo caracterizado por el consenso entre legisladores de todos los partidos. Scartasini et. al. (2008:17) sostienen que el proceso de formulación adquiere mayor cooperación inter e intrapartidaria cuando los escenarios están bien institucionalizados. La Ley Marco fue aprobada durante la 46° Legislatura y si bien su trámite insumió más de dos años, parece haber sido un tiempo suficiente como para que los actores debatieran en profundidad y ajustaran sus preferencias. Algunos entrevistados confirman esta idea al afirmar que ese lento trayecto por las cámaras favoreció la deliberación, la maduración de conceptos y el desarrollo de un amplio consenso. El ex Ministro, José Bayardi destacó que entre todas las reformas impulsadas por el gobierno del Frente Amplio, la única que contó con el respaldo de todos los partidos políticos fue la Defensa y tal vez por eso insumió tanto tiempo. El actual Subsecretario, Menéndez, afirmó que al tratarse de un tema de poca familiaridad para la mayoría de los legisladores, resulta lógico que el proceso legislativo tarde dos años, donde se generaron certezas sobre una serie de cambios que a priori podrían haber generado dudas importantes.

En cierto modo, podríamos pensar que las condiciones de tramitación de la reforma facilitaron su aprobación por consenso y por tanto, su sostenibilidad en el tiempo. Sin embargo, como se ha señalado antes, el proceso de aprobación y posterior implementación se encontró con obstáculos importantes, entre ellos, el bajo interés que despierta el tema de Defensa en nuestro sistema político y la dispersión de preferencias en torno a algunos asuntos. El primer aspecto podría explicar la

lentitud con que la ley comenzó a ser aplicada, el segundo, puede explicar el retraso en el Parlamento y la aplicación del veto del Poder Ejecutivo.

## 6.2 Los temas de Defensa, la agenda del gobierno y el interés de los legisladores

La recolección de información confirma que los temas de Defensa no son prioritarios en la agenda del gobierno. Las entrevistas realizadas muestran que la temática no genera atención en los políticos, como tampoco en la sociedad ni, incluso, en el ámbito académico. Como no se lo considera un tema importante frente a otros, que sí generan preocupación, la Defensa no es una parte importante de la agenda de gobierno. Si los temas de Defensa no son relevantes para la agenda, tampoco lo serán para los legisladores.

Un elemento que confirma esta apreciación puede observarse en la evolución del tamaño de las Comisiones de Defensa Nacional de ambas cámaras, desde la restauración democrática de 1985. En la Cámara de Representantes, donde cada Diputado puede ir a una única comisión, la Comisión de Defensa nunca tuvo más de cinco miembros en comparación con otras importantes que alcanzaban a tener nueve u once legisladores. En los últimos quince años, el tamaño se ha estabilizado en cuatro integrantes (dos legisladores de la mayoría y dos de la oposición). Estas cifras están claramente por debajo del tamaño promedio de las restantes comisiones (14 hasta 1995, 15 hasta 2005 y 16 desde entonces). En el Senado, donde los Senadores pueden concurrir a varias comisiones, ocurre algo parecido aunque la diferencia no es tan grande. En solo una legislatura, el tamaño de la Comisión de Defensa está por encima del promedio y en la última década su tamaño ha coincidido con éste (7 miembros). Esto quiere decir que los legisladores no tienen grandes incentivos para integrar estos organismos y ello se debe a que no perciben que su agenda pueda reportar beneficios en votos.

**Cuadro 3: Tamaño de las Comisiones de Defensa y Promedio del Sistema de Comisiones**

	1985-90	1990-95	1995-00	2000-05	2005-10	2010-15	2015-20
Cámara de Representantes (media)	7	7	7	6	6	6	6
Comisión de Defensa Nacional	3	5	3	3	4	4	4
Cámara de Senadores (media)	6	6	7	7	7	7	7
Comisión de Defensa Nacional	5	5	8	5	5	7	7

Fuente: Base de Datos del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR

Como las Comisiones de Defensa del Parlamento tienden a ser organismos integrados por pocos miembros, el número de legisladores especializados en los temas de Defensa suele ser pequeño. El análisis de la actividad de estas comisiones indica que en materia de iniciativa

legislativa son poco proactivas y que más bien son organismos receptores de proyectos de ley enviados por el Poder Ejecutivo con el fin de darle un rápido trámite administrativo.

Un análisis de la última legislatura (2010-2015), muestra que las Comisiones de Defensa Nacional de ambas cámaras trataron el 5% del total de proyectos del período y el 8% de los que finalmente se convirtieron en ley. La mayoría de esas iniciativas fue presentada por el Poder Ejecutivo (74 proyectos en 86) y la mayoría versaba sobre asuntos de trámite: autorizaciones de salida de tropas para eventos en el exterior (efemérides de países vecinos) o en maniobras conjuntas con tropas de otras Fuerzas Armadas (Argentina, Brasil, Estados Unidos, etc.). Muy pocos proyectos tratados por la Comisiones de Defensa revestían algún tipo de importancia política o sustantiva<sup>97</sup>.

Prueba de esta afirmación es el hecho de que los proyectos que se tratan en estas comisiones y más tarde se convierten en ley, suelen ser aprobados en tres meses (92 días de promedio) mientras que en promedio, el conjunto de las leyes tardan casi nueve meses (266 días). El cuadro 2 ofrece evidencia sobre estos hechos.

**Cuadro 4: Proyectos y Leyes tratados por las Comisiones de Defensa (2010-2015)**

	PE	PL	Total
Todos los proyectos	682	869	1551
Proyectos Defensa	74	12	86
Porcentaje Defensa/Total	10,8%	1,3%	5,5%
Todas las leyes	527	263	790
<i>Tiempo de tramitación en días</i>	227	396	266
Leyes Defensa	66	2	68
<i>Tiempo de tramitación en días</i>	89	229	92
Porcentaje Defensa/Total	12,5%	0,7%	8,6%

Fuente: Base de Datos del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR

Por otra parte, los legisladores entrevistados confirman la idea de que los miembros del Parlamento carecen de conocimientos sobre Defensa Nacional y en general, creen que se trata de temas exclusivamente militares. Este asunto no es menor pues a la hora del supervisar la actividad del ejecutivo, la ausencia de saberes e interés condicionará el proceso. En lo referido a la implementación de las disposiciones de la Ley Marco, esto es muy claro pues desde el Parlamento no se presionó al Ejecutivo para que cumpliera con los plazos previstos. En esto tampoco contribuyó la notable renovación de los miembros de las Comisiones de Defensa tras la elección de 2009. Obsérvese que solo el diputado Javier García repitió su mandato en la Comisión en la cámara baja y sólo Fernández Huidobro y Jorge Saravia lo hicieron en el Senado.

<sup>97</sup> Escapan a esto, alguna modificación a las normas que regulan el funcionamiento de las Fuerzas Armadas o la salida de tropas para participar en misiones de paz de la ONU en Haití o el Congo.

Si consideramos estos elementos en forma conjunta (baja especialización de las cámaras, poco interés de los legisladores por los temas de Defensa y el predominio del Ejecutivo en la iniciativa) comprenderemos porqué el proceso de implementación se tornó tan lento y con tan pocos resultados.

### **6.3 El alcance y el contenido de la Política de Defensa Nacional**

Como se pudo observar en el capítulo 5, la aplicación de la Ley Marco no fue sencilla y exigió decisiones que llevaron tiempo. En el primer año del nuevo gobierno (2010), tuvo prioridad, como ocurre siempre, el Presupuesto Nacional. Este hecho retrasó la instalación de los dos nuevos órganos creados: el CODENA y el ESMAD. Si bien el CODENA se reunió pocas veces, en su primera reunión, decidió organizar un grupo de trabajo integrado por representantes designados por los Ministros para que organizara el trabajo en torno a los contenidos de una política de Defensa Nacional. Ese grupo interministerial usó como documento inicial un trabajo elaborado por el órgano de asesoramiento ministerial ESMAD.

Por tanto, fueron las FF.AA. las que crearon el primer esbozo sobre Política de Defensa Nacional, lo cual resulta un tanto contradictorio con el espíritu reinante durante el proceso de discusión y aprobación de la Ley Marco. O sea, dada la escasa atención que despiertan los temas de Defensa y su lugar más o menos marginal en la agenda pública, fue el propio Ministerio el que solicitó a las Fuerzas Armadas un documento, transfiriendo una responsabilidad que atañe al poder político. ¿Por qué ocurrió esto? Tal vez por las mismas razones analizadas en el apartado anterior. Los partidos, los legisladores y también el gobierno, tienen pocos incentivos para dedicarse a pensar, elaborar, crear políticas de Defensa. Siempre hay otros temas más importantes que garantizan resultados inmediatos, permiten ganar votos o al menos no perderlos. Los temas de Defensa en cambio, son visualizados como temas complejos y alejados de la política cotidiana de los partidos. Por tanto, a la hora de seguir adelante, los políticos debieron acudir al cuerpo militar.

Asimismo, la implementación de la Ley Marco supuso la puesta en marcha de la Secretaría Permanente del CODENA, con la designación de su jerarca máximo, el Secretario Permanente designado por este Consejo, las reuniones del CODENA y la reglamentación normativa para el funcionamiento del CONSEJO, donde se incorpora la CIDEN.

Desde entonces, el CODENA ha desarrollado actividades para aprobar la política de Defensa Nacional. Las reuniones periódicas llevadas adelante por la CIDEN, resultaron una instancia de

trabajo que abarcó aproximadamente dos años, de estudio, análisis y elaboración del contenido del documento sobre Política de Defensa Nacional. La aprobación final del documento “Política de Defensa Nacional” supone un significativo avance en la implementación de la Ley Marco dentro del proceso de formulación de esta política pública.

#### **6.4 La política de Defensa como una política estable y flexible**

La Defensa comprende una serie de elementos rectores (intereses nacionales y objetivos nacionales) algunos de los cuales son permanentes e inmodificables, como garantizar la soberanía, la integridad territorial, la forma democrática-republicana de gobierno, y otros, cuya permanencia temporal suele ser estable, pudiendo sufrir alteraciones en caso de presentarse nuevas condiciones que afecten la estructura esencial del Estado, en un contexto de variadas influencias internacionales. Esta eventual situación genera la necesidad de que la política logre importantes niveles de adaptación a escenarios cambiantes y para ello se requiere componentes flexibles de política.

En principio, podemos opinar que la propia Ley Marco plantea una visión estratégica de largo plazo que introduce señales de flexibilidad. La Ley aspira a contribuir a una política de Estado apoyada en amplios consensos, que requiere y exige como forma de adaptación nuevas discusiones y nuevos consensos para su reformulación. Esto implica procesos de meditación y maduración que se han ido dando en el tiempo. Cada período de gobierno ha cumplido con un papel: el primero, aprobó la Ley Marco y el segundo la implementó y aprobó la Política de Defensa Nacional.

#### **6.5 En resumen**

Esta investigación ha pretendido demostrar que la temática de Defensa Nacional se ha visto relegada en la agenda parlamentaria, en la sociedad y en los ámbitos político-partidarios. No ocupa un lugar de prioridad en la agenda del gobierno ni reedita electoralmente a los partidos, todo lo cual demuestra la falta de una cultura política de la Defensa. A esta altura, parece necesario comenzar a construirla mediante la idea de que la Defensa Nacional es una actividad que involucra tanto a civiles como a militares.

La definición de la Defensa había sido una materia pendiente del sistema político uruguayo. En la concepción impuesta por la Ley Marco, participan en las actividades de Defensa Nacional los civiles y los militares, lo cual implica superar la confusión entre “Defensa Nacional” y “Defensa Militar”: las FF.AA. son un aspecto más dentro de esta nueva concepción, son el instrumento militar de la Defensa. A su vez, la Defensa Nacional en su definición, conducción y contralor, debe estar en manos del poder político y la actuación de los militares debe ser subordinada al poder civil. Es el Poder Ejecutivo quien tiene, constitucionalmente, el mando superior de las FF.AA. actuando a través del Presidente de la República, con el Ministro de Defensa o en Consejo de Ministros.

El proceso de reforma de la Defensa comenzó con el Debate Nacional sobre Defensa y la elaboración de insumos a través de las Mesas Temáticas de Debate para la redacción del anteproyecto de Ley Marco de Defensa Nacional. Luego continuó con la elaboración por parte del Ejecutivo del proyecto de ley y su ingreso al Parlamento. Allí se originó un debate que dejó en evidencia que, salvo los integrantes de las Comisiones de Defensa, existe poco interés y de conocimiento en esa temática.

En el Parlamento, la Comisión de Defensa de la Cámara de Senadores cumplió un papel crucial pues introdujo cambios acordados por el consenso de los diversos actores. El proyecto aprobado en ese organismo fue un nuevo texto modificativo del que enviara el Poder Ejecutivo. Cada partido político tuvo la oportunidad de expresar su opinión acerca del proyecto y se observó la influencia que tiene el Parlamento a la hora de crear políticas públicas. La ley pudo haber sido votada por las mayorías parlamentarias del partido de gobierno; sin embargo, se alcanzó un acuerdo interpartidario, puesto que los partidos de la oposición no impusieron bloqueos.

El veto del Poder Ejecutivo fue un factor que puso en riesgo la aprobación de la ley y dejó en evidencia diferentes preferencias de algunos actores (legisladores y Ejecutivo) sobre algunos aspectos de la Ley Marco. Uno de ellos fue el cargo de Jefe del ESMAD y algunas de las competencias que se le otorgaban al nuevo órgano. La participación de determinados actores dentro del Parlamento, hicieron que el consenso legislativo fuera reafirmado mediante la cooperación intra e interpartidaria. De este modo, una Asamblea General dominada por el Frente Amplio rechazó sin titubeos el veto interpuesto por su propio gobierno. La unanimidad de todos los partidos fue un rasgo característico del tratamiento legislativo de la política de Defensa.

Las principales innovaciones de la Ley Marco de Defensa Nacional fueron: a) La creación del Sistema de Defensa Nacional, conformado por el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Consejo de Defensa Nacional cuya función es formular la política de Defensa Nacional; b) La diferenciación entre política de Defensa Nacional y política Militar de Defensa; c) La creación del Consejo de Defensa Nacional como órgano de asesoramiento en temas de Defensa al Presidente de la República; y d) La creación del Estado Mayor de la Defensa, órgano de asesoramiento ministerial en temas militares, bajo las directivas de la política militar, dependiendo del Ministerio de Defensa Nacional.

Una vez aprobada la Ley Marco, resultó un desafío su implementación por parte de las autoridades designadas por el nuevo gobierno en 2010. Tal como sucedió con su aprobación, la implementación se enlenteció por un conjunto de factores, entre los que se destacan el bajo interés de algunos actores por el tema de Defensa y las distintas preferencias para poner en práctica algunos aspectos de la ley. Una parte del Sistema de Defensa Nacional (Poder Legislativo) no controló la ejecución de las actividades previstas en el marco normativo; y la otra parte (CODENA) no inició a la brevedad sus labores de asesoramiento del Presidente de la República. Por consiguiente, el retraso insumió un período de tiempo importante que generó incertidumbre sobre varios actores. La relevancia que ganaba la política de Defensa Nacional a partir de la creación del CODENA y el ESMADÉ, no fue acompañada en sus inicios por un importante empuje desde la conducción civil de gobierno.

Tampoco se advirtió un empuje exógeno a las estructuras de Defensa, especialmente desde el Parlamento, donde los diversos partidos políticos mostraron un bajo compromiso con la supervisión de los temas de Defensa, debido al débil conocimiento en la materia y a la falta de interés de los legisladores por esa temática. La creencia de que estos temas no generan votos y por tanto la especialización no genera retorno, determina un escaso incentivo al control del Parlamento. Esto explica porqué desde el Legislativo no se presionó por una rápida implementación de la Ley.

De todos modos, el proceso de aplicación de la ley registra algunos avances interesantes, a pesar de que aún existen ciertas deficiencias para su total implementación. La creación de ciertos marcos normativos y de funcionamiento institucional permitió avanzar en el proceso de la Política de Defensa Nacional. En este sentido se destaca la labor del ESMADÉ con su primer esbozo de lineamientos para una política de Defensa Nacional, las reuniones del CODENA en el nivel político-estratégico, el trabajo de elaboración de la CIDEN del documento sobre política de Defensa Nacional y la aprobación del documento “Política de Defensa Nacional” por parte del Presidente de la República junto con los Ministerios integrantes del Consejo.

La aplicación de esta ley en lo que refiere a la conducción, funcionamiento y planificación de la Defensa Nacional, ha sido un proceso que ha insumido tiempo y energías de una parte del sistema político. Pese a ello, otra parte todavía no ha logrado internalizar la amplitud y profundidad de la ley lo cual repercute en la ausencia de prioridad en la agenda de gobierno.

Una vez que se cuente, además de la política de Defensa Nacional, con la política Militar de Defensa, habrá un destacado avance y fortalecimiento de la política pública de Defensa. Sin embargo, aún resta el diseño, aprobación y ejecución de la primera Directiva de Política de Defensa Nacional, donde se establecen las líneas directrices para la planificación estratégica de la Defensa para un plazo de actuación dentro del mandato -de cinco años- de cada gobierno. Allí se definirán los lineamientos estratégicos sectoriales de acuerdo con los objetivos e intereses de nuestra Defensa Nacional. Asimismo, queda pendiente aún la aprobación de un conjunto de leyes que complementen la Ley Marco, como la creación de un Sistema de Inteligencia Estratégica del Estado, la futura Ley Orgánica del Ministerio de Defensa Nacional, la nueva Ley Orgánica de las FF.AA. y de cada una de las Fuerzas. Con este marco legal, la política de Defensa Nacional requerirá las necesarias actualizaciones posteriores.

La política de Defensa Nacional ha trascendido dos períodos de gobierno y así como el cambio de los distintos sectores dentro del mismo partido oficialista. Este proceso ha contado con algunos actores políticos capaces de hacer cumplir los acuerdos intertemporales, afianzando los logros de anteriores administraciones. Estamos ante una política pública que aún siendo estable, puede también volverse flexible. En este sentido, es bueno que la política de Defensa Nacional como política pública, sea una política de Estado con un amplio sustento político-partidario y social y que cuente al mismo tiempo con una visión estratégica de largo plazo. No obstante, los actores políticos no deberían tomar esta característica como una máxima inmodificable, sino como una política capaz de adaptarse a los cambios del contexto nacional, regional e internacional.

## Bibliografía

- Burone, José María (2013). “La Defensa Nacional en el Uruguay: Análisis del contenido de la Ley No. 18.650 Marco de Defensa Nacional” en *Conceptos sobre Seguridad y Defensa de los países iberoamericanos. Desde la óptica de sus Colegios de Defensa*, Capítulo Uruguay, editado en Centro de Altos Estudios Nacionales Colegio de Defensa del Uruguay, Montevideo. pp. 387-412.
- Chasqueti, Daniel (2008). *Parlamento y carreras legislativas en Uruguay. Un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las Cámaras*. Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Programa de Historia Económica y Social, Montevideo.
- Chasqueti, Daniel (2010). “Parlamento y carreras legislativas en Uruguay: Un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las Cámaras”. Tesis de Doctorado en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Chasqueti, Daniel (2014). “Un estudio sobre la actividad del Parlamento, 47ª Legislatura”. Convenio Poder Legislativo-Instituto de Ciencia Política, Montevideo. *Inédito*.
- Chasqueti, Daniel (2014). Poder de Agenda - Actividad Parlamento y Ejecutivo, Estudio sobre actividad parlamentaria Legislatura 47, 2010-2013
- Estado Mayor de la Defensa, Documentos de trabajo: La Defensa Nacional, un largo camino; Importancia de la política de Defensa Nacional; Propuesta Lineamientos Política de Defensa Nacional; Propuesta de política Militar de Defensa; Propuesta de modernización de las Fuerzas Armadas. Montevideo, 2011.
- González Guyer, Julián (2013). “Relaciones civiles militares en Uruguay en su contexto. La perdurabilidad del control político civil en América Latina” en David Pion-Berlin y José Manuel Ugarte, *Organización de la defensa y control civil de las fuerzas armadas en América Latina*, Jorge Baudino Ediciones, Buenos Aires, v.:1, 1ª, p.:99-144.
- González Guyer, Julián (2002). “La política exterior del Uruguay en el ámbito de la Defensa. Toma de decisión en un tema opaco. Un avance en la interpretación de las Relaciones FF.AA y Sociedad en el Uruguay del Siglo XX”. Tesis de Maestría en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- González Guyer, Julián (coord.); Alonso Berrutti, Reinaldo; Gonnet Ibarra, Diego; y Vera, Bruno (2008). *Calidad, eficiencia y transparencia del presupuesto de defensa. El caso de Uruguay*. Documentos Resdal. pp. 73.
- Lindblom, Charles (1991), *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas
- Lindblom, Charles (1997). “Cómo adecuar las políticas en el análisis de las políticas públicas”, en *Gestión y política pública*, (Centro de Investigación y Docencia Económicas, México), vol. VI, núm. 2. pp. 239-255.
- Martins, Daniel Hugo (1995). “La Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas. El Ministerio de Defensa Nacional”, Montevideo.
- Meny, Ives y Jean-Claude Thoenig (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona, Editorial Ariel.
- Ministerio de Defensa Nacional (1999). Documento “Bases para una Política de Defensa Nacional”, Montevideo.
- Ministerio de Defensa Nacional (2005). “La Defensa Nacional, Aportes para un Debate.” Documento de trabajo, Montevideo.

- Ministerio de Defensa Nacional y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2006). *Debate Nacional sobre Defensa. Aportes para una Ley de Defensa Nacional*, Montevideo.
- Peña, José Antonio (2013), “Políticas Públicas de Defensa”, en Javier Jordán (Coord.) *Manual de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional*, (Madrid: Plaza y Valdés).
- Perdomo, Sandra (2010). “El aporte de la participación a la Toma de Decisiones de una Democracia Representativa. El Debate Nacional sobre Defensa de 2006 en Uruguay”. Tesis de Licenciatura en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Poder Ejecutivo (2014). Decreto 105/2014, Política de Defensa Nacional, Montevideo
- Rumeau, Dominique (2008). “Control civil sobre el *micromanagement* de defensa. Un estudio de caso”, Tesis de Licenciatura en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Scartascini, Carlos; Spiller, Pablo; Stein, Ernesto y Tommasi, Mariano (editores) (2011). “¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas” en *El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, Banco Interamericano de Desarrollo BID. Cap. 1. pp. 1-31.
- Tsebelis, George (2005). “Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism”, *British Journal of Political Science*, Vol. 25, Nº 3 (Jul., 1995). Pp. 289-325