

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Maestría en Ciencia Política

**El proceso de implementación de la Política de Defensa
Nacional en Uruguay**

SERGIO RICO FERNÁNDEZ

Tutor: Romeo Pérez Antón

Abril de 2016

El proceso de Implementación de la Política de Defensa Nacional de la República Oriental del Uruguay

Página de aprobación

PROFESOR GUÍA: Romeo Pérez Antón

TRIBUNAL: DR. Romeo Pérez Antón
DR. Daniel Chasqueti
Mag. Julián González Guyer

FECHA: 06 DE JUNIO DE 2016

CALIFICACIÓN: 8,00

AUTOR: Sergio Rico Fernández

El proceso de Implementación de la Política de Defensa Nacional de la República Oriental del Uruguay

ÍNDICE GENERAL

Dedicatoria	7
Agradecimientos.....	9
Resumen.....	11
I.- INTRODUCCIÓN	13
PROBLEMA DE LA INVESTIGACIÓN	16
METODOLOGÍA.....	18
OBJETIVOS Y PRODUCTOS	18
ANTECEDENTES.....	19
CAPITULO I.- MARCO TEÓRICO.....	21
CAPITULO II- POLITICA DE DEFENSA NACIONAL.....	33
CAPITULO III- ANÁLISIS DE LA FASE IMPLEMENTACION DE LA POLITICA DE DEFENSA NACIONAL ..	51
CAPITULO IV CONCLUSIONES	71
V.- BIBLIOGRAFÍA	73
ANEXOS	77
ANEXO N°1 Decreto N ° 147/13 Reglamentación del CODENA y de la CIDEN.....	79
ANEXO N°2 Decreto N° 105/14 Política Defensa Nacional	84

El proceso de Implementación de la Política de Defensa Nacional de la República Oriental del Uruguay

Dedicatoria

A los estudiantes de Ciencias Políticas, que los mismos entiendan y se compenetren del nuevo paradigma de la Defensa Nacional, a los investigadores en dicho tema, para que este sea un aporte más que sirva para profundizar todos los temas referidos a la temática Defensa Nacional.

El proceso de Implementación de la Política de Defensa Nacional de la República Oriental del Uruguay

Agradecimientos

Mi tutor el Dr. Romeo Pérez Antón que me alentó y apoyó en el tema seleccionado y con su experiencia en el estudio de las Políticas Públicas me aportó bibliografía actualizada que aportó y mucho al presente trabajo.

Al Cnel. Daniel Locattelli amigo y compañero de carrera que me encendió la luz en el camino de las Ciencias Políticas y por él hice este emprendimiento, a la Mag. Rosario Rodríguez compañera de Maestría y gran colaboradora que brindó información muy oportuna para poder realizar las entrevistas.

A los entrevistados, que todos colaboraron con su experiencia y brindaron todo su conocimiento, los Coordinadores de Inteligencia Gral. Del Aire Ramón Bonilla y el Sr. Augusto Gregori, los Jefes de Estado Mayor de la Defensa Gral. de Ejército Milton Ituarte y Nelson Pintos, al representante del Ministerio de Relaciones Exteriores en ese momento Dr. Carlos Luján, y al Senador Javier García representante nacional que integró la comisión de Defensa en el período de aprobación de este decreto a estudio.

Y a muchos más que en el silencio colaboraron, a veces simplemente escuchando mis ideas, haciendo el aguante, siempre impulsándome para ir a mas en la investigación y en la temática.

El proceso de Implementación de la Política de Defensa Nacional de la República Oriental del Uruguay

Resumen

Recientemente en el Uruguay se ha establecido un nuevo concepto de lo que significa la Política de Defensa Nacional la cual debe contribuir a alcanzar los objetivos de desarrollo económico y social, y para ello es necesario alcanzar un adecuado desarrollo educativo, científico tecnológico e industrial de nuestro país que permita generar el fortalecimiento democrático, la equidad social, la estabilidad económica y financiera, una adecuada distribución de la renta y una situación comercial a largo plazo. Este concepto desarrollado supera el concepto tradicional de Defensa como algo exclusivamente militar. La Ley Marco de Defensa y luego disposiciones del Poder Ejecutivo dieron cometidos legales al Consejo de Defensa Nacional (CODENA) órgano responsable de la redacción de la Política de Defensa Nacional. A través de esta política pública se establecieron Objetivos y Lineamientos Estratégicos a cumplir por parte del Estado y la Ciudadanía en su conjunto. La mencionada Política de Defensa Nacional aun no fue difundida y reglamentada para poder llevar adelante la fase de Implementación de una Política Pública

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

Recently in Uruguay it has established a new concept of what the National Defense Policy which should contribute to achieving the goals of economic and social development, and for this it is necessary to achieve an adequate educational, technological and industrial scientist of our country that will generate the strengthening of democracy, social equity, economic and financial stability, proper distribution of income and long-term commercial situation. This concept developed beyond the traditional concept of defense as exclusively military. Defense Framework Act, then provisions of Executive had committed legal to National Defence Council (CODENA) responsible for drafting the National Defense Policy

organ. Through this public policy Strategic Objectives and Guidelines were established to fulfill the state and the citizenry as a whole. Policy of National Defense said was not yet widespread and regulated to carry out the implementation phase of a Public Policy

I.- INTRODUCCIÓN

Recientemente en el año 2010, en el Uruguay se definió a la Defensa Nacional como *“el conjunto de actividades - civiles y militares- dirigidas a preservar la soberanía y la independencia de nuestro país, a conservar la integridad del territorio y de sus recursos estratégicos, así como la paz de la República, en el marco de la Constitución y las leyes; contribuyendo a generar las condiciones para el bienestar social, presente y futuro de la población”*¹, sin embargo aún persiste el viejo paradigma que la Defensa Nacional es sinónimo de Fuerzas Armadas y sólo le compete al Ministerio de Defensa Nacional.

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

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

En la etapa de formulación de la Política de Defensa Nacional encontramos que la misma contiene, un análisis de la situación Nacional, Regional e Internacional, así mismo contiene los Objetivos de carácter permanente y Estratégicos, los Lineamientos Estratégicos que enmarcarán la acción y los Obstáculos o Amenazas que nuestro País podría afrontar.

La Política de Defensa Nacional establece en su prefacio que se le considerará Política de Estado y sus instrumentos fundamentales son: La Diplomacia, la Economía, la Seguridad Pública y la Defensa Militar.

Las actividades que se deberán planificar tendrán como norte la contribución a generar condiciones para el bienestar social, presente y futuro de la población, condiciones

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

estas que permitirán al gobierno concretar los Objetivos Nacionales en forma más eficiente.

Dicha norma establece que para la etapa de la implementación de esta Política Pública interactuarán los cuatros actores citados anteriormente además de aquellos específicamente involucrados. Sin embargo, la Ley Marco de Defensa establece como cometidos del Ministerio de Defensa Nacional, a través de una Estructura llamada Política de Defensa, será el encargado de gestionar la necesidad de recursos y coordinar acciones de más de una institución cuando esto sea necesario.

Para el presente estudio de investigación nos enfocaremos en la segunda etapa o fase de una Política Pública, **“la implementación”**

Primero recordaremos una definición de Política Pública de la Teórica Edith F.Kauffer, “Políticas Públicas: Conjunto de decisiones cuyo objetivo es la distribución bienes o recursos. En este proceso se encuentran en juego bienes o recursos que pueden afectar o privilegiar a determinados individuos y grupos”²

El estudio de la implementación como un proceso central en materia de análisis de políticas es relativamente reciente. Forma parte de un creciente reconocimiento de que éstas no consisten en una simple expresión de voluntad política, sino manifestaciones y consecuencias de la movilización de actores sociales con valores, evaluaciones de la realidad y recursos de poder que se tornan al área política para promover sus intereses y perspectivas. Además, se funda en la convicción de que es posible identificar regularidades y estructuras de comportamiento a lo largo de los procesos de implementación con consecuencias para el diseño de los mismos.³

Como dice Aguilar Villanueva una política pública más allá de su diseño, tiene una implementación de la decisión, o sea más allá de las decisiones ejecutivas o legislativas existe una compleja red de organizaciones públicas, grupos de presión, con sus intereses

² Edith F.Kauffer en Las Políticas Públicas y los compromisos de la investigación. Las Políticas Públicas: algunos agentes generales. Paper 2010

³ Martinez Nogueira, Roberto en Análisis de las Políticas Públicas, Instituto Nacional de la Administración Pública, Argentina 1995

particulares y sus hábitos que se encargan de intentar transformar o modificar las decisiones en hechos efectivos. Diferentes investigadores han descubierto que existen diferentes factores que afectan la puesta en marcha de las políticas gubernamentales. Entre ellos encontramos: distorsiones burocráticas, resistencias locales, conflictos intergubernamentales, heterogeneidad de intereses, diversidad de situaciones, entre otros, demostrando que la promulgación de leyes buenas o el buen diseño de un programa no son condiciones suficientes para el éxito efectivo de una política.⁴

Uno de los teóricos más destacados que estudia el análisis de la fase de Implementación de una Política Pública es Richard F. Elmore que nos dice que: “La implementación consiste, primeramente, en definir un conjunto detallado de Objetivos que refleje fielmente la intención fundamental de una política determinada; posteriormente, consiste en asignar a las unidades subordinadas responsabilidades y parámetros de desempeño que sean congruentes con esos objetivos, en supervisar el desempeño del sistema y en hacer los ajustes internos necesarios para elevar el grado de cumplimiento de los fines de la organización. Este es un proceso dinámico, no estático; el entorno impone permanentemente nuevas demandas que requieren ajustes internos. Pero la implementación siempre está orientada a fines y es siempre maximizadora de valores.”⁵

Se hace necesario que todas aquellas actividades civiles y militares (que nos dice la ley) que deba llevar adelante el Estado, así como la utilización de la totalidad de sus recursos (humanos, materiales, tecnológicos, económicos) para enfrentar las amenazas emergentes sean coordinadas y planeadas a través de programas gubernamentales por el sistema político y con la participación ciudadana.

Esto se refleja en la aplicación de una Política Pública, que como lo dice la Ley Marco de Defensa Nacional N° 18.650 en su art. 3º, estas actividades deben ser tratadas como “política pública”

El conjunto de las actividades civiles y militares, que constituyen un derecho y deber de toda la ciudadanía, deben de estar enmarcadas en una política de Estado que al

⁴ Aguilar Villanueva, Luis F. “La implementación de las políticas públicas. Mexico 1993

⁵ Richard F.Elmore, pag 192 en “La implementación de las Políticas” de Luis F. Aguilar Villanueva, MEXICO, 1993

decir de Aguilar Villanueva “*debe entenderse como un conjunto o secuencia de decisiones más que una decisión singular acerca de una acción de gobierno particular*”. Estamos hablando de una Política Pública.

Conjunto de actividades civiles y militares que las mismas estarán “*contribuyendo a generar las condiciones para el bienestar social, presente y futuro de la población*”, actividades que deberán de conocer cuáles son las amenazas emergentes que pueden actuar en nuestro país e intentar que la mismas afecten de la menor manera posible la concreción de los objetivos nacionales, mitigando todo aquello que sea posible en beneficio de la sociedad toda.

PROBLEMA DE LA INVESTIGACIÓN

Justificación del Problema

El mundo está cambiando, los procesos tecnológicos, el avance de la informática ha hecho este mundo cada vez más globalizado y como decía un conocido teórico y escritor; vivimos en una ALDEA.

Al mismo tiempo hay paradigmas que se van renovando, modificando y otros cambiando completamente. Es así que, a juicio del autor, en el pasado reciente cuando se hablaba de Defensa Nacional espontáneamente venía a la cabeza, a nuestra mente, el concepto de utilización del aparato armado de un país, (seguridad nacional en un mundo bipolar) en estos momentos que nos toca vivir, en el presente, este paradigma está cambiando. En nuestro país hace poco tiempo existe una ley marco de Defensa Nacional, que ha dado sus primeros pasos en comprender que la defensa nacional no solo es responsabilidad de las Fuerzas Armadas, es responsabilidad de toda la sociedad e implica el empleo de todos los recursos disponibles y potencialmente alcanzables sean civiles o militares para defender a nuestra sociedad de un bienestar social.

En el contexto académico aún no hay un marco teórico adecuado a esta nueva definición de Defensa Nacional y menos aun estudios acerca de análisis de la fase implementación de una Política Pública.

La Política de Defensa Nacional señala diferentes objetivos estratégicos a cumplir, mientras que por un lado señala que sólo actuarán cuatro instrumentos para llevar a cabo la misma (Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio del Interior y Ministerio de Defensa Nacional) por otro lado señala que la

misma es multisectorial y que se necesita una cultura en “Defensa” para que la Sociedad toda sea parte de la misma.

A pesar de que tenemos un marco legal vigente con muchas definiciones y atribuciones a distintos actores del quehacer nacional; el Uruguay tiene una Política de Defensa Nacional: ¿Quién debería implementarla? ¿Qué órganos deberían coordinarla? Si la misma debe ser contemplada como política pública ¿qué actores deberían participar en la etapa de formulación? ¿Cómo debería participar la ciudadanía? Tomando en cuenta que es un derecho y un deber de todo ciudadano al formular una política de defensa nacional, y participar en su implementación ¿cómo se debería implementar la Política de Defensa Nacional? ¿Existe alguna autoridad de liderar el gerenciamiento y el monitoreo de esta Política Pública como lo señalan varios autores del marco teórico de Políticas Públicas como una acción indispensable para conquistar los Objetivos?

Propósitos de la investigación

Para el autor esta investigación tiene un gran desafío desde el punto de vista teórico- práctico, ya que ante la evolución del concepto a investigar el entorno teórico no ha evolucionado y se sigue pensando solo a través del viejo paradigma que la defensa nacional es sinónimo de tema militar.

Como oficial del Ejército retirado y como ciudadano de esta polis el autor tiene el propósito de contribuir a la construcción teórica de la Política de Defensa Nacional, y un reto muy importante al analizar la fase de implementación tema poco estudiado académicamente, brindando un pequeño aporte que sea el punto de partida de varias investigaciones más.

Sin lugar a dudas es un desafío personal que seguramente aumentará el conocimiento adquirido hasta la fecha y dejará un sedimento que el autor espera sea útil a la academia, al sistema político y a la ciudadanía.

METODOLOGÍA

La naturaleza del estudio que el autor ha seleccionado para llevar adelante la investigación propuesta es de carácter exploratorio y descriptivo⁶ y para ello se aplicará una metodología cualitativa que sistematice la información proveniente de entrevistas en profundidad y del análisis de información secundaria.

En primera instancia los entrevistados serán los integrantes de la Comisión Interministerial de Defensa Nacional (CIDEN) que redactaron la Política de Defensa Nacional, luego a los secretarios del CODENA, el Jefe de Estado Mayor de la Defensa que estuvo en el proceso de diseño y al actual jefe de Estado Mayor que está dentro del proceso de implementación de la PDN y por otra parte a los representantes políticos de cada Partido Político con representación en el senado que integran la Comisión de Defensa de la Cámara Alta para conocer su opinión.

Las fuentes de información secundaria serán el marco legal vigente, o sea la Política de Defensa Nacional y dentro del marco teórico de las políticas públicas se buscó la información pertinente a aquellos autores que estudian la fase implementación en las Políticas Públicas.

OBJETIVOS Y PRODUCTOS

Los objetivos que el autor espera alcanzar en esta investigación y que con ellos podrá responder las interrogantes planteadas son:

- A. Describir el Marco Teórico para analizar una Política Pública.
- B. Analizar la Política de Defensa Nacional
- C. Analizar la fase de implementación de la PDN acorde al Marco Teórico seleccionado
- D. Analizar y determinar cuáles son los Obstáculos o Amenazas a que se puede ver enfrentado nuestro país.
- E. Determinar dentro del marco teórico de la implementación de las Políticas Públicas cómo podría implementarse en el contexto nacional la Política de Defensa Nacional

⁶ Mendiabal, Nora, "Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa" en Estrategias de investigación cualitativa, Editorial GEDISA España 2009 y Manheim Jarolo B., Rich Richard, Análisis político empírico, Métodos de Investigación, pag 100 Editorial Alianza 1988

Estos objetivos específicos que determinarán las unidades de análisis a desarrollar se conjugan en un gran objetivo general:

Demostrar la necesidad de instrumentar quienes son los actores que deben inter actuar en la fase de implementación de la política de defensa nacional, desde un punto de vista integral que incluya al Estado y a los ciudadanos y nos proteja en cierta medida de las amenazas emergentes que hoy en día se aprecian y pueden impedir el logro de los objetivos nacionales acorde a los objetivos estratégicos que menciona esta Política Pública.

Una vez culminada la investigación se espera alcanzar algunos productos como ser: posibles disertaciones en seminarios, mesas redondas, paneles, con esta temática, ponencias en el ámbito académico y una posible publicación que tenga como propósito final un aporte a la implementación de una política de defensa nacional.

ANTECEDENTES

Es difícil relacionar el conocimiento acumulado con el problema planteado, debido a que al cambiar el concepto fundamental de esta investigación, al cambiar la definición de lo que se entiende por Defensa Nacional, estamos partiendo de otro marco teórico y es así que veremos que los estudios anteriores, tenían otros objetivos partiendo de otro concepto, es así que encontramos monografías y tesis que analizan la evolución del gasto militar en el país y la región, analizan el control político, la autonomía del aparato armado tomando en cuenta la cantidad de militares y civiles que ocupan cargos en los Ministerios de Defensa, o sea diferentes investigaciones que ven a la administración de la Defensa entendiendo a ésta como tema militar exclusivamente.

También encontramos investigaciones que analizan el proceso de diseño de la nueva Ley Marco de Defensa Nacional y el diseño en forma muy preliminar de la Política de Defensa Nacional, reciente mente aprobada como ya vimos a mediados del año 2014 por lo cual es tan reciente que aun no se han encontrado investigaciones con el objetivo descrito.

El autor investigó la fase de implementación desde su redacción hasta diciembre del año 2015 donde culminó su proceso de análisis de documentos y paso a la fase de la planificación de entrevistas.

El lector encontrará en las páginas subsiguientes un capítulo dedicado al marco teórico de las Políticas Públicas, profundizando el mismo en la fase de implementación. Luego un capítulo que analizará la Política de Defensa Nacional acorde al marco teórico elegido. Seguidamente se señalarán en capítulo aparte los resultados obtenidos para culminar con un capítulo que arroje las conclusiones de esta investigación.

CAPITULO I.- MARCO TEÓRICO

A.- Políticas Públicas

Edith F. Kauffer,⁷ doctora en Ciencias Políticas, define a las Políticas Públicas como “el conjunto de decisiones cuyo objeto es la distribución de determinados bienes o recursos. En este proceso se encuentran en juego bienes o recursos que pueden afectar o privilegiar a determinados individuos y grupos”. Dichas decisiones son para solucionar problemas públicos, los que se consideran como tales si cumplen con una función pública. De aquí la importancia como veremos más adelante de primero definir el Sistema que recibirá esos recursos.

El estado debe asignar bienes o recursos, como así también servicios y aquí debemos pensar globalmente en recursos humanos, materiales, financieros, tecnológicos y del conocimiento, todo lo que tiene a su alcance para afectar, no a un grupo de personas, si no más aún para conquistar un objetivo nacional. Estamos hablando de los recursos que se poseen en toda la administración, de la necesidad de involucrar a todos los sectores nacionales ya sean los económicos, educacionales, sociales, de salud, políticos y militares. Esta asignación debe ser multidisciplinaria y con un objetivo común.

Para Aguilar Villanueva⁸ las políticas públicas son “Reglamentos y programas gubernamentales, considerados individualmente o en su conjunto, esto es, los productos de las decisiones de autoridad de un sistema político. Puede tomar la forma de leyes, órdenes locales, juicios de corte, órdenes ejecutivas, decisiones administrativas y hasta acuerdos no escritos acerca de lo que se debe hacer. Por política suele entenderse un conjunto o secuencia de decisiones más que una decisión singular acerca de una acción de gobierno particular.”

Tanto en las políticas públicas como en las estrategias (gubernamentales, nacionales, etc) estas siempre largo-placistas, encontraremos objetivos a corto, mediano y largo plazo, lo que puede ser traducido en un programa donde se especifica que se hace primero buscando un propósito, que se hace luego, después de alcanzar ese propósito y así

⁷ Kauffer, Edith, “Las políticas públicas: algunos apuntes generales”, paper, 2010.

⁸ Aguilar Villanueva, Luis F. La hechura de las Políticas Públicas, México, 1994.

sucesivamente construyendo una cadena de causalidad donde un efecto logra un propósito y así sucesivamente.

Si pasamos ahora a ver la definición de Meny – Thoening⁹ sobre Política Pública, veremos que la define como: “un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o un espacio geográfico”. Aquí se podría hacer referencia a los Objetivos Nacionales (educación, salud, vivienda, seguridad, equidad, entre otros) que apuntan a sectores de la sociedad y/o zonas geográficas más necesitadas. Ya sea mediante planes de salud o educativos a cierta franja social o a planes de vivienda en determinadas zonas geográficas más necesitadas que muchas veces representan al mismo grupo social.

Pero también hay políticas públicas que deben aplicarse para que llegue a toda la sociedad, al conjunto del estado todo, ya sea en forma personal al ciudadano, como también a las instituciones. Una política pública que contemple; un contenido, un programa, una orientación normativa, un factor de coerción y que sea en beneficio de la sociedad toda.

La política pública debe tener una agenda preestablecida, debe formularse e implementarse, ser monitoreada y evaluada constantemente y así reformularla teniendo presente que en el mundo en que vivimos los cambios son vertiginosos, debido a la existencia de factores endógenos y exógenos.

“La visión más familiar del proceso de la Política nos ha acostumbrado a ver en la legislatura y el gobierno el punto central de la hechura de la Política Pública. Nos ha acostumbrado también a creer que, después a manera de una orden obligatoria, la Política es simplemente ejecutada por el aparato burocrático, una pirámide escalonada de funcionarios expertos, dedicados, sometidos e imparciales”¹⁰ Podríamos adelantar una primera conclusión en el sentido que el político decide y el administrador o la burocracia ejecuta. En este momento podríamos detenernos y pensar en lo importante que es la redacción del diseño de una Política Pública, y hasta cuando la misma debe ser precisa cuando el sistema que la debe de ejecutar es muy complejo como el caso a estudio.

⁹ Meny, Ives y Thoening, Jean-Claude, Las políticas Públicas, Barcelona, 1992.

¹⁰ Aguilar Villanueva, Luis F., Colección Antología de Políticas Públicas, cuarta antología, México 1993

Una política pública debe prever en su formulación, en su armado un factor de coerción o sea una autoridad, que tendrá un ámbito de competencia específico, que tomará un conjunto de decisiones legítimas y que afectará a un grupo de individuos.

Toda autoridad legítima, en un ámbito dado, dentro de un contexto determinado deberá de plasmar la política pública con un contenido, el cual buscará resolver un problema que está en la agenda política gubernamental (de fundamental importancia política), armar un programa de acción, que podrá a conducir o no determinados actos y se materializará en normas. El hecho que el diseño este abalado por un buen componente científico tecnológico de un programa gubernamental no son condiciones suficientes para el éxito efectivo de una Política Pública.

En la etapa de la formulación (Políticas, programas y proyectos) se deben de identificar y decidir los cursos de acciones pertinentes y aceptables para lidiar con algunos problemas públicos, para ello se deberá identificar el problema, definir las prioridades y los objetivos, analizar las distintas opciones y tomar una decisión política.

Como dice Aguilar Villanueva¹¹ una política pública más allá de su diseño, tiene una implementación de la decisión, o sea más allá de las decisiones ejecutivas o legislativas existe una compleja red de organizaciones públicas, grupos de presión, con sus intereses particulares y sus hábitos que se encargan de intentar transformar o modificar las decisiones en hechos efectivos. Diferentes investigadores han descubierto que existen diferentes factores que afectan la puesta en marcha de las políticas gubernamentales. Entre ellos encontramos: distorsiones burocráticas, resistencias locales, conflictos intergubernamentales, heterogeneidad de intereses, diversidad de situaciones, entre otros, demostrando que la promulgación de leyes buenas o el buen diseño de un programa no son condiciones suficientes para el éxito efectivo de una política¹²

Las políticas públicas, una vez conformadas, con un cronograma en busca de un objetivo necesariamente medible, deberán fijar metas intermedias para evaluar si lo planificado en primera instancia está llegando a las metas previstas y para eso, dentro de su

¹¹ IDEM

¹² Aguilar Villanueva, Luis F. "La implementación de las políticas públicas. Mexico 1993

entorno deberá modificar diferentes políticas sectoriales. La implementación se inicia con la definición de normas legales y reglamentaciones. De cualquier manera, en esta etapa no se terminan las negociaciones con los diferentes grupos de poder o de presión, como tampoco con las diferencias entre los equipos totalmente técnicos y totalmente políticos que cada uno querrá hacer prevalecer su opinión.

La Política Pública debe tener una Agenda preestablecida, debe formularse e implementarse, ser evaluada constantemente para reformularla, y debemos tener presente que en el mundo en que vivimos los cambios son vertiginosos, debido a la existencia de factores endógenos y exógenos. Muchas veces estas políticas son pluridimensionales y cambiantes, y que en su atención concurren numerosísimos actores, con diversos intereses, puntos de vista y motivaciones, se impone encontrar formulas inteligentes de coordinación que integren la actividad de los diferentes participantes sin perder de vista el objetivo a alcanzar.

“A la Ciencia Política, como dice Aguilar Villanueva, interesa sólo el momento de la decisión política, el estudio del proceso conflictivo y/o concertado de las opiniones políticas y el de la decisión vinculante. Lo que sucede después de ella no es materia de politología sino asunto de las Ciencias Administrativas, de técnicas gerenciales y desarrollos organizacionales”¹³ Pero el también Teórico LINDBLON¹⁴ en 1984 dijo: “Debemos analizar la implementación como parte del Policy-making.

El juego del poder es muy complejo y muchas veces en la formulación de las Políticas Públicas faltan algunas directrices como por ejemplo quién ejerce la Autoridad. Es una de las funciones más importante de la Administración ejecutar una Política Pública, pero ello requiere de recursos, fondos, etc etc. Una gama muy importante de actores interviene en la implementación del diseño implementado por actores políticos, lo cual llevará muchas veces a conflictos, negociaciones, consensos entre ellos, y dependerá muchas veces del éxito de la Política, del éxito de la relación entre los actores de la redacción que haya tenido la Política Pública.

La imprecisión en la elaboración de las Políticas Públicas puede ocasionar fallas en la ejecución posterior por falta de especificaciones que la Administración, o sea la

¹³ Aguilar Villanueva, Luis F. en *Great Society and War on Poverty*

¹⁴ Lindblon, Charles E. en *EL Proceso de Elaboración de las Políticas Públicas Madrid 1991*

Burocracia necesita para alcanzar los Objetivos determinados. En el juego político de Burocracia-Poder (Ejecutivo, Legislativo o Judicial) siempre al final es la Burocracia o sea el aparato estatal compuesto por funcionarios públicos que implementará la Política Pública. Dependerá de cuán bien fue diseñada y redactada para que la misma llegue a buen puerto.

B.- Implementación

Generalmente se parte de la base, que la fase de la Implementación, dentro de las etapas de las Políticas Públicas es muy simple, sólo ejecutar lo que está escrito. Esta fase consiste en una serie de decisiones por parte de otros actores secundarias, muchas veces los burócratas del aparato estatal que ejecutarán lo maravillosamente diseñado por los actores de primer nivel; los políticos.

Hasta los años 90, los estudiosos, los académicos se dedicaban analizar el diseño o sea la elaboración de la Política Pública y si los resultados no eran los esperados, buscaban errores en el diseño de la misma.

Pero el paradigma de la “Administración” cambió por el de “Gestión” y es así que se traslada a la Administración Pública y cambia para “Gestión del sector público”. , el primero consistía en una triangulación de toma de decisiones pero luego, con la era de la globalización los procedimientos fueron tomando otro caris y comenzó la era de la Gestión Pública, que pasó a constituirse en una serie de interacciones en red, en procesos multisectoriales, en una sociedad cambiante, multidimensional, mucho más complejo que aquellas estructuras duras donde sólo bajaban órdenes y subían resultados.

Parsons¹⁵ parafraseando a Clausewitz nos dice: “La implementación es la continuación de la formulación de las Políticas Públicas por otros medios”

“El proceso de Implementación se caracteriza por el maniobrar de muchos actores semiautónomos, cada uno de los cuales intenta tener acceso a los elementos del programa y tener bajo su control, intentando al mismo tiempo extraer las mejores ventajas de otros actores que también buscan tener acceso a elementos que le den control”¹⁶ Vemos como aquí como otro especialista en Políticas Públicas deja constancia la importancia en la fase

¹⁵ Parsons, Wayne, Políticas Públicas, Una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas, FLACSO México 2007

¹⁶ Aguilar Villanueva, Luis F. en “La implementación de las políticas públicas. Mexico 1993

de la Implementación que las reglas para los actores que lucharán por el poder, por el control, en definitiva por obtener recursos, deben ser claras.

La relación e interacción entre los Políticos, los administradores y los proveedores de servicios ha sido hasta fechas muy cercanas un tema olvidado para el análisis y la investigación. O sea; quienes diseñan la Política Pública, quienes van a ejecutarla y quienes serán los proveedores, los destinatarios. Aquí podríamos intercalar algunas interrogantes; ¿los que ejecutarán el diseño participaron del mismo? ¿los que diseñaron entienden que es lo que necesita el beneficiario? ¿los que ejecutarán la política pública entienden el concepto de para qué sirve la misma? los beneficiarios en este caso en particular; la sociedad en su conjunto, ¿conoce la política de defensa nacional?

Volviendo a Parsons; “.....la implementación es un proceso de interacción entre el establecimientos de metas y las acciones emprendidas para alcanzarlas” La política no termina cuando un proyecto de ley o en este caso en estudio un decreto del Poder Ejecutivo se convierte en norma vigente, ni termina en el proceso de toma de decisiones. Supuestamente terminaría la PP cuando se alcancen los objetivos propuestos, pero a su vez estos hay que mantenerlos, proyectarlos y mejorarlos por lo tanto es tan compleja las políticas públicas del siglo XXI, son dinámicas y permanentes.

Es bueno en opinión de otros teóricos de la década del 70 y 80 crear desde el comienzo del diseño de la Política Pública escenarios desde la perspectiva de la Meta o el Objetivo conquistado hacia atrás y ahí se visualizará cuál es el actor o los actores que deberán implementar acciones para cumplir con lo diseñado.

Para autores como Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky 1973 y Van Meter y Van Horn 1978, hay que tener otro enfoque alternativo al estudiar la Implementación de la Política es concentrar la atención en el análisis de los encargados de llevar a cabo la política o sea la burocracia, mas que en el enfoque de quienes la formularon y la transmisión de la misma. En el caso práctico que nos enfoca (la Política de Defensa Nacional) deberíamos analizar los actores que intervienen en la implementación de la misma, es decir en los instrumentos estratégicos que la Política de Defensa Nacional determinó para alcanzar los Objetivos previstos.

Otros autores como Banet y Fudge (1981:25) nos dicen que para entender mejor la implementación a partir de un “continuo de acciones políticas públicas” en el que tiene lugar un proceso interactivo y de negociación entre aquellos que buscan poner la

El proceso de Implementación de la Política de Defensa Nacional de la República Oriental del Uruguay

Política Pública en marcha y aquellos de los que depende la acción se transforma en una ACCION y REACCION y así continuamente. Este modelo se podría aplicar para el análisis de la PDN dentro de 5 o 10 años cuando haya transcurrido un tiempo suficiente de observar las acciones y reacciones entre los actores políticos que quieren ejecutar y los burócratas que ponen en marcha la PDN.

Otro modelo de Análisis de la fase Implementación es estudiar las etapas, estudiar el ciclo de planeación de la gestión corporativa, para Parson¹⁷ el ciclo a estudiar es el siguiente:

- 1°. Definir metas y Objetivos
- 2°. Realizar un F.O.D.A. y realizar pronósticos
- 3°. Desarrollar estrategias
- 4°. Formular un plan de acción, donde se establezca quién hace qué cosa.
- 5°. Implementar
- 6°. Monitorear Evaluar.

Por los años 80 varios autores coincidieron que el análisis de la implementación de las Políticas Públicas se podría hacer desde dos puntos de vista y hasta un tercero que es combinar los dos modelos; el TOP-DOWN y el BOTTON-UP¹⁸ comenzaremos por describir el primero de ellos, el Top- Down, que consiste en analizar la Política Pública de arriba hacia abajo, entonces primero analizaríamos la Toma de Decisiones, o se los actores políticos que decidieron, quienes fueron? Quienes participaron, y luego como segundo paso se analiza como los Objetivos fueron alcanzados en el tiempo y por qué. Aquí se estudiaría como afectaron distintos factores para el logro o no de los objetivos. Para nuestra investigación no tomaremos en cuenta este método de análisis porque la PDN debería tener un plazo considerado para conocer si se alcanzaron los Objetivos Estratégicos o no.

Ahora describiremos el método Botton-Up; los autores que se apegan a este método de análisis parten del concepto que el anterior no sirve ya que por el hecho de una toma de decisión esto no quiere decir que se cumpla por sí mismo. Este diseño comienza a partir del nivel más bajo del proceso de implementación fortaleciendo la comprensión de la

¹⁷ Parsons, Wayne, Políticas Públicas, Una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas, FLACSO México 2007

¹⁸ La implementación de Políticas Públicas, DIALNET, Universidad de la Sabana, Colombia 2007

organización como un elemento esencial para dicho análisis. Se enfoca en analizar que ocurre en relación personal entre los burócratas llamados de primer piso y quienes reciben la política pública, el consumidor. Este es un buen método de análisis que lo veremos para nuestra investigación, ya que nos enfocaremos en analizar la relación entre la Sociedad, por ejemplo, como consumidor y el primer piso de la burocracia, como ser por ejemplo la dirección de medio ambiente.¹⁹

El método Botton-Up se construye de abajo hacia arriba, analizando en cada nivel la capacidad para afectar el comportamiento de la Política y los Recursos necesarios para alcanzar los objetivos. Los autores sostienen que mientras más rígida sea la estructura legal o mientras mayor sea el uso de múltiples instrumentos la Política Convencional, existe menor posibilidad de lograr una implementación acertada. Este método de análisis puede ser puesto en ejecución antes de comenzar la ejecución de la política pública ya que como el trayecto es desde abajo hacia arriba, el análisis puede demostrar que los objetivos son muy abstractos o la estructura no está acorde a los objetivos a alcanzar o también que no hay recursos acordes para implementar dicha Política Pública.

Hasta aquí hemos visto la opinión de varios autores en cómo se podría analizar la fase de Implementación de una Política Pública, ahora nos centraremos en los estudios y teoría de Richard Elmore ²⁰ que enriqueció el debate sobre el análisis de esta etapa tan importante que hoy nos toca investigar. El mencionado teórico presenta la idea de estudiar el análisis de la fase implementación desde dos puntos de vista, uno estudiando el sistema utilizando los Modelos Organizacionales, el cual los divide en cuatro aspectos que veremos a continuación, y el otro punto de vista es estudiar dicha fase desde un aspecto Prospectivo o retrospectivo que también desarrollaremos.

1.- Modelos Organizacionales.

Todas las Políticas Públicas son implementadas por grandes organizaciones públicas por ello la importancia de conocer cómo funcionan. Las mismas son simplificadoras, son una parte fragmentada del problema, trabajan en tareas separadas, de

¹⁹ Hay acciones estratégicas en la PDN que deberán ser cumplidas por la MVOTMA/ DINAMA y otros ministerios

²⁰ Elmore, Richard F. en "Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales", Antología de las Políticas Públicas, Aguilar Villanueva, Mexico 1993

ahí la importancia de entender cómo trabajan. El autor desarrolla cuatro modelos o aspectos a estudiar que ellos representan las escuelas de pensamiento que pueden contribuir al análisis de la fase de Implementación de una Política Pública.

El analista de Sistemas le interesa la forma en que una secuencia completa de actividades, insumos y resultados y flujos de información contribuye al éxito o al fracaso de los proyectos. Para ello es necesario definir los Objetivos y formular un plan, Monitorear el plan, analizar lo ocurrido y compararlo con lo esperado, para por último realizar los cambios que sean pertinentes.

Varios autores plantean que todo sistema exitoso de implementación incluye 4 tipos de control; Coordinaciones a largo plazo, Coordinaciones en momentos difíciles, logística y calendarios detallados y por último Defensa y conservación de las fronteras estructurales. Aquí nos encontramos que existen sistemas blandos; cuando se trabaja en red, muy complejos y sistemas duros donde las estructuras con sus fronteras están muy bien definidas.

- Aspecto de la Administración de Sistemas, lo podríamos sintetizar en la relación tradición Racionalista. La organización es un Sistema, o sea un conjunto de elementos en este caso Actores que interactúan entre si para un fin en común. A veces puede ser en forma consciente o inconsciente, pero para el tema en estudio lo trataremos como algo consciente.

Para este aspecto y a juicio del investigador, el modelo fundamental, copiaremos textualmente lo que Richard Elmore nos dice: “ La implementación consiste, primeramente, en definir un conjunto detallado de objetivos que refleje fielmente la intención fundamental de una política determinada (veremos en el desarrollo del Capítulo II como están claramente detallados los Objetivos) posteriormente, consiste en asignar a las Unidades Subordinadas responsabilidades y parámetros de desempeño que sean congruentes con esos objetivos, (en este punto veremos mas adelante como en el diseño de la Política de Defensa Nacional este punto se obvió por completo), en supervisar el desempeño del sistema y en hacer los ajustes internos necesarios para elevar el grado de cumplimiento de los fines de la organización. Este es un proceso dinámico, no estático; el entorno impone permanentemente nuevas demandas que requieren ajustes internos. Pero la

implementación siempre está orientada a fines y es siempre maximizadora.”²¹ Resaltaremos aquí la idea de que una organización es un sistema, para el caso en estudio el sistema está compuesto por la Presidencia de la República, y los Ministerios de Relaciones Exteriores, del Interior, de Economía y de Defensa. En el diseño de la Política de Defensa Nacional veremos mas adelante que se diseñaron Objetivos estratégicos para el conjunto de la organización, o sea le asignaron objetivos como también así Acciones Estratégicas al Sistema. Analizaremos en el Capítulo III si faltan actores para que el sistema pueda cumplir con la búsqueda de los objetivos detallados y las correspondientes Acciones Estratégicas que deduciremos a qué actores les corresponde ejecutar ya que en la misma no fue explicitado.

El autor nos hace mucho hincapié en que el Sistema debe de tener objetivos bien determinados, Unidades Subordinadas que sepan quién debe cumplir cuál objetivo y la supervisión y el control para que lleguen al resultado esperado. Este es un proceso de Planificación Estratégica, donde la asignación de objetivos y recursos es tan importante como la medición y el control de los logros.

Elmore nos dice también que los programas sociales fracasan porque las políticas no se definen con todo detalle y porque el control administrativo es muy frágil.

- Aspecto del Proceso Burocrático, sería la rutina y el libre albedrío, el nivel operativo de la Burocracia. En este modelo encontramos que en la fase a estudio consiste en identificar el lugar en el que se concentra la autonomía y en establecer donde la rutina requiere modificaciones. Aquí debemos conocer bien las características de la Burocracia a estudio para conocer luego donde podrían ocurrir las fallas de la implementación de la política diseñada. El problema radica en los controles que muchas veces no son los más adecuados.

- Aspecto de desarrollo organizacional, sintetizaremos este aspecto en la relación socio psicológico entre individuo y organización. En este modelo se aprecia que el proceso de implementación es, necesariamente un proceso de creación de

²¹ IDEM

consensos y de adaptación entre quienes elaboran las políticas y los responsables de la implementación. O sea, la relación entre el actor político que diseñó la política y aquellos actores que forman parte de la burocracia que ejecutarán la misma.

- Aspecto del conflicto y la Organización, aquí se estudia la relación entre los actores que con intereses divergentes muchas veces lucharán para la obtención de más recursos, entonces el tema de la negociación influye y mucho. Ya en el proceso de toma de decisiones en las Organizaciones, la negociación es una herramienta corriente, ya en la etapa de diseño como en la etapa de implementación, lo que traerá aparejado de designación de objetivos, metas y recursos para todos los actores involucrados.

Los cuatro modelos estudiados por Richard Elmore nos dejan ver que la organización nacional en este caso el Consejo de Defensa Nacional (CODENA) deberá de analizar el conjunto de controles que adoptará para visualizar la concreción de los Objetivos dispuestos, estudiar el proceso de participación de todos los actores involucrados en la implementación, verificar si son los mismos actores que estuvieron en el diseño de la misma, como también estudiar y analizar todas las etapas de negociación y consenso que hubieron entre todos los actores involucrados.

Por lo visto en el marco teórico hasta el presente, a juicio del autor de esta investigación es mas importantes en primera instancia identificar cuál es el “Sistema” que deberá de llevar a cabo la implementación de la Política Pública. Para el caso en estudio identificar cuáles son los actores estratégicos que componen el sistema para alcanzar los Objetivos Estratégicos y las Acciones Estratégicas diseñadas en la Política de Defensa Nacional.

Por último mencionaremos que el otro punto de vista de Elmore es el estudio desde el punto de vista retrospectivo o prospectivo.²² El teórico nos dice:

²² Elmore, Richard F. en “Diseño retrospectivo: La investigación de la implementación y las decisiones políticas”, Antología de las Políticas Públicas, Aguilar Villanueva, Mexico 1993

“.....que las políticas serían mejores si quienes las elaboran piensan en la factibilidad de su implementación antes de establecer los procedimientos a seguir”

El entiende en el artículo mencionado precedentemente que hay dos modelos o dos enfoques claramente distintos para analizar la implementación de una política pública; el diseño prospectivo (forward mapping) y el diseño retrospectivo (backward mapping).

El enfoque prospectivo comienza con el planeamiento de un objetivo, un escenario posible y de ahí va elaborando etapas más específicas para poder llegar a ese objetivo a través de metas y establece un resultado para poder medir el éxito.

El enfoque retrospectivo parte del problema mismo o sea parte de las últimas etapas posibles que utiliza el diseño prospectivo.

Los cuatro aspectos descritos anteriormente como también estos dos tópicos vistos recientemente son construcciones abstractas ideales para analizar la fase de Implementación. En fin, son aspectos ideales que deberían analizar algunos tópicos como ser; el conjunto de controles administrativos, la colección de rutinas operativas, algún proceso elaborado para fomentar la participación de los encargados de la ejecución y el conjunto de relaciones internas y externas de negociación. Aquí como dice el autor no importa que los elementos mencionados existan o no, sino la manera que afectan al proceso de ejecución.

Luego de haber revisado el marco teórico sobre Políticas Públicas de varios autores y principalmente enfocarnos a la teoría en cuanto a cómo analizar la implementación de una política pública podemos llegar a aseverar que hay factores que son determinantes a analizar en la implementación y ellos son: Los convenios internacionales, la cultura y la Educación, los liderazgos políticos, la tecnología disponible, las condiciones económicas, la demografía social donde se aplicará la PP, las burocracias y por último y no menos importante la distribución del poder.

En el siguiente capítulo se detallará el marco jurídico de la Política de Defensa Nacional, y sus principales componentes; los Objetivos y Acciones Estratégicas allí determinadas, para luego analizar los mismos a través de uno de los modelos de Richard Elmore recientemente detallados con el afán de descubrir si en el diseño de la Política de Defensa Nacional existen aspectos tales que hagan una eficiente ejecución de la misma.

CAPITULO II- POLITICA DE DEFENSA NACIONAL

A.- Defensa Nacional

La Defensa Nacional constituye una de las funciones primarias, permanentes e indelegables del Estado y desde que para su materialización se debe recurrir a todas las capacidades del país representadas por el poder nacional, queda en evidencia que esta importante actividad no solo es tarea del aparato burocrático del Estado y de las Fuerzas Armadas, sino que ella es una responsabilidad que debe ser asumida y compartida por toda la ciudadanía. De aquí la necesidad que la misma esté compenetrada y educada en Defensa Nacional.

La defensa nacional, no solo tiene como norte la soberanía y la integridad del territorio, sino que también debe de contribuir al logro de los demás objetivos nacionales.

En nuestro país, la Ley Marco de Defensa Nacional define a la Defensa Nacional como “el conjunto de actividades - civiles y militares- dirigidas a preservar la soberanía y la independencia de nuestro país, a conservar la integridad del territorio y de sus recursos estratégicos, así como la paz de la República, en el marco de la Constitución y las leyes; contribuyendo a generar las condiciones para el bienestar social, presente y futuro de la población”²³ Con esta definición comienza el prefacio de la Política de Defensa Nacional (PDN)

Como se puede apreciar se entiende por “*Defensa*” en términos muy generales, a la preparación, organización y estructura nacional para planificar, evaluar y ejecutar las acciones estatales aplicadas a garantizar la seguridad del Estado y la sociedad nacional. Estamos hablando de la Defensa en un sentido amplio, en el que las Fuerzas Armadas, son un instrumento específico, pero no los únicos a la hora de definir todo el conjunto de actividades civiles y militares como la ley lo marca.

Por lo que antecede y por la definición de defensa que el legislador, en forma muy atinada estableció, la política de defensa debe ser una política pública, que

²³ Ley 18650, art 1º Ley Marco de Defensa Nacional

tenga en cuenta todas las actividades necesarias y no solo especificarse en la temática militar, muchas veces dirigida tan solo al control político sobre lo militar y no tanto a las actividades que civiles y militares deben de coordinar y ejecutar para el bienestar de la población toda.

Para asegurarse de cumplir con todo lo dictado por la Política Nacional, para poder alcanzar esos Objetivos Nacionales, el Estado necesita sentirse seguro (ausencia de riesgos, mínimas incertidumbres) de poder llevar adelante esas ideas. La seguridad es un bien público que a través de políticas y estrategias adecuadas brinda un servicio a toda la sociedad.

Para los economistas un “bien público” es un “bien escaso” y por lo tanto “costoso”, cuyo consumo presenta la particularidad de tener una muy “baja rivalidad” y de no ser “excluyente”. La no rivalidad en el consumo define una situación en la que el aprovechamiento de este bien por parte de un individuo, no reduce la cantidad disponible para otros. De esta forma, el hecho de que un ciudadano se beneficie de la defensa, no implica que haya menos defensa para el resto. Por otra parte, la baja capacidad de exclusión presenta una situación en la que es muy caro o físicamente imposible, impedir el consumo de un bien por parte de todos los individuos.

La Defensa Nacional es normalmente presentada como un ejemplo típico de lo que es un Bien Público, puesto que el Estado protege a todos los ciudadanos y el hecho de que un individuo esté protegido no reduce la protección que recibe el resto de la población. Asimismo, no es posible impedir que todos los habitantes de un país se beneficien de la defensa que el Estado provee, por lo que el consumo de este bien se torna “no excluyente”.²⁴

Antes de entrar propiamente dicho a lo que se denomina Política de Defensa Nacional vamos a describir algunos artículos, que tienen mucha referencia con el tema a estudio, de la Ley Marco de Defensa Nacional (LMD)

²⁴ Pelaez, Amilcar Andres, 2008 Tesis presentada para la obtención del Título de Doctor en Economía y Dirección de empresas, San Sebastián, España.

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

Más adelante en su TITULO II - ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y FUNCIONAL DEL SISTEMA DE DEFENSA NACIONAL CAPITULO 1 - PODER EJECUTIVO su Artículo 8 nos muestra las competencias del Poder Ejecutivo que a continuación se describen “Compete al Presidente de la República actuando con el Ministro de Defensa Nacional, con los Ministros respectivos o con el Consejo de Ministros: A) Determinar la política de Defensa Nacional y sus objetivos. B) Dirigir la Defensa Nacional. C) Ejercer el Mando Superior de las Fuerzas Armadas. D) Adoptar las medidas pertinentes para solucionar las situaciones de crisis que afecten a la Defensa Nacional. E) Ejercer la conducción político-estratégica de la Defensa Nacional. F) Establecer las directivas para las negociaciones exteriores que afecten a la política de Defensa Nacional”²⁵. A los efectos de la presente investigación vemos aquí que le compete al Poder Ejecutivo y así lo hizo por decreto, junto a los Ministerios que integran el Consejo de Defensa Nacional (CODENA) determinar la Política de Defensa Nacional (PDN) y el mismo Poder Ejecutivo dirigir la misma.

Ahora bien, si continuamos bajando algún escalón en la escalera de mando del Poder Ejecutivo encontramos otro órgano que también compone el Sistema de Defensa Nacional y el CODENA (recordemos integrantes de los Ministerios de MRREE, MEF, MI y MDN) con sus competencias determinadas por la LMD y aquí describiremos el Artículo 12 “Compete al Consejo de Defensa Nacional asesorar sobre la Defensa Nacional. Tiene entre otros cometidos: A) Analizar las amenazas que pudieran poner en riesgo la soberanía e independencia de la República, así como afectar gravemente los intereses nacionales,

²⁵ Ley 18650, Ley Marco de Defensa Nacional

proponiendo en tales casos las medidas y/o acciones que se estimen necesarias para su resolución. B) Analizar y proponer las hipótesis de conflicto. C) Sugerir la adopción de estrategias, aprobar los planes y coordinar las acciones necesarias para la defensa. D) Realizar propuestas sobre asuntos relacionados con la defensa que, por afectar a varios organismos del Estado, exijan un tratamiento conjunto”²⁶. En este artículo haremos especial mención al hecho de la competencia de determinar las Amenazas y proponer acciones estratégicas, las cuales se encuentran en la PDN y lo mas importante en su punto “D” realizar propuestas en temas de PDN a otros actores estratégicos, lógicamente que integran el Sistema y que las mismas exijan un tratamiento conjunto, o sea más de un ministerio, mas de una dirección, recordemos aquí que no estamos hablando de Política Militar sino de Defensa Nacional con la definición establecida en la mencionada Ley de referencia que va mas allá del uso de la fuerza, que en forma sintética es el uso del Potencial Nacional para el logro de los Objetivos Nacionales para el bienestar del conjunto de la Sociedad.

Ahora llega el turno de analizar y describir cuales son las competencias de uno de los integrantes del Sistema de Defensa Nacional, a juicio del investigador aquí ya estamos entrando en competencias o políticas sectoriales de unos de los factores del Poder Nacional (Factores Político, Económico, Sico-Social, Científico Tecnológico y Militar, acorde al CALEN, Colegio de Defensa de nuestro país) y es así que en la LMD se establece “TITULO III - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL SECCION I - ORGANIZACION Artículo 14 El Ministerio de Defensa Nacional tiene por atribución y competencia básica la conducción política de aquellas áreas de la Defensa Nacional que las leyes y el Poder Ejecutivo en el marco de sus facultades determinen y en particular todo lo relacionado con las Fuerzas Armadas. Está dirigido por el Ministro de Defensa Nacional quien tiene como cometidos, además de los asignados por la Constitución de la República, los siguientes: A) Actuar con el Presidente de la República en todo lo inherente a la Defensa Nacional. B) La preparación, la dirección, el ordenamiento y la ejecución de la política de Defensa Nacional; la obtención y la gestión de los recursos humanos y materiales para ello. C) La dirección superior y la administración de las Fuerzas Armadas,

²⁶ IDEM

en aquello que no se reserve directamente el Poder Ejecutivo. D) Integrar como miembro permanente el Consejo de Defensa Nacional”²⁷.

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

Para terminar con los principales artículos de la LMD es importante resaltar lo estipulado en su Artículo 16 “Sin perjuicio de las disposiciones que establezca la Ley Orgánica del Ministerio de Defensa Nacional y demás normas complementarias que se dictaren, serán áreas básicas de su competencia las siguientes: A)Política de Defensa: Con funciones de asesoramiento y de gestión esta área entiende en temas generales de política de Defensa Nacional y en los asuntos internacionales vinculados a ella, llevando a cabo las tareas de articulación con otras instituciones nacionales o extranjeras en las materias propias de este Ministerio”²⁸..... Vemos aquí como baja a tierra lo establecido en el Artículo 16 que le daba atribuciones al MDN para conducir, dirigir gestionar la PDN designando un órgano interno dentro del MDN que gestione y articule con otras instituciones todo lo relacionado a la PDN.

B.- Política de Defensa Nacional

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. El proceso prosiguió con la aplicación de la LMD y la aprobación del documento sobre Política de Defensa Nacional el 24 de abril del 2014.

²⁷ IDEM

²⁸ IDEM

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

El CODENA cuenta con una Secretaría Permanente y luego con la reglamentación por parte del Poder Ejecutivo²⁹ se incluyó la Comisión Interministerial de Defensa Nacional (CIDEN). A la cual se le asignaron los siguientes cometidos: “planificará y coordinará las actuaciones necesarias para el funcionamiento del consejo, ejecutará los acuerdos adoptados, solicitará informes de los planes de los distintos órganos de la administración pública que contribuyan a la defensa nacional y realizará las tareas encomendadas por el CODENA. Sus deliberaciones tendrán carácter de “reservado” y sus decisiones deberán adoptarse por consenso”. La CIDEN podrá solicitar a través del Secretario del CODENA se informen los planes de los distintos órganos de la Administración Pública, para la preparación de los planes que contribuyen a la Defensa Nacional. La Secretaría es un órgano de coordinación cuyo Jefe, el Secretario, es designado por este Consejo. Hasta el momento, las designaciones han recaído en los distintos Jefes del Estado Mayor de la Defensa (ESMADE) órgano creado en la Ley Marco de Defensa Nacional.

Es importante remarcar la integración de la CIDEN que en su Artículo 9° establece “La Comisión Interministerial de Defensa Nacional estará compuesta por: a) El o los representantes que los miembros permanentes del CODENA designen. b) Los representantes de otros Ministerios o dependencias del Estado cuyos conocimientos o competencias se consideren de utilidad para el estudio de los asuntos específicos que hubieran de tratarse y que sean designados por el CODENA”.³⁰

El CODENA es el órgano responsable, en nombre del Poder Ejecutivo, que a través de la CIDEN diseñó la PDN, documento que detallaremos en este capítulo para

²⁹ REGLAMENTO DE ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO DE DEFENSA NACIONAL (CODENA), Decreto 147/013 del 14 de Mayo del 2013

³⁰ Decreto N° 147/013 de 14/05/2013

luego con algunos de los métodos de análisis del Marco Teórico sobre políticas Públicas consideraremos la fase de implementación, su diseño, primera fase de una Política Pública, ya fue investigado y analizado por la Magister Rosario Rodríguez al finalizar el año 2015 en su presentación de Maestría en Ciencias Políticas.

Es importante destacar que a los integrantes del CIDEN; Carlos Lujan por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Ec. Gabriel Papa por el Ministerio de Economía y Finanzas, el Inspector General José Colman por el Ministerio del interior y los representantes Carlos Villar, Ignacio Errandonea, Hernán Planchon y la Dra. Gabriela Gonzalez por el Ministerio de Defensa se les sumó a pedido de los anteriores, los Coordinadores de Inteligencia, cada uno dentro de su periodo en el cargo, Augusto Gregori primero y luego el General del Aire Ramón Bonilla, conjuntamente con el secretario del CODENA primero el General de Ejército Milton Iturate y luego el Gral. de Ejército Nelson Pintos ambos ocupando el cargo de Jefe del Estado Mayor de la Defensa. Es de destacar que a muchas reuniones también concurrió el Sr. Julio Baraibar, como representante del Presidente de la República Jose Mujica.

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

Dentro de este decreto se establece que la Defensa Nacional debe ser concebida, conducida y gestionada por el Poder Ejecutivo, a través del: CODENA, Presidencia de la República, Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de Defensa Nacional (MDN) y el Ministerio del Interior (MI) y por otro lado el Poder Legislativo (PL), asegurando así el equilibrio institucional.³¹ Es

³¹ Política de Defensa Nacional, Decreto 105, del 29 de abril d 2014,

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

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

Un párrafo muy importante que es preciso mencionar de su texto es: “ Así, el involucramiento y la participación ciudadana en la Implementación de la Defensa del país, en las múltiples formas que ésta tiene, son condición fundamental para afrontar los desafíos presentes y futuros” Vemos aquí otra prueba de como el Sistema, que va a tener que ejecutar las acciones dispuestas en la PDN, es muy amplio, no sólo a los cuatro instrumentos, sino también a otros actores que pueden estar involucrados y por último incluye a la Sociedad en forma completa. Dejaremos aquí una interrogante planteada, ¿existirán precisiones de cómo debe actuar esa Sociedad, ¿cómo educarla, cuando actuar, el Sistema completo tiene precisiones para medir sus logros?

En cuanto al tema de la participación ciudadana, y a raíz de las entrevistas realizadas se tomo conocimiento que una vez que estuvo redactado uno de los primeros proyectos del decreto se realizaron algunas reuniones con representantes de los partidos políticos para que tomaran conocimiento, El Gral. del Aire Ramón Bonilla nos decía entre

otras cosas “citamos hasta los ex presidentes y concurrieron todos”. El tema en cuestión que todas estas reuniones se hicieron en su mayoría por parte del ESMAD, actuando el Jefe de Estado como Secretario del CODENA, aún la CIDEN no estaba en funcionamiento.

El MDN realizó una jornada de participación multidisciplinaria, en un simposio organizado por dicho Ministerio, con invitaciones realizadas por éste donde concurrieron distintos actores Políticos, Privados y Sociales. El Prof. Carlos Lujan representante por el MRREE nos decía: “La Sociedad participó en parte, con unas jornadas organizadas por el MDN en el CALEN, donde concurrieron asesores en Defensa de los Partidos Políticos, representantes de otros ministerios, del aparato estatal y de la academia, alrededor de 40 a 50 personas” Es de destacar que el MDN tenía sumo interés en que se aprobara lo antes posible esta PDN a los efectos de seguir con el plan trazado y redactar la Política de Defensa Militar para continuar con las leyes orgánicas de cada fuerza y del propio Ministerio.

Si observamos el tema difusión como nos decía el representante del MRREE, corrían tiempos electorales y en la agenda el tema defensa no estaba, “sólo se hizo una conferencia de prensa a cargo del ESMAD donde el Gral. De Ejército Milton Ituarte, como secretario del CODENA dio a conocer el decreto de la PDN.

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

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

Otra de las menciones importantes y que tiene que ver y mucho con la investigación es el hecho que el desarrollo de una cultura de DEFENSA NACIONAL en el seno de la Sociedad uruguaya, es fundamental para sensibilizar acerca de la importancia de las cuestiones vinculadas con nuestra Soberanía en Integridad Nacional, intereses y Objetivos Nacionales.³² En el análisis de la fase de implementación veremos si este tema tan fundamental está establecido en los Objetivos o en las Acciones Estratégica, ya que el tema Educación en Defensa es sustancial para llevar adelante una PDN. Aquí nos hicimos otra pregunta ¿el Ministerio de Educación y Cultura tiene conocimiento de estos temas, se les dio participación en el contenido de esta PDN?

El actor estratégico principal es la Sociedad en su conjunto ya que el documento hace mención al gran valor estratégico que esta tiene ya que contribuye a: Obtener información precisa y actualizada, canaliza los recursos económicos y humanos adicionales a los públicos, les da sustento social a las políticas y permite una mayor capacidad de la gestión pública. Es el consumidor final. Por eso la real importancia de la Cultura en “DEFENSA” que debe de tener.

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

Un tema realmente muy interesante a destacar en esta PDN es una mención que deja muy en claro el alcance de esta Política Pública, y es el caso cuando comienza a describir el contexto internacional y donde hace mención a las dimensiones del Poder; “.....incluyen además del poderío militar, la productividad económica, la participación en el mercado global, la innovación tecnológica, el acceso a los recursos naturales estratégicos, así como también factores intangibles como la voluntad nacional y la

³² Política de Defensa Nacional, Decreto 105, del 29 de abril d 2014

habilidad diplomática”³³ En este punto vemos en forma anticipada lo abarcativo del concepto apoyo al desarrollo, apoyo a la conquista de los Objetivos Nacionales, la Defensa Nacional todos términos que abarcan a los actores estatales y privados de nuestro País, a la Sociedad en su conjunto. Todos deberán tener una u otra obligación en la ejecución de esta PDN y para ello el conocimiento y la educación adecuada.

Veremos ahora un punto de particular importancia en la gestión de la Política de Defensa Nacional y para ello describiremos la Misión que tiene el Inciso 03 MDN, en la Ley de Presupuesto 2015-2019 el cual dice “MISION Preparar, dirigir, ordenar y ejecutar la Política de Defensa Nacional, aprobada por el Poder Ejecutivo; obtener y gestionar Recursos Humanos y Materiales para ello (art 14 ley 18650). De conformidad con el artículo 1° de dicha norma la Defensa Nacional comprende el conjunto de actividades civiles y militares dirigidas a preservar la soberanía y la independencia del Estado Uruguayo, conservar la integridad del territorio y sus recursos estratégicos así como la paz de la República, en el marco de la Constitución y las Leyes, contribuyendo a generar las condiciones de bienestar social” Como vemos aquí a un sector de los involucrados en la Defensa Nacional el Poder Ejecutivo le asigna la Misión de gestionar todo lo relativo a la obtención y la gestión de los recursos humanos y materiales, necesarios para aplicar la PDN, o sea que no es el CODENA ni la CIDEN la encargada de una misión tan multidisciplinaria y multisectorial, sino que le asigna a uno de los cuatro instrumentos tan importante responsabilidad. Aquí nace la interrogante si de ser necesarios más recursos para el MSP para afrontar una pandemia será este Ministerio el encargado de gestionar dichos recursos.

En este último punto el Gral. de Ejército Milton Ituarte, el Gral. Del Aire Ramon Bonilla, y el también ex Coordinador de Inteligencia Augusto Gregori hicieron referencia a que el MDN no es el órgano adecuado para gestionar esta PDN, ya que en ella al participar varios actores del Estado debería ser el CODENA en responsable de la gestión de la misma y el MDN ser responsable de gestionar la Política Militar de Defensa.

Nos centraremos, para el objetivo de esta investigación en los Objetivos y las Acciones Estratégicas que describe la PDN, para luego analizar, quién los puede ejecutar y

³³ Política de Defensa Nacional, Decreto 105, del 29 de abril d 2014

si hay precisiones para cada uno de los actores, y si hay mediciones y reglas de control y coordinación para una buena ejecución. (Implementación segunda fase de una Política Pública)

1.- Objetivos de la Defensa Nacional

En el diseño de la PDN luego de diagnosticar el Escenario Internacional, Regional y Nacional se establecieron cuales son los Intereses Nacionales Estratégicos que contribuyen a asegurar los Intereses Nacionales Vitales para la Nación y que ellos se traducen luego en Objetivos de carácter Permanente³⁴

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

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

2.- Objetivos de carácter estratégico³⁵, son los necesarios acorde a los Intereses Nacionales Estratégicos

- Contribuir a mantener la paz, la seguridad internacional, la solidaridad y respeto a la vida humana.
- Profundizar las relaciones de cooperación y confianza mutua con los demás países de la región.
- Fortalecer la infraestructura educativa y social del país para asegurar las capacidades de la niñez, brindando oportunidades para su desarrollo.
- Fortalecer el compromiso democrático en la región

³⁴ IDEM

³⁵ Política de Defensa Nacional, Decreto 105, del 29 de abril d 2014

- Promover el desarrollo del conocimiento y la investigación científica en el país y la adquisición de tecnología.
- Proteger los recursos naturales estratégicos renovables y no renovables.
- Contribuir a la protección del Medio Ambiente.
- Mantener y promover una mayor presencia del Estado Uruguayo en el Continente Antártico.
- Fortalecer la presencia del Estado en los espacios terrestres, marítimos y aéreos de interés nacional, así como en las organizaciones internacionales que regulan los mismos.

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

Nos adelantamos un poco al siguiente capítulo y vemos como ejemplo en el Objetivo: “Promover el desarrollo del conocimiento y la investigación científica en el país y la adquisición de tecnología”, imaginamos al Ministerio de Educación y Cultura, al Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), a la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANNI), la Universidad de la República (UDELAR), trabajando en la ejecución de este objetivo tan importante, o sea estos actores deberían integrar el SISTEMA, veremos en el análisis de la PDN si están o no involucrados.

3.- Obstáculos

La PDN establece un capítulo para establecer cuales son los Obstáculos que podríamos enfrentar³⁶ que a continuación mencionaremos:

- El deterioro del Medio Ambiente
- La aparición de Pandemias
- El Crimen Organizado
- Los Actos Terroristas

³⁶ Política de Defensa Nacional, Decreto 105, del 29 de abril d 2014

- La materialización del Espionaje y los ataques Cibernéticos
- La inestabilidad democrática en la Región
- El surgimiento de Guerras Extra-Continetales
- El agravamiento de conflictos regionales
- Las crisis económicas
- La apropiación y el control indebido de los recursos estratégicos

Como se aprecia estos Obstáculos son amenazas para la conquista de los Objetivos Estratégicos desarrollados con anterioridad, las cuales son difíciles de controlar, (terrorismo, narco terrorismo, narco tráfico, tráfico de niños, mujeres, armas, sustancias peligrosas) ya que son provocadas muchas veces por factores exógenos, contextos regionales e internacionales donde nuestro país, nuestro poder nacional no puede influir de manera sobresaliente para poder evitar muchas de esas amenazas.

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

La seguridad de los Estados del Hemisferio se ve afectada, en diferente forma, por amenazas tradicionales y por las siguientes nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa:

- *el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos;*
- *la pobreza extrema y la exclusión social que afectan la estabilidad y la democracia, erosionan la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados;*
- *los desastres naturales y los de origen humano, enfermedades y riesgos a la salud, y el deterioro del medio ambiente;*
- *la trata de personas;*
- *los ataques a la seguridad cibernética;*
- *la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos,*

- *la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.*

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

Algunos académicos señalan que la gobernabilidad (G) es una función de los factores políticos (P), sociales (So), económicos (E), jurídicos (J) y de seguridad (Se), de forma tal que ninguno de ellos puede tender a cero, pues en tal caso toda la gobernabilidad tiende a cero.

$$G = f(P, So, E, J, Se.) \text{ tendencia mayor a } 0$$

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

Por último, la PDN establece los Lineamientos Estratégicos para la Defensa Nacional, que están definidos en función de los Objetivos a obtener, describiendo un conjunto de acciones tendientes a alcanzarlos y mantenerlos, considerando la magnitud de los obstáculos que han sido expuestos. Los lineamientos están separados en el aspecto Nacional unos 35 lineamientos e Internacional unos 27 lineamientos

4.- Lineamientos Estratégicos³⁷

Veremos algunos aspectos nacionales:

- Preservar el Estado de Derecho y fortalecer el Estado y las instituciones gubernamentales como expresión de la Democracia, en cuanto representantes del pueblo soberano.
- Potenciar el adecuado desarrollo de la niñez y adolescencia y promover su inclusión educativa, como condicionantes del porvenir de la nación.
- Promover y fortalecer el establecimiento de poblaciones en las zonas de frontera y en aquellas que se consideren estratégicas por la autoridad competente, estimulando la instalación de servicios públicos, fomentando políticas de empleo y creación de las infraestructuras necesarias.
- Propiciar políticas que incentiven la valorización de nuestros recursos naturales estratégicos como un factor de desarrollo económico nacional y ejercer los controles necesarios para asegurar su explotación en términos de sustentabilidad; adecuando el marco normativo y las capacidades del Estado para tal fin.
- Orientar los programas de investigación científica y tecnológica para fortalecer las capacidades de la Defensa Nacional.
- Profundizar las políticas de participación ciudadana activa, coordinando las mismas a nivel nacional, departamental y local.
- Aumentar los niveles de profesionalización en seguridad y defensa, continuando con la mejora y modernización de la formación doctrinaria, la calidad de los ingresos salariales, la actuación de los marcos jurídicos, la tecnificación, la calidad del equipamiento, comunicaciones, capacidad de movilidad y despliegue permanente en todo el territorio.
- Fortalecer el sistema de Inteligencia del Estado.

³⁷ Política de Defensa Nacional, Decreto 105, del 29 de abril d 2014, ver Anexo-----

El proceso de Implementación de la Política de Defensa Nacional de la República Oriental del Uruguay

- Generar en la Policía una cultura de transparencia y rendición de cuentas periódicas, frente a la población de cada jurisdicción.
- Proteger al Uruguay de ataques cibernéticos y preservar la reserva de datos producto de la gestión estatal y privada, tanto a nivel nacional como regional, en cuanto esta última corresponda.

Veremos algunos aspectos Internacionales

- Promover la coordinación permanente entre los Ministerios de Defensa Nacional, Interior, Economía y Finanzas y Relaciones Exteriores, para la actualización de la información acerca de los obstáculos y riesgos potenciales que se deriven de la situación internacional.
- Fortalecer los mecanismos políticos de cooperación del MERCOSUR y la UNASUR, en particular los vinculados a la aplicación de la cláusula democrática y el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la Democracia, en caso de ruptura institucional en los países de la región.
- Continuar la diversidad de mercados de forma de disminuir la vulnerabilidad del país ante eventos mundiales adversos.
- Prever medidas de protección de la población ante los impactos ambientales y biológicos.
- Participar activamente del esquema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas a través de mecanismos previstos por esa organización, en cuanto represente una decisión soberana determinada por la política exterior uruguaya, de acuerdo con los términos de la Ley Marco de Defensa Nacional.
- Contribuir, a través de la diplomacia, a la reducción de los conflictos regionales y a la generación de zonas de paz, sin armas nucleares; respetando los principios de solución pacífica de las controversias, de no intervención en los asuntos internos de otras naciones y de autodeterminación de los pueblos.

- Profundizar los vínculos entre los países de la región en especial énfasis en áreas académicas, comerciales y turísticas.

Se seleccionaron algunos aspectos nacionales e internacionales, que son aquellas acciones estratégicas que en el próximo capítulo analizaremos conjuntamente con los posibles obstáculos que pueden encontrar los Actores Estratégicos para llegar a cumplir con los Objetivos Estratégicos dispuestos por la PDN y vistos en este capítulo.

También analizaremos más a fondo el tema de qué actores deben de participar en la misma, qué actores estratégicos forman este SISTEMA tan complejo que debe llevar adelante la PDN, y dónde está el papel de la Ciudadanía que acorde a esta Política Pública está muy involucrada.

CAPITULO III- ANÁLISIS DE LA FASE IMPLEMENTACION DE LA POLITICA DE DEFENSA NACIONAL

Para analizar esta fase tomaremos como marco teórico el contenido desarrollado en el Cap.I principalmente lo descrito por el teórico Richard Elmore. De él extraeremos los conceptos de **Organización del Sistema**, la ejecución por parte **de la Burocracia**, las precisiones de coordinación y **control para poder monitorear** la implementación e imaginaremos algunos **escenarios futuros** para realizar un análisis prospectivo.

Comencemos por identificar el Sistema (tomaremos la definición académica: *conjunto de elementos que interactúan en forma organizada para el logro de objetivos o un propósito en común*) cuyo propósito común es el logro de los Objetivos Estratégicos, asignados en la PDN. Si nos guiamos por la conformación del CODENA, podemos ir adelantando que los cuatro Ministerios que integran el mismo no podrán ejecutar, ni solos, ni en su conjunto los 9 objetivos estratégicos que se mencionan en la PDN sin incluir en el Sistema a otros actores estratégicos de rango ministerial en primera fase que harán posible acercarse al cumplimiento de los OO.EE.

La PDN destaca en su diseño que los instrumentos fundamentales para la ejecución son; la Diplomacia, la Economía, la Seguridad Pública y la Defensa Militar. Pero también agrega seguidamente que en el proceso de diseño, implementación, ejecución y evaluación de las Políticas Públicas en materia de Defensa Nacional interactuarán todos los actores citados, además de aquellos específicamente involucrados. Si ponemos atención a los OO.EE. diseñados en el presente decreto veremos que son varios los actores necesarios a involucrar y que luego de realizada la investigación esta arrojó que ninguno participó del diseño y se desconoce si los mismos tienen conocimiento de sus obligaciones para con la PDN.

El actual Jefe del ESMAD, Gral. De Ejército Nelson Pintos, nos manifestó que luego de terminada la redacción de la PDN existieron algunos ejercicios combinados (FF.AA. y Actores públicos) por temas del medio ambiente, específicamente el agua, con participación de fuerzas vivas de Maldonado y del ente público OSE, también ejercicios

combinados en la División Ejército IV con miembros del MGAP, con el tema enfermedades equinas, el MSP con posibles epidemias, varios ejercicios que apuntan a tareas de la Defensa Nacional pero que los actores en si no sabían de dicha relación, simplemente fueron a realizar el ejercicio porque así se lo requirieron.

Uno de los temas centrales de esta investigación fue demostrar que cuando se dice “además de aquellos actores específicamente involucrados” estamos ante un vacío de conocimiento por parte de esos posibles “actores involucrados” por el desconocimiento de la PDN y si esos actores no tienen conocimiento es muy difícil que llegemos a una cultura de Defensa como lo determina el documento a estudio.

Hemos visto en forma muy elemental como el Sistema no está claramente diseñado, a los efectos de los cometidos de la PDN, pero todo Sistema debe tener alguien que lo regule, que lo gestione, que administre las necesidades y vea si se necesitan correcciones o no para interactuar en forma más eficiente, aquí vemos que acorde a los cometidos del MDN, es éste a través de su Área Política Defensa Nacional que debe de gestionar la implementación de dicha política. O sea, una PDN que es multidisciplinaria, multisectorial, amplia en su concepto y contenido, donde encontramos que más del 90 % de sus Objetivos y acciones Estratégicas son de la órbita Civil, se le asigna su gestión a la órbita Militar. Nos hacemos la imaginación mental, si es correcto que el MDN gestione los recursos humanos y materiales como lo dicen sus cometidos de todos los “actores parte” de trabajar en esta PDN.

Por un lado vemos que en la parte legal, institucional hay un sector y justamente el del entorno militar, un sector de los cuatros que integran el CODENA que tiene asignado la gestión de los recursos, insistimos humanos y materiales para alcanzar los Objetivos Permanentes y Estratégicos, que como vimos en el anterior capítulo, el principal y permanente es el Desarrollo Económico y Social, vemos aquí en forma muy rápida que excede largamente el nivel militar y a juicio del investigador también excede las posibilidades de actuación de los cuatro instrumentos citados en el párrafo anterior. Queda muy claro en la lectura de los documentos, en el transcurso de la investigación y en las entrevistas realizadas, que la PDN es algo global, Nacional y no sectorial por lo tanto no se la debe confundir con los temas militares, aunque ellos forman parte de la misma, como los temas de la diplomacia, la seguridad, la economía y también la educación, la

salud, el medio ambiente, diferentes sectores que no se nombran pero hay muchas acciones estratégicas que deberán ser cumplida por estos actores entre otros.

Un integrante muy importante del Sistema, es la Sociedad en su conjunto o sea la Ciudadanía que en su texto la PDN lo deja bien en claro en uno de sus párrafos más importante: “ Así, el involucramiento y la participación ciudadana en la Implementación de la Defensa del país, en las múltiples formas que ésta tiene, son condición fundamental para afrontar los desafíos presentes y futuros” Desde proteger el Medio Ambiente, la participación en el entorno internacional, la protección de los recursos naturales, el cuidado de la niñez entre otros son prueba de cómo el Sistema, que va a tener que ejecutar las acciones dispuestas en la PDN, es muy amplio, no sólo a los cuatro instrumentos, sino también a otros actores que pueden estar involucrados, que sin duda incluye a la Sociedad en forma completa.

Esa Sociedad que como parte del Sistema y como lo indica la PDN debe de desarrollar una cultura de DEFENSA NACIONAL, aspecto fundamental para sensibilizar acerca de la importancia de los Objetivos Nacionales, de carácter Permanente y de carácter Estratégico, es el actor principal del Sistema y debe ser educado y gestionado al mas alto nivel, ya que ellos o parte de ellos serán parte del aparato burocrático que luego llevará las acciones estratégicas al papel y a ejecutarlas realmente.

No hay dudas que para desarrollar una cultura de Defensa y que la misma se entienda como la definición que ya hemos vista, que se entienda que no sólo son cuestiones militares o de guerra como el viejo paradigma de la Defensa Nacional que hasta pasando los años 80 se mantenía, y que el nuevo paradigma, principalmente en la región va de la mano con el cuidado del desarrollo del país, es que se necesita educar y difundir la presente PDN en todos los ámbitos y ya adelantamos que desde un punto de vista institucional el MDN no parece ser el mejor medio para realizar esta gestión. Puede ser uno de los actores que colaboren en la difusión, pero no el gestor.

El actor estratégico principal es la Sociedad, es el consumidor final y dentro de los ámbitos de cada uno de los habitantes también es el ejecutor final. La misma es de un gran valor estratégico que esta tiene ya que contribuye a: Obtener información precisa y actualizada, canaliza los recursos económicos y humanos adicionales a los públicos, les da sustento social a las políticas y permite una mayor capacidad de la gestión pública.

Vimos en el capítulo anterior como la PDN, contiene en forma muy bien detallada un estudio del contexto internacional, regional y nacional, como así también el posible escenario futuro al 2030 para nuestro país, los intereses nacionales que inspiran al Uruguay, los Objetivos de la Defensa Nacional, que obstáculos podemos enfrentar y los lineamientos estratégicos que los podríamos definir como las Acciones Estratégicas. Y aquí es importante subrayar que el ámbito donde actúa este Sistema tan complejo, no tiene límites ya que tanto en el entorno Nacional como Internacional hay acciones estratégicas para realizar. Esto hace que el Sistema sea aún más complejo ya que aparte de ser sus integrantes el conjunto de la Sociedad también sus ámbitos de influencia son sin límites, para lo cual el otro enfoque de dan los autores del marco teórico; la Burocracia, pasa a tener un rol de suma importancia.

A fines de Enero del año 2016, año en curso ocurrió un hecho que no está muy vinculado a la PDN pero que muestra como a veces la Burocracia, sino está entrenada o concientizada de los objetivos a alcanzar puede cometer errores graves, y el hecho a que se trae como referencia para iluminar un poco el accionar de la Burocracia, ocurrió en un incendio en una ladera del Cerro San Antonio, cerca de la localidad de Piriápolis, Maldonado. La prensa³⁸ del día siguiente difundió que UTE demoró dos horas en autorizar el corte de energía eléctrica, por lo cual Fuerzas Combinadas que estaban atacando el incendio debieron aguardar que un funcionario del ente de la mencionada localidad, recibiera la autorización administrativa para realizar el corte de luz tan necesario para que el personal de Bomberos, FF.AA. Intendencia del lugar y ciudadanos que colaboraban pudieran continuar con su misión sin correr riesgos que podrían ocurrir por las líneas de energía que pasaban por el lugar como así también algunos hogares que estaban cerca del siniestro.

Esto último muestra como la Burocracia si no está concientizada de la situación no actuará en forma atinente ante una situación no rutinaria. Una vez más observamos la importancia de la difusión de esta PDN y no mucho menor el tema de la Cultura en Defensa que la Sociedad debe de consumir. Uno de los investigados, el Prof Carlos Luján nos decía que este es un tema de baja preocupación y que la Burocracia en primera

³⁸ Diario EL PAIS del 29 de enero 2016. "La burocracia retrasó el incendio"

instancia actuará con indiferencia ya que al haber mala difusión no está compenetrada de lo que significa la PDN.

1.- Objetivos

A continuación, volveremos a ver los Objetivos que se plantean en la PDN y tratar de identificar que parte de la Burocracia debería atender dicho objetivo. No hay dudas que en la fase implementación, es donde se juega una política pública ya que la misma puede estar muy bien diseñada, pero si se seleccionan Objetivos que no están al alcance de la mano, de quién lo debe ejecutar o si la persona o el actor estratégico que debe ejecutar no tiene conocimiento, difícilmente una Política Pública llegue a buen puerto.

Comenzaremos por ver los Objetivos de carácter Permanente

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

Estos objetivos necesitan de toda la institucionalidad del Estado ya que desde los tres poderes; Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial se realizan tareas cotidianas que van en pos de garantizar la Soberanía, la Integridad Territorial, la Paz, la integridad de sus habitantes, desde todo el aparato estatal se realizan acciones para cumplir con este objetivo. Aquí comenzaremos a visualizar si son medibles o no, ¿hay indicadores que me permitan observar cuanta más o menos Soberanía tenemos por ejemplo? Difícilmente en estos Objetivos permanentes que abarcan a más de un Gobierno se puedan establecer indicadores para su monitoreo y posterior evaluación.

Ahora pasaremos a describir nuevamente los Objetivos de carácter estratégico, los iremos viendo de a uno y trataremos de ir identificando actores estratégicos que algunas acciones estratégicas deban de hacer para su conquista o mantenimiento, visualizando el aparato burocrático que ejecutará las acciones correspondientes, que como vimos en el capítulo anterior, son las necesarias acorde a los Intereses Nacionales Estratégicos.

Es oportuno aclarar en este momento que dichos Objetivos tienen una dificultad muy grande en su medición ya que como nos decía el representante del MRREE, Prof. Carlos Luján, no se pueden medir porque nunca se habló como se iba a monitorear y a evaluar la PDN. A juicio del mencionado profesional y también de otros investigadores el órgano o la agencia para monitorear y evaluar la gestión de la PDN no es el MDN el más adecuado ya que el mismo deberá monitorear y evaluar la Política Militar de Defensa una vez que esté redactada.

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

¿Quién contribuye a mantener la paz y la seguridad internacional? ¿Quién o quienes a contribuir con el respeto a la vida humana y la solidaridad? En forma muy ligera podríamos decir que el aparato policial y militar contribuyen en gran medida con la paz y seguridad, pero también el aparato diplomático colabora en el tema internacional ya sea en el respeto a la vida humana y la solidaridad de los uruguayos en el exterior como de los ciudadanos que no son respetadas sus vidas y sus derechos en otras latitudes. Ahora bien, ¿y el resto de la Sociedad se cruza de brazos y espera a ver los resultados? Parece lógico suponer que tendría también sus obligaciones para con el Estado y solidariamente para con sus compatriotas.

En este punto imaginemos que los próximos años, antes del 2030, ocurra un Acto Terrorista, (obstáculo mencionado en esta PDN), en la región, ¿cómo actuará nuestra sociedad?, ¿Será solidaria?, ¿Cómo deberán actuar los otros ministerios? ¿Cómo actuará por ejemplo el Ministerio de Salud Pública ayudando a otros estados por la magnitud del atentado? ¿Cómo nos preparamos para estas acciones antes de que ocurran? Interrogantes todas que si están es porque faltan precisiones para cumplir este objetivo. Que seguramente se cumplirá si se llevan a cabo las siguientes acciones estratégicas indicadas en la PDN: Fortalecer los mecanismos políticos de cooperación del MERCOSUR y la UNASUR.

Otro actor estratégico a nuestro entender es el Poder Legislativo, ya que con sus leyes o con su contralor también colaboran en esta tarea de la Defensa Nacional. Aquí haremos un paréntesis y realizaremos algún aporte logrado de las entrevistas que es válido para todos los Objetivos. Es el hecho que la PDN que se diseñó con los representantes de los que integran el CODENA como ya vimos, no

pasó por las comisiones de Defensa del Senado ni de Diputados, y si tomamos en cuenta la multidisciplinidad y multisectorial de la misma no pasó por ninguna comisión del palacio Legislativo en ninguna cámara, por lo tanto, el sistema político como tal está algo rengó.

Recordaremos ahora los aspectos que nos decía Richard Elmore en el marco teórico, Capítulo I, cuando describía una manera de estudiar las Políticas Públicas desde la Implementación, primero hace mención que la Política debe tener Objetivos bien marcados y también se le debe asignar a las Unidades Subordinadas responsabilidades y parámetros de desempeño que sean congruentes con esos objetivos. Como vemos en este primer objetivo las Unidades Subordinadas que en principio no están del todo claras no tienen parámetros de desempeño.

Pese a que vimos que el MDN tiene como cometidos gerenciar las actividades de la PDN en esta no encontramos el detalle de las Unidades subordinadas ni la asignación de recursos, ni los parámetros de desempeño tan necesarios en todo proceso de Planificación Estratégica.

Otro de los puntos importantes del Marco Teórico nos decía que para analizar una Política Pública en esta fase se debería considerar las relaciones existentes entre los actores que diseñaron la Política y la Burocracia que la llevará a la práctica. Tema que no fue visto ni a través de las entrevistas ni en el documento aprobado por el PE. Dentro De esa relación entre actores políticos y actores burócratas también encontramos acorde al Marco Teórico seleccionado las relaciones de lucha que habrá en distintos niveles para la obtención de más recursos.

Continuaremos analizando los otros Objetivos de carácter estratégicos;

- **Profundizar las relaciones de cooperación y confianza mutua con los demás países de la región.**

¿Quién debe de profundizar las relaciones de cooperación mutua en la región? A primera vista uno dirá que el Ministerio de RR.EE., pero y ¿los demás ministerios?

Todo el entorno de las medidas de Salud, humana y animal, los temas de contrabando, narcotráfico, correspondencias educacionales, seguridad de las fronteras, ayuda y colaboración en la protección del Medio Ambiente, todo lo que domina el tema de los recursos estratégicos no

renovables, muchos son los temas de colaboración y ayuda mutua en este objetivo estratégico.

En este punto imaginemos que los próximos años, antes del 2030, ocurra una Pandemia en el MERCOSUR, ¿cómo actuará nuestros actores estratégicos de nivel ministerial? ¿Cómo actuará por ejemplo el Ministerio de Salud Pública ayudando a otros estados por la magnitud de la pandemia? ¿Cómo nos preparamos para estas acciones antes de que ocurran? Interrogantes todas que nuevamente reiteramos que si están es porque faltan precisiones para cumplir este objetivo.

Una vez más recalcamos la importancia de que todas las unidades subordinadas conozcan sus obligaciones, tengan parámetros de medición en sus metas para saber de esa manera de qué forma se está logrando el objetivo dispuesto, también es necesario saber las relaciones entre los distintos actores, se requiere de un enlace previo mucho antes a que esto suceda. Es necesario conocer quién está del otro lado del teléfono si algún día aparece una pandemia en todo el MERCOSUR.

Segundo objetivo que analizamos y volvemos a reiterar que el MDN es sólo una parte importante de todas las acciones estratégicas necesarias para alcanzar este objetivo al igual que en todos los demás, pero no parece más apropiado que un Ministerio sea el que deba gestionar todos los recursos humanos y materiales como lo indican sus cometidos.

- **Fortalecer la infraestructura educativa y social del país para asegurar las capacidades de la niñez, brindando oportunidades para su desarrollo.**

¿Quién es el responsable de fortalecer la infraestructura educativa y social del País? ¿Qué capacidades necesita la niñez? Nuevamente haciendo un poco de prospectiva nos imaginamos un escenario donde el Ministerio de Educación y Cultura, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y demás organismos que tienen que ver con la enseñanza primaria y liceal son responsables directos de este Objetivo Estratégico tan importante para el futuro de la Sociedad y cómo influye para obtener oportunidades para el desarrollo de la Nación. Y ¿los sindicatos, las organizaciones sociales especialistas en

educación, las instituciones privadas, el resto de la Sociedad no debería conocer claramente este objetivo y saber de que son responsables?

Volvemos a nombrar a otro actor estratégico que tiene que ver y mucho con el tema educacional, a nuestro entender es el Poder Legislativo, ya que con sus leyes o con su contralor también colaboran en esta tarea de la Educación. Debemos recordar que todo nace con una Ley de Educación vigente, con objetivos, con estructuras que públicos y privados deben de respetar. Nuevamente recordamos que el PL no estuvo presente en esta redacción de la PDN ni tampoco fue a discusión en sus comisiones correspondientes.

Una vez más recordaremos el marco teórico y queda claro que no hay conocimiento de las unidades subordinadas, el sistema no conoce los OO.EE. y no hay parámetros para medir a la Burocracia si está en el sentido que la CEDIN planificó esta PDN.

¿Será el MDN el que gestionará los recursos de la Educación, asignará objetivos a las unidades subordinadas, entregará o solicitará al PE más recursos para la educación? Claramente vemos que no es el órgano competente para gestionar una PDN.

- **Fortalecer el compromiso democrático en la región**

Este es un Objetivo que es tan global que diríamos que no hay un solo actor responsable ya que, desde el MRREE, el PE, el PL, ya sea como actores estratégicos actuando solos o dentro de organizaciones como la ONU, la OEA, la UNASUR y el MERCOSUR este último a pesar de ser una organización con fines económicos ha llegado acuerdos políticos que van mucho mas allá que la economía. ¿Quién es el responsable de fijar las políticas adecuadas para mantener el compromiso democrático en la región? ¿Cuáles son las pautas para visualizar si algún Estado miembro perdió su institucionalidad y está en riesgo la democracia en dicho Estado y por ende en la Región?

Los actores estratégicos son variados, desde el Poder Legislativo pasando por la justicia, el Poder Ejecutivo, pero al momento de definir si la región está en problemas, ¿quién decide que pautas se han quebrantado? ¿No habrá mientras tanto antes de llegar a ese extremo acciones a cumplir para mantener la

región en democracia? ¿Qué indicadores deberíamos estar observando para adelantarnos antes que ocurran las situaciones ya vividas en Paraguay y actualmente al estar redactando esta investigación Brasil (Marzo 2016).

Si repasamos el marco teórico, ¿cuál es el sistema adecuado para encauzar este OE? Hay indicadores adecuados, ¿qué debe hacer el aparato burocrático? Y un tema que hasta el momento no lo hemos profundizado pero la Inteligencia Estratégica, al más alto nivel no debería tener Elementos Esenciales de Información (EEI) son aquellas interrogantes que los organismos de Inteligencia deben de evacuar constantemente y monitorear sus resultados.

Sin lugar a dudas nuevamente el MDN no es el órgano competente para gestionar una PDN. Como lo han establecido por decreto ya descrito en el Cap.II.

- **Promover el desarrollo del conocimiento y la investigación científica en el país y la adquisición de tecnología.**

¿Quién es el responsable del conocimiento y la investigación científica conjuntamente con la tecnología? ¿Qué capacidades necesita el País para que los actores responsables tengan una idea de cuál es el rumbo? Por ejemplo; ¿necesitamos un satélite o un país amigo que tenga un satélite? Interrogantes estas que al momento de identificar el Sistema nos hace pensar en qué actores estratégicos deberían ser responsables de llevar este OE adelante. Y en la faz privada, pasa exactamente lo mismo, ya que el Estado no tiene por qué realizar todo, el mismo se puede asociar con instituciones tecnológicas y de investigación científica que conjuntamente ambos busquen un mismo resultado.

Si pensamos en un posible escenario futuro a corta distancia y nos planteáramos metas medibles para los próximos años, lo primero hacer, es dibujar el Sistema, y ver que actores son necesarios. Por suerte vemos que desde el año 2005 existe un Gabinete Interministerial (GMI) que debe gestionar los lineamientos estratégicos en esta temática. Los involucrados son: Ministro de Educación y Cultura (MEC), quien lo preside; Ministro de Salud Pública; Ministro de Agricultura y Pesca (MGAP); Ministro de Industria, Energía y

Minería (MIEM); Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP); y Ministro de Economía y Finanzas (MEF). La Secretaría Ejecutiva es ejercida por la DICYT desde marzo de 2010. Posteriormente, con la aprobación de la ley 18.084 el GMI adquiere rango legal y se le otorga el rol central en la fijación de lineamientos político-estratégicos. Dicha norma establece, asimismo, los cometidos y competencias de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) y el Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología (CONICYT) que –ampliado y revitalizado– actúa como órgano de consulta y asesoramiento del sistema. En este OE el Sistema está formado, aunque para llegar a buen puerto faltan algunas organizaciones particulares, institutos y ONGs que traban en dicha materia. Ahora bien, este GMI ¿conoce la PDN? De las investigaciones se desprende que no la conocen.

Insistimos como en los anteriores OOEE que el PL debe estar presente en los Sistemas que llevan a cabo la conquista de dichos Objetivos y también los Organismos de Inteligencia que en este como en los otros puntos pueden suministrar información de suma importancia para el sistema. En este Objetivo en particular deberíamos tener en cuenta la Universidad de la República y a la Facultad de Ciencias donde se realizan distintas investigaciones de todo tipo que podrían colaborar a conquistar este objetivo.

Una vez más Recordaremos el marco teórico y en este OE el sistema está bastante bien organizado, pero se desconoce si tienen indicadores plausibles de medirse y conocer si la Burocracia está en el camino que la CEDIN intentó planificar para esta PDN.

No hay dudas que, aunque seamos reiterativos en ninguno de los OOEE mencionados hasta el presente el MDN el que gestionará los recursos materiales y humanos ya que no es el órgano competente para gestionar una PDN.

- **Proteger los recursos naturales estratégicos renovables y no renovables.**

¿Cuáles son los recursos Naturales a proteger y de qué debemos protegerlos? Una vez que tengamos esta respuesta nos deberíamos hacer la interrogante de ¿Quiénes son los actores responsables de proteger? ¿Cuáles son los actores públicos y cuales los actores privados? ¿Cuáles son las pautas para

visualizar si algún actor estratégico en la región está interesado en algún recurso estratégico nuestro que en forma intencional o no pueda influir en su contaminación o pérdida del mismo?

A juicio del investigador y producto de esta investigación llegamos a la conclusión que en este tema tan sensible los actores son variados; desde el Ministerio de Ganadería y Agricultura, el Ministerio de Vivienda Territorial y Medio Ambiente, con su Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) el Ministerio de Industria y Energía que también comenzó a desarrollar en los últimos años políticas del uso de la energía renovable, los entes autónomos como OSE y ANCAP con sus proyectos de investigación, los privados en sus distintas Asociaciones o Cámaras empresariales de todos aquellos que tienen que ver con emprendimientos que pueden dañar los recursos naturales, la Sociedad a través de distintas ONGs ambientalistas que se preocupan por este tema.

El Poder Ejecutivo y Legislativo son actores muy importantes y hoy en día se vislumbra al Poder Judicial con proyectos de legislación que proteja el Medio Ambiente, lugar donde se encuentran los Recursos Naturales, sean estos renovables o no. Como vemos hasta aquí si comenzáramos a diagramar el Sistema para cumplir con nuestro propósito de ver quiénes son los actores que van a implementar esta Política Pública vemos que los actores son muy variados y múltiples.

Podemos tener en este punto amenazas naturales como los accidentes climáticos o amenazas provocadas por el hombre que con el continuo desarrollo de la industria por avanzar en la economía desarrollista pueden dañar recursos naturales como el agua, el suelo, el aire y es por esto que es sumamente necesario tener indicadores claros, metas e indicadores de gestión que todos los actores del sistema conozcan y sepan a donde deben conducir sus políticas sectoriales. Como lo dicen los teóricos estudiados, Sistema, Indicadores, Burocracia son todos elementos que deben estar bien enlazados, conocerse y conocer lo que hay que ejecutar para que una política pública se cumpla. También la Inteligencia estratégica juega un rol importante como en todos los OO.EE. ya que puede dar información oportuna gracias a monitoreos locales y

regionales de distintos ítems que arrojan luz sobre este Objetivo. Y en el tema gestión de todos los recursos públicos y privados, materiales y humanos no quedan duda que no es el MDN el más acorde para este tema, sino que debería existir una secretaría u órgano multisectorial encargado del tema con la guía del MVOTMA.

- **Contribuir a la protección del Medio Ambiente.**

Para este Objetivo rigen todos los enunciados del Objetivo Estratégico anterior ya que los recursos naturales renovables o no renovables se encuentran en el Medio Ambiente, ya sea en el suelo Terrestre, en el suelo Acuático o en el Aire. Protegiendo el Medio Ambiente protegeremos los recursos naturales ya sean estos renovables o no, y para esto los actores son los mismos, las interrogantes son las mismas y repetimos nuevamente que si hay tantas interrogantes es que no se puede implementar esta PDN en forma eficaz y eficiente.

- **Mantener y promover una mayor presencia del Estado Uruguayo en el Continente Antártico.**

Desde el 11 de Enero de 1980 que nuestro País se adhirió al Tratado de la Antártida no se ha dejado hasta la fecha ni un solo día de permanencia en la Base Artigas en el continente Antártico y a tales efectos existe el Instituto Antártico Uruguayo con autoridades del MDN, y delegados del MRREE y del MEC. En dicha base permanecen en distintas épocas del año acorde a las posibilidades climáticas investigadores, científicos de distintos centros de investigación del Estado que llevan adelante la presencia de nuestro País en dicho lugar y las prácticas científicas correspondientes a los recursos naturales de la zona.

Podemos decir que el sistema está completo, que tienen objetivos claros el mencionado Instituto pero que los mismos no saben que son un objetivo de la PDN por falta de difusión de la misma.

Este es uno de los Objetivos que tiene todos sus actores en sintonía, con recursos humanos y materiales acordes y que desde hace tiempo vienen llevando a cabo dicha misión.

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

Lo primero a preguntarnos es ¿Cuáles son los espacios terrestres, marítimos y aéreos de interés nacional? ¿Tenemos algún rincón de nuestro territorio ya sea en tierra mar o aire que no sea de interés? A juicio del investigador este objetivo habla del Territorio Nacional en todas sus dimensiones. Ahora bien ¿existen Organizaciones Internacionales que regulan nuestro territorio? De existir ¿hay una legislación superior a la nuestra que regula su uso, que debemos cumplir? Y la pregunta que cae a continuación que elemento del Estado, ¿qué actor estratégico tiene presencia en todo el territorio o se necesita que tenga presencia en todo el territorio para fortalecer la presencia del Estado? Esta última interrogante es la más rápida de responder ya que el MDN a través de sus Fuerzas Armadas tiene o debería tener los medios necesarios para estar presente en todo el territorio, tal vez no en forma práctica, pero estar presente en poco lapso de tiempo sin ser necesario, que es el caso del espacio acuático y el aire. Pero también el MEC a través de los institutos de enseñanza está presente en todo el territorio y a través de la Educación también el Estado está presente en el suelo terrestre principalmente.

Ahora bien si hablamos de sistema, no sólo las FF.AA. y el MEC tienen presencia en casi la totalidad del territorio, ya que las Fuerzas Policiales, la Dirección Nacional de Aduanas, las oficinas del MGAP, las dependencias municipales y demás organismos del Estado también deben de integrar este sistema para cumplir este objetivo y para ello deben de interrelacionarse al igual que todos los actores mencionados en los OOEE anteriores, cada sistema debe de estar aceitado de forma tal que sus integrantes, o sea el aparato burocrático tenga conocimiento de que forma cumplir con dicho objetivo.

Si analizáramos un poco más a fondo este objetivo, podríamos decir que es imposible tener presencia en más de 176.000 Kilómetros cuadrados, sus vías navegables, sus rutas, el espacio aéreo en su totalidad y el espacio acuático con su plataforma marina en su totalidad, por lo cual se necesita determinar bien dónde debemos estar presentes, qué medios tener para llegar lo antes posible a cualquier rincón del territorio y con qué medio más eficaz y eficiente.

Aquí juega un rol muy importante la Inteligencia estratégica, donde todos los actores involucrados deben de aportar información ya sea con su inteligencia militar, policial y hasta de la diplomacia para conocer también la legislación internacional y así poder tener presencia en los lugares donde es imperioso estar. La diplomacia o sea el MRREE juega un rol importante ya que como lo vimos en la PDN nuestra prime medida de protección de nuestro territorio es la diplomacia mucho antes que nuestras FF.AA. por tal motivo la importancia que el sistema en este objetivo esté bien aceitado, los actores se conozcan y tengan conocimiento de que obligaciones tiene cada uno y como se pueden complementar.

Una vez analizados los OOEE acorde al marco teórico seleccionado, podemos ir adelantando algunas conclusiones parciales: El sistema en general para ejecutar la PDN no está definido, y para cada uno de los Objetivos Estratégicos tampoco se ven indicios de que los actores conozcan con quién deben interactuar para cumplir los mismos. Al no estar definido el sistema el aparato burocrático no conoce cuáles son sus funciones, por lo cual podría llegar a pasar que al cumplir su función esta no esté en línea con los OOEE trazados. El otro tema de importancia que también se refleja en el marco teórico son los indicadores de gestión para poder medir y evaluar una política pública, cosa que en esta PDN no se encuentra y que a través de las entrevistas a los miembros que redactaron la misma nunca se tuvieron en cuenta.

2.- Obstáculos

Como ya lo vimos en el Cap.II la PDN describe cuales son los Obstáculos que podríamos enfrentar en un horizonte temporal 2014-2030, los cuales podrían

afectar la preservación y la conquista de los Intereses Nacionales y de los Objetivos Estratégicos ya vistos.

Estos Obstáculos pueden ser de origen natural sin intencionalidad o provocados por el hombre a través de un Estado, una Organización o grupos de personas con intencionalidad de provocar el daño. Son en sí Amenazas reales o potenciales para los cuales el Sistema de la Defensa Nacional debe estar atento. Una de las formas más anticipadas de conocer su posible accionar es una adecuada Inteligencia Estratégica, que la misma a pesar de no integrar la CEDIN, participó de las reuniones a pedido de esta última cuando vieron la importancia de la misma, y la necesidad de tener una alerta temprana para todas las amenazas. De ahí la importancia de la conjunción de esfuerzos en la Defensa Nacional en la prevención y la ejecución de todas las actividades relacionadas con los intereses nacionales y estratégicos. Los mencionados Obstáculos son los siguientes:

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

Estas posibles Amenazas son acciones reales o potenciales que pueden afectar negativamente la conquista de los Objetivos Estratégicos. Es de suma importancia que el Sistema de la Defensa Nacional los interprete adecuadamente, los monitoree, los evalúe constantemente y de las alertas oportunas a todos los miembros del Sistema.

Y aquí volvemos a la pregunta reiterativa, quién da la alerta, quién monitorea estas amenazas tan disímiles y que dichas alertas son tan importantes, en el capítulo anterior nos habíamos hecho las siguientes interrogantes y luego de una

exhaustiva investigación documental y a través de las entrevistas trataremos de dar algunas respuestas; ¿quién está capacitado para esos controles? ¿los que están capacitados conocen la PDN? ¿Estarán también monitoreados por los servicios de inteligencia estratégica del MDN? ¿No hay otros organismos que también en el orden diplomático, económico y policial tienen servicios de inteligencia estratégica? La respuesta a todas las interrogantes es la misma, el Sistema no está preparado ni mentalmente ni sistémicamente ya que no hay coordinaciones entre los mismo y para dar las alertas y monitorear la información relacionada a las posibles amenazas se necesita una inteligencia estratégica que no funciona correctamente en el país, ya que muchos sectores del Estado tienen su propia Inteligencia (Diplomática, Económica, Policial, Militar entre otras) pero fallan las coordinaciones por celos profesionales y falta de educación en Defensa Nacional.

Por último, la PDN establece los Lineamientos Estratégicos para la Defensa Nacional, que están definidos en función de los Objetivos a obtener, describiendo un conjunto de acciones tendientes a alcanzarlos y mantenerlos, considerando la magnitud de los obstáculos que han sido expuestos. Los lineamientos están separados en el aspecto Nacional unos 35 lineamientos e Internacional unos 27 lineamientos

3.- Lineamientos Estratégicos

Aquí seremos reiterativos y volveremos a describir algunos lineamientos estratégicos en el orden Nacional y los confrontaremos con el marco teórico descripto anteriormente:

- Promover y fortalecer el establecimiento de poblaciones en las zonas de frontera y en aquellas que se consideren estratégicas por la autoridad competente, estimulando la instalación de servicios públicos, fomentando políticas de empleo y creación de las infraestructuras necesarias.

Es muy interesante la acción estratégica de promover y fortalecer el establecimiento de poblaciones en las zonas de frontera, y aquí nos preguntamos, ¿quién será el responsable de dicha promoción?, ¿qué incentivos

les darán a los ciudadanos para que se establezcan en dichas zonas? ¿qué o cuál será la autoridad competente que indique cuales son las zonas a poblar? Sin lugar a dudas hay muchos actores involucrados, si quisiéramos identificar un sistema para cumplir con dicha acción o lineamiento estratégico visualizaríamos a los entes públicos, ya que están mencionados, al Ministerio de Trabajo, al Ministerio de Transporte y Obras Públicas, al Ministerio de Educación y Cultura, por supuesto que los temas de seguridad y defensa al crearse nuevas poblaciones y no habrán dudas que al Poder Legislativo ya que deberán de hacerse varias leyes para legalizar esta acción. Si entramos en profundidad en el otro punto del marco teórico que es la Burocracia, o sea los funcionarios de todos los ministerios nombrados y muchos más, ¿conocen esta PDN? ¿Tienen idea que a nivel PE y CODENA se ha dispuesto esto? De las entrevistas realizadas y de la investigación en curso hay un total desconocimiento a las acciones planteadas. No hay en la misma ningún indicador o meta medible por lo cual se pueda medir este lineamiento que es otro de las variables que señalan los teóricos de las Políticas Públicas para analizar la fase de Implementación como lo estamos haciendo.

- Profundizar las políticas de participación ciudadana activa, coordinando las mismas a nivel nacional, departamental y local.

Para esta acción estratégica veamos lo que dice la PDN: Un párrafo muy importante que es preciso mencionar su texto es: “ Así, el involucramiento y la participación ciudadana en la Implementación de la Defensa del país, en las múltiples formas que ésta tiene, son condición fundamental para afrontar los desafíos presentes y futuros” Vemos como el Sistema, que va a tener que ejecutar las acciones dispuestas en la PDN, es muy amplio, no sólo a los cuatro instrumentos, sino también a otros actores que pueden estar involucrados y por último incluye a la Sociedad en forma completa. Dejaremos aquí una interrogante planteada, ¿existirán precisiones de cómo debe actuar esa Sociedad? Aumentar los niveles de profesionalización en seguridad y defensa, continuando con la mejora y modernización de la formación doctrinaria, la calidad de los ingresos salariales, la actuación de los marcos jurídicos, la

tecnificación, la calidad del equipamiento, comunicaciones, capacidad de movilidad y despliegue permanente en todo el territorio.

- Fortalecer el sistema de Inteligencia del Estado.

Este es un punto muy importante ya que para ir midiendo si se alcanzan los OO.EE. para ir observando si los Obstáculos o Amenazas establecidas están más cerca o más lejos, para medir y tener información oportuna para llevar adelante los lineamientos o acciones Estratégicas, se necesita Inteligencia. Y se necesita que funcione un sistema de inteligencia con todos aquellos órganos especializados en distintos temas del quehacer nacional. Aquí tenemos un deber muy importante en el Estado ya que varios organismos realizan esta actividad y a pesar que hoy en día existe un Coordinador de Inteligencia a este actor le faltan las normas legales para llevar adelante y conformar un sistema de Inteligencia acorde a los tiempos que estamos viviendo, acorde al siglo XXI. No hay dudas que en esta acción no se cumplen ninguno de los principios del Marco Teórico, no existe el Sistema, la Burocracia no tiene idea del PDN y no hay indicadores.

Veremos algunos aspectos Internacionales

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

Este es un aspecto primordialmente económico muy importante que sin lugar a dudas necesitará del apoyo de la diplomacia en todo el mundo buscando mercados, pero también del actor principal en este punto; el privado. Para ello en un mundo tan cambiante y con mercados cada vez más exigentes y gobiernos mas protectores, ¿cómo debemos de imbuirnos en este tema? Las crisis económicas como vimos antes son unas de las amenazas, de los obstáculos que el País puede tener impidiendo el desarrollo económico y social en beneficio de todos los ciudadanos, entonces ¿cómo trabajar en este tema? Es necesario la implementación de políticas públicas de carácter empresarial, industrial, etc, que favorezcan el crecimiento del “privado” para que se involucre más en la oferta a mercados no tradicionales. Un sistema de trabajo muy complejo que tanto la burocracia estatal

como los actores privados deben estar en sintonía para llevar adelante esta acción estratégica.

- Prever medidas de protección de la población ante los impactos ambientales y biológicos.

Esta acción se implementará en nuestro Medio Ambiente, que también ya vimos en los Obstáculos lo importante que significa su cuidado y protección, y lo multidisciplinario de la materia en estudio. Los impactos ambientales y biológicos pueden ser realizados de distintos puntos del quehacer nacional, desde una Industria, una explotación agrícola, un servicio de saneamiento municipal, el descuido del hombre, los cambios climáticos, o sea va desde la utilización del suelo, la tierra, el agua y el aire. ¿Cuántos actores están involucrados en este tema? Es un tema que va desde la educación en los niños, pasando por la edad liceal, las costumbres ciudadanas, el mantenimiento de la salubridad, las leyes ambientales, el cuidado de nuestro territorio, la inteligencia oportuna en referencia a las situaciones climáticas, y muchos otros aspectos que llevan a pensar que el sistema está compuesto por la SOCIEDAD en su conjunto. Ya que ella es la oferta y la demanda al mismo tiempo, es la que debe realizar distintas acciones para su propio beneficio.

En las medidas estratégicas seleccionadas tanto en lo Nacional como en lo Internacional hemos visto que no está definido el Sistema, que la Burocracia no tiene conocimiento y que no hay indicadores de gestión tangible ni intangible a los efectos de conocer la marcha de estas acciones. Por último, volvemos a señalar en este capítulo que a juicio del investigador y de que de la totalidad de las personas entrevistadas el MDN no parece ser el actor que deba tener a su cargo la gestión de la PDN.

CAPITULO IV CONCLUSIONES

A.- Del Marco Teórico

Luego de haber investigado la bibliografía en Políticas Públicas hemos llegado a la conclusión que, para analizar una Política Pública, en la Fase de Implementación, que esta investigación tenía como finalidad, se deben de tomar ciertas variables que darán luz a la posibilidad de una buena ejecución de una Política Pública.

Estas variables son **Organización del Sistema**, la Política Pública debe tener bien claro cuál es el sistema que ejecutará sus disposiciones, ya sea en forma general como para cada uno de los detalles que esta haya dispuesto, la segunda variable es: la ejecución por parte **de la Burocracia**, como así también las precisiones de coordinación y **control para poder monitorear** la implementación que fundamentalmente terminan siendo mediciones de metas y objetivos futuros y para ello se deben de imaginar algunos **escenarios futuros** para realizar un análisis prospectivo.

B.- De la Política de Defensa Nacional

La PDN tiene como propósito orientar la acción integral del Estado, es un documento del más alto nivel de gobierno, redactado por una comisión interministerial en la cual participaron representantes de cada ministerio que integra el CODENA, la Secretaría del CODENA representada por el Jefe del ESMAD, el coordinador de Inteligencia y un representante del Presidente de la República.

La PDN tiene muy bien redactados los espacios Internacional, Regional y Nacional, los posibles Obstáculos que podemos encontrar y que impidan la aplicación de esta Política, se desarrollan Objetivos y Lineamientos estratégicos a nivel Nacional e Internacional, dejando un vacío en quienes son los responsables de llevar adelante las responsabilidades descriptas.

A pesar que para la PDN los instrumentos a utilizar para la misma son la Diplomacia, la Economía o sea las Finanzas, la seguridad Interior y la Defensa Militar deja de lado actores muy importantes como la Educación, El Medio Ambiente, la Industria, entre otros.

C.- Finales

De las entrevistas realizadas, de la investigación documental, de la bibliografía estudiada se llega a la conclusión que esta PDN será muy difícil de llevar a cabo su fase de implementación por falta de conocimiento dentro del Estado, por falta de conocimiento en la Sociedad en su conjunto, por no estar bien delimitados los Sistemas que deben de ejecutar la misma, en resumen, el aparato burocrático que llevará adelante la PDN la desconoce. Así mismo para poder ejecutar esta Política Pública se necesitan indicadores de gestión que puedan medir la marcha de la misma y por sobre todo la vinculación de los partidos políticos y del parlamento para seguir legislando sobre la misma, desde la articulación de un sistema de Inteligencia hasta Políticas Públicas en Educación, en Protección del Medio Ambiente, en protección de la industria y búsqueda de nuevos mercados, fomentar la población de zonas fronterizas, entre otras, todas políticas públicas que deberán estar al servicio de esta PDN.

V.- BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (1993) Antología de las Políticas Públicas 4 tomos El estudio de las Políticas Públicas, La hechura de las políticas, Problemas públicos y agenda de gobierno, La implementación de las Políticas. México
- BACHINI, Luis (2009) Monografía CALEN “Uruguay en el combate de las Amenazas Emergentes.
- 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.
- CESIM (2008) Centro de estudios de investigación Militares, Escenarios actuales, panorama de la Seguridad y la Defensa en América Latina, Santiago de Chile, Chile.
- DALY HAYES, Margaret (2001), La Seguridad y la Defensa en el Siglo XXI, Editorial Central de Impresiones, Montevideo, pág.11. Ponencia presentada en el Seminario “La Seguridad y la Defensa en el Siglo XXI”, organizado por el Parlamento Uruguayo y el Centro para Estudios Hemisféricos de Defensa, que se realizó en Montevideo, del 2 al 3 de agosto de 2001.
- DIKANION, (2007) La implementación de Políticas Públicas, Vol 21, Número 016 Revista, Benjamín Revuelta Vaquero, Universidad de la Sabana, Colombia
- DOÑA MOLINA, Karina (2005) Aplicación del concepto de política pública a la política de defensa de Chile 1990 1999
- 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.

- Elmore, Richard F. en “Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales”, Antología de las Políticas Públicas, Aguilar Villanueva, México 1993
- Elmore, Richard F. en “Diseño retrospectivo: La investigación de la implementación y las decisiones políticas”, Antología de las Políticas Públicas, Aguilar Villanueva, México 1993
- EL PAÍS (2016) La burocracia retrasó el combate al incendio. Diario El País Montevideo. Edición del 29 de enero de 2016. p.12.
- FIGOLI, Hebert J. (2002) Mecanismos y Estructuras Institucionales para Enfrentar las Nuevas Amenazas. Documento presentado en la Reunión Académica Preparatoria de la V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, CALEN, Montevideo, Junio de 2002.
- FLORES NETO, Francisco (2001), La Seguridad y la Defensa en el Siglo XXI, Editorial Central de Impresiones, Montevideo, pág.34. Ponencia presentada en el Seminario “La Seguridad y la Defensa en el Siglo XXI”, organizado por el Parlamento Uruguayo y el Centro para Estudios Hemisféricos de Defensa que se realizó en Montevideo, del 2 al 3 de agosto de 2001.
- 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 (Coordinador), Lic Rolando Arbesún Rodríguez, Lic Diego Gonnet Ibarra, (2007) Defensa Nacional y FF.AA.: Democracia e integración Nacional. PRISFAS, Instituto de Ciencias Políticas, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo, Uruguay.
- Kauffer Edith F. en Las Políticas Públicas y los compromisos de la investigación. Las Políticas Públicas: algunos agentes generales. Paper 2010
- LANZARO, Jorge (2006) Política y políticas públicas determinación y autonomía.
- 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.
- Martinez Nogueira, Roberto en Análisis de las Políticas Públicas, Instituto Nacional de la Administración Pública, Argentina 1995
- Mendiabal, Nora, “Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa” en Estrategias de investigación cualitativa, Editorial GEDISA España 2009 y Manheim Jarolo B., Rich Richard, Análisis político empírico, Métodos de Investigación, pag 100 Editorial Alianza 1988
- Meny, Ives y Jean-Claude Thoening (1992). Las políticas públicas. Barcelona, Editorial Ariel.
- MERCOSUR (1998) Declaración política del MERCOSUR, como zona de Paz y libre de armas de destrucción masiva.
- MERCOSUR (1998) Protocolo de Ushuaia, sobre compromiso democrático en el MERCOSUR, la republica de Bolivia y la republica de Chile, firmado el 24 de Julio de 1998, Ushuaia, Argentina.
- Ministerio de Defensa Nacional (1999). Documento “Bases para una Política de Defensa Nacional”, Montevideo, Uruguay
- Ministerio de Defensa Nacional (2005) La Defensa Nacional: Aportes para un debate. Ministerio de Defensa Nacional. Montevideo. Enero de 2005. Esta publicación está disponible en el sitio web del Ministerio de Defensa Nacional:<www.mdn.gub.uy/paginas/libro.asp>.
- Ministerio de Defensa Nacional (2006) Debate Nacional sobre Defensa. Aportes Internacionales. Julián González Guyer (Compilador) MDN (Ministerio de Defensa Nacional) – PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), Montevideo. Mayo de 2006. ISBN: 9974-7971-0-1. Disponible el sitio web del Ministerio de Defensa Nacional: <www.mdn.gub.uy/archivos/debatenacional/aportes_internacionales.pdf>.
- OEA (2003) Declaración de la OEA donde se especifican las amenazas, firmada el 28 de Octubre del 2003, México.

- PALLARES, Francesc (1988) Las políticas públicas: el sistema político en acción Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 62. Octubre-Diciembre 1988
- PARSONS, Wayne (2010) Políticas Públicas, una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas.
- PELÁEZ, Amílcar Andrés (2003) Incidencia de la Seguridad y la Defensa en los Procesos de Integración: El Mercosur en el contexto global. Memoria de Grado para la obtención del Título de Licenciado en Negocios Internacionales e Integración, Universidad Católica del Uruguay. Montevideo, Junio de 2003.
- 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, (2013) Reglamento de Organización y Funcionamiento del CODENA, y Organización y Funcionamiento de la Comisión Inter Ministerial de Defensa Nacional (CIDEN) Decreto 147/013 del 14 de Mayo del 2013, Montevideo Uruguay
- Poder Ejecutivo, (2014) Política de Defensa Nacional, Decreto 105, del 29 de abril de 2014, Montevideo, Uruguay
- Poder Legislativo, (2010) Ley 18650, Ley Marco de Defensa Nacional, Montevideo, Uruguay.

El proceso de Implementación de la Política de Defensa Nacional de la República Oriental del Uruguay

ANEXOS

ANEXO N°1 Decreto N° 147/13 Reglamentación del CODENA y de la CIDEN

ANEXO N°2 Decreto N° 105/14 Política Defensa Nacional

El proceso de Implementación de la Política de Defensa Nacional de la República Oriental del Uruguay

ANEXO N°1 Decreto N° 147/13 Reglamentación del CODENA y de la CIDEN

REGLAMENTO DE ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO DE DEFENSA NACIONAL (CODENA)

Aprobado/a por: Decreto N° 147/013 de 14/05/2013 artículo 1.

TITULO I

NATURALEZA, COMETIDOS, INTEGRACION Y FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO DE DEFENSA NACIONAL (CODENA)

1.- NATURALEZA

Artículo 1°.- El Consejo de Defensa Nacional es el órgano integrante del Sistema de Defensa Nacional, asesor y consultivo del Presidente de la República en materia de Defensa Nacional.-

2.- COMETIDOS

Artículo 2°.- El Consejo de Defensa Nacional ejercerá los siguientes cometidos:

- a) Analizar e identificar en orden de prioridad **las amenazas** que pudieran poner en riesgo la soberanía e independencia de la República, así como afectar gravemente los intereses nacionales, proponiendo en tales casos las medidas y/o acciones que se estimen necesarias para su resolución.
- b) Analizar y proponer **las hipótesis y/o escenarios de conflicto**, así como el aprovechamiento de las oportunidades que se puedan presentar.
- c) Sugerir la adopción de **estrategias**, aprobar los planes y coordinar las acciones necesarias para la Defensa.
- d) Realizar propuestas sobre asuntos relacionados con la Defensa Nacional, que por afectar a varios organismos del Estado, exijan **un tratamiento conjunto**.-
- e) **Asesorar** en relación con la dirección y gestión de las situaciones de conflicto y crisis que afecten a la Defensa Nacional.
- f) **Asesorar** y expedirse en relación con la política de **Defensa Nacional** e informar periódicamente sobre los grandes lineamientos estratégicos de la misma.
- g) **Asistir al Poder Ejecutivo a través del asesoramiento al Presidente de la República, en la formulación de la directiva de política de Defensa Nacional, la que deberá ser emitida en el primer año de cada gobierno.**

- h) Asesorar en la definición de los grandes **objetivos** y planeamientos estratégicos, vinculados con la Defensa Nacional.
- i) Recomendar los lineamientos estratégicos para las negociaciones internacionales que afecten a la política de Defensa Nacional.
- j) **Colaborar en la determinación de la aplicación de los objetivos y lineamientos estratégicos de actuación de las Fuerzas Armadas, definiendo sus misiones, tanto en el ámbito nacional como internacional, en el marco de la Política de Defensa Nacional, determinando el esfuerzo exigible a las mismas, establecido en orden prioritario.**
- k) Realizar todas aquellas funciones que le encomiende el Presidente de la República en relación a las diferentes situaciones emergentes, vinculadas con la Defensa Nacional.

3.- INTEGRACION Y FUNCIONAMIENTO.

Artículo 3°.- El CODENA está integrado por el Presidente de la República, quien lo preside y los Ministros de Defensa Nacional, del Interior, de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas.-

Artículo 4°.- Se reúne a instancias del Presidente de la República, quien dispondrá que la Secretaría Permanente de dicho Consejo, proceda a convocar a sus miembros permanentes.-

Artículo 5°.- Podrá disponerse asimismo, la citación del Jefe de Estado Mayor de la Defensa, de los Comandantes en Jefe del Ejército Nacional, de la Armada Nacional y de la Fuerza Aérea Uruguaya, el Director de la Policía Nacional, así como invitar a Legisladores Nacionales, a Ministros de la Suprema Corte de Justicia o a aquellos integrantes del Poder Judicial que ellos designen, a autoridades de la Administración Pública; así como a personas cuyos conocimientos o competencias considere el Presidente de la República de utilidad para los asuntos específicos que hubieran de tratarse.

TITULO II

LA COMISION INTERMINISTERIAL DE DEFENSA NACIONAL (CIDEN)

1.- NATURALEZA Y FUNCIONES

Artículo 6°.- La Comisión Interministerial de Defensa Nacional (CIDEN) es el órgano colegado de trabajo permanente, dependiente del Consejo de Defensa Nacional, a través de la Secretaría Permanente.

Artículo 7°.- Tendrá asignados los siguientes cometidos:

- a) Planificar y coordinar las actuaciones necesarias para el funcionamiento del CODENA dentro del marco de las competencias asignadas al mismo.
- b) Ejecutar los acuerdos adoptados por el Consejo de Defensa Nacional.

- c) **Solicitar a través del Secretario del CODENA se informen los planes de los distintos órganos de la Administración Pública, para la preparación de los planes que contribuyen a la Defensa Nacional.**
- d) Elevar al Consejo de Defensa Nacional, los estudios realizados en el ámbito de actuación de la propia Comisión, a petición del referido Consejo o por iniciativa propia.
- e) Realizar aquellas otras actividades que le encomiende el Consejo de Defensa Nacional.

2.- RÉGIMEN JURÍDICO

Artículo 8°.- La Comisión Interministerial de Defensa Nacional se regirá por las normas internas de funcionamiento que dicte el CODENA y actuará bajo la dependencia del mismo, a través de la Secretaría Permanente.

3.- INTEGRACION

Artículo 9°.- La Comisión Interministerial de Defensa Nacional estará compuesta por:

- a) El o los representantes que los miembros permanentes del CODENA designen.
- b) Los representantes de otros Ministerios o dependencias del Estado cuyos conocimientos o competencias se consideren de utilidad para el estudio de los asuntos específicos que hubieran de tratarse y que sean designados por el CODENA.

4.- FUNCIONAMIENTO

Artículo 10°.-

- a) La Comisión Interministerial de Defensa Nacional celebrará reuniones ordinarias o extraordinarias para tratar un asunto concreto o urgente, tantas veces como sea necesario, para el desarrollo de las funciones que le sean encomendadas.
- b) El orden del día de las reuniones de la Comisión Interministerial de Defensa Nacional será fijado por el CODENA, a través de la Secretaría Permanente, pudiendo ser a propuesta de la propia Comisión Interministerial de Defensa Nacional, teniendo en cuenta la planificación de las actividades propias y del Consejo.
- c) Las deliberaciones de la Comisión Interministerial de Defensa Nacional tendrán al menos la calificación de "Reservado", al ámbito del CODENA.
- d) Las decisiones serán adoptadas por consenso. En caso de una no aprobación por parte de la totalidad de los delegados, deberá explicitarse por escrito el disenso.

TITULO III

LA SECRETARÍA PERMANENTE DEL CODENA

1.- COMETIDOS E INTEGRACION

Artículo 11°.- La Secretaría Permanente, será la responsable de la gestión de los asuntos ordinarios y extraordinarios definidos así por el CODENA.

Asunto 12°.- La Secretaría Permanente es el órgano de coordinación del CODENA en los temas vinculados con la Defensa Nacional, en el marco de la Política de Defensa Nacional determinada de acuerdo con el artículo 8, literal A) de la Ley Marco de Defensa Nacional N° 18.650 de 19 de febrero de 2010.

Artículo 13°.- Apoyará a la Comisión Interministerial de Defensa Nacional con recursos humanos y demás recursos necesarios para el desarrollo de su función y desarrollará, además, las siguientes funciones:

- a) Materializar las actuaciones necesarias para llevar a cabo la coordinación con otros órganos de la Administración Pública del Estado y otros organismos públicos en los temas propios del CODENA y la Comisión Interministerial de Defensa.
- b) Proponer los estudios, análisis e investigaciones derivadas de las actuaciones de la Comisión Interministerial de Defensa, así como aquellos otros que se le encarguen como consecuencia del desempeño de sus funciones.
- c) Crear, mantener al día y custodiar el archivo del Consejo de Defensa Nacional y las actuaciones de la Comisión Interministerial de Defensa.
- d) Elevar al CODENA, los proyectos de planes de Defensa Nacional y todos aquellos documentos confeccionados por la Comisión Interministerial de Defensa Nacional, para su consideración.
- e) Intervenir en el proceso de asesoramiento y consulta relativa a la elaboración de la política de Defensa Nacional y en la orientación, seguimiento y supervisión, dentro del correspondiente planeamiento estratégico, efectuado por la Comisión Interministerial de Defensa Nacional, para su desarrollo coordinado y continuo.
- f) Proponer la convocatoria del CODENA.

Artículo 14°.- Al frente de la Secretaría Permanente estará el Secretario del CODENA.

TITULO IV

EL SECRETARIO DEL CODENA

1.- DESIGNACIÓN Y COMETIDOS

Artículo 15°.- El Secretario será designado por el CODENA y permanecerá en funciones por el período de tiempo que éste entienda pertinente, dependiendo en forma directa del referido Consejo al que rendirá cuenta de su actuación-

Artículo 16°.- La designación podrá recaer en un funcionario que reúna las condiciones de idoneidad requeridas para el desempeño de la Secretaría Permanente del CODENA y goce de la confianza de dicho Consejo.

Artículo 17°.- El Secretario es el jerarca de la Secretaría Permanente del CODENA. En tal carácter es el responsable de dirigir a la Secretaría Permanente y cumplir los cometidos de apoyo administrativo y logístico del CODENA, así como representar en asuntos administrativos al mismo y asesorarlo, contando para ello con el concurso de la Comisión Interministerial de Defensa Nacional.

2.- REPARTICIONES DE APOYO

Artículo 18°.- El Secretario del CODENA propondrá la creación de las reparticiones de apoyo que se requieran de acuerdo a las funciones a desempeñar por la Secretaría Permanente, las que serán responsables de realizar la gestión administrativa que requiere el funcionamiento de la misma. Podrá asimismo contar con asesores encargados de asistirlo en el tratamiento de asuntos específicos, vinculados con la Defensa Nacional.

TITULO V

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

Artículo 19°.- Las instituciones de la Administración Pública, suministrarán a la Secretaría del CODENA la información que le sea requerida para el cumplimiento de sus funciones, la que será instruida en forma urgente. En los casos que la información solicitada no sea proporcionada por la institución competente en el plazo considerado, el Secretario del CODENA solicitará la información correspondiente a través del Poder Ejecutivo.-

Artículo 20°.- El Secretario propondrá al CODENA la incorporación en la Comisión Interministerial de Defensa Nacional de personal especializado, en forma temporal o permanente en función de los temas objeto de estudio para el planeamiento de la Defensa Nacional."

ANEXO N°2 Decreto N° 105/14 Política Defensa Nacional

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
MINISTERIO DEL INTERIOR
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS

Montevideo, 29 ABR 2014

VISTO: la propuesta formulada por el Consejo de Defensa Nacional;

RESULTANDO: I) que la misma refiere a la Política de Defensa Nacional caracterizada, de acuerdo al artículo 3° de la Ley N° 18.650 de 19 de febrero de 2010, como política pública;

II) que asimismo la citada norma legal establece que la política pública en la materia 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;

CONSIDERANDO: que la propuesta realizada por el Consejo de Defensa Nacional constituye el documento de más alto nivel de gobierno, que determina el proceso de planificación de la Defensa Nacional por el cual se transmiten los objetivos y lineamientos políticos de carácter general que orientarán las distintas políticas y estrategias sectoriales, buscando desarrollar las capacidades que resulten necesarias para el logro de los objetivos planteados;

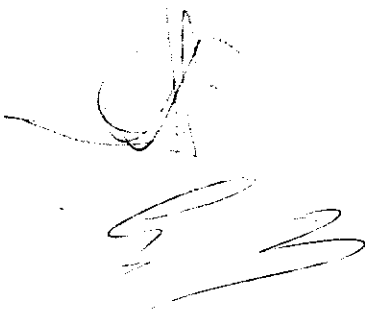

ATENTO: a lo expuesto y a lo dispuesto por la Ley N° 18.650 de 19 de febrero de 2010 y el Decreto N° 147/013 de 14 de mayo de 2013;

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

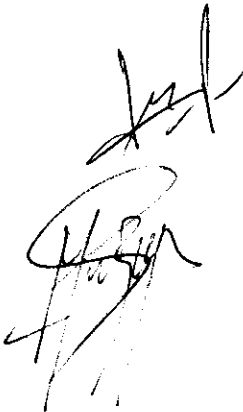
DECRETA

Artículo 1°.- Apruébase la propuesta en materia de Política de Defensa Nacional, formulada por el Consejo de Defensa Nacional, la que luce como Anexo y forma parte integrante del presente decreto.

Artículo 2°.- Comuníquese, publíquese, etc.

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke at the end.

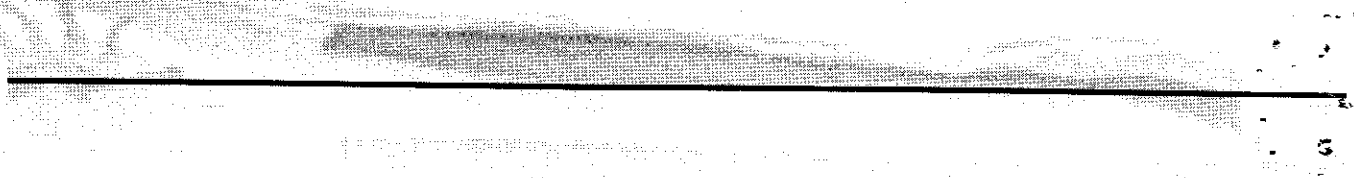
JOSÉ MUJICA
Presidente de la República

A handwritten signature in black ink, featuring a large, stylized initial 'J' and a long horizontal stroke.

POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL



UN URUGUAY
INTEGRADO A LA REGION Y
ABIERTO AL MUNDO



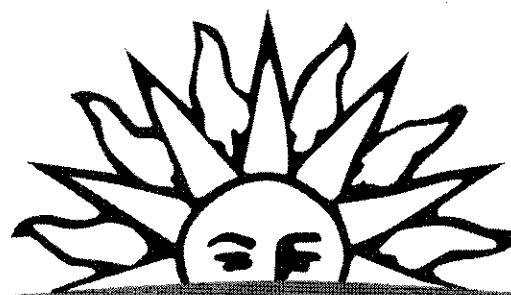


POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL

UN URUGUAY
INTEGRADO A LA REGIÓN Y
ABIERTO AL MUNDO

AÑO 2014





PREFACIO

Nuestra Legislación define a la Defensa Nacional como el conjunto de actividades civiles y militares dirigidas a preservar la Soberanía y la Independencia de nuestro país, a conservar la Integridad del territorio y 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.

Ella abarca una gran dimensión y requiere ser planificada en el mediano y largo plazo, lo que implica un sostenido compromiso político, caracterizando a la Defensa Nacional como una Política de Estado.

Sus instrumentos fundamentales son: la Diplomacia, la Economía, la Seguridad Pública y la Defensa Militar.

La Defensa Nacional debe ser concebida, conducida y gestionada por el Poder Ejecutivo, a través de: Consejo de Defensa Nacional, Presidencia de la República, Ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía y Finanzas, de Defensa Nacional y del Interior, y por otro lado; el Poder Legislativo, asegurando así el equilibrio institucional. En el proceso de diseño, implementación, ejecución y evaluación de las políticas públicas en materia de Defensa Nacional, interactúan todos los actores citados, además de aquellos específicamente involucrados.

Esta Política de Defensa Nacional contribuye a alcanzar los objetivos de desarrollo económico y social. Para que éste sea posible



son necesarios: alcanzar un adecuado desarrollo educativo, científico-tecnológico e industrial de nuestro país que permita generar el fortalecimiento democrático, la equidad social, la estabilidad económica y financiera, una adecuada distribución de la renta y una situación de equilibrio comercial de largo plazo.

Todo lo anterior, conlleva a una fuerte coordinación entre la Política de Defensa Nacional y la Política de Desarrollo Nacional.

Si bien la Política de Defensa Nacional como Política Pública, es llevada adelante por el Estado, se debe incentivar la más amplia participación y concientización de los actores sociales. Sólo con una fuerte comprensión de todos los uruguayos y uruguayas del significado y la importancia del proceso de desarrollo de nuestra Defensa Nacional, es que se puede lograr que el mismo sea exitoso en el logro de sus objetivos.

Así, el involucramiento y la participación ciudadana en la implementación de la Defensa del país, en las múltiples formas que ésta tiene, son condición fundamental para afrontar los desafíos presentes y futuros.

ÍNDICE

PREFACIO	I
INTRODUCCIÓN	01
EL URUGUAY: LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA	04
EL ESCENARIO ESTRATÉGICO	06
EL CONTEXTO INTERNACIONAL.....	06
EL CONTEXTO REGIONAL.....	09
CONTEXTO NACIONAL: EL URUGUAY	11
La vigencia de su valor Geopolítico	11
El Uruguay y el Mundo. Las Relaciones Internacionales	12
La Seguridad Pública	13
La Defensa Militar	15
EL ESCENARIO FUTURO	17
LOS INTERESES NACIONALES QUE INSPIRAN AL URUGUAY.....	18
LOS OBJETIVOS DE LA DEFENSA NACIONAL	20
LOS OBSTÁCULOS QUE PODRÍAMOS ENFRENTAR	21
LOS LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS PARA LA DEFENSA NACIONAL.....	26





INTRODUCCIÓN

La Política de Defensa Nacional es caracterizada según el art. 3º de la Ley marco de Defensa Nacional N° 18.650, como política pública. Según el mandato de la propia norma, debe propender a través de acuerdos amplios a políticas de estado y debe cumplir con los principios generales de derecho interno y del derecho internacional en coordinación con la política exterior del Estado.

En tal sentido, se entiende como políticas públicas al conjunto de lineamientos y acciones que planifica y desarrolla el gobierno, con relación a objetivos determinados, facultado por el marco normativo, que pretenden crear, transformar o preservar las condiciones en que se desenvuelve la vida de la población y de los diversos grupos sociales.

Asimismo, los planes persiguen objetivos y en este caso en particular, protegen intereses nacionales; por lo que deben estar sometidos a evaluación de resultados en vista de una adecuada información a la sociedad de la gestión pública.

La Política de Defensa Nacional tiene como propósito orientar la acción integral del Estado en materia de Defensa Nacional, concepto concebido de acuerdo a los contenidos establecidos en la Ley Marco de Defensa Nacional No. 18.650, votada por unanimidad por todos los partidos políticos con representación parlamentaria, concertando políticamente los recursos existentes y potenciales para proteger efectivamente los Intereses Nacionales que en este documento se definen.

Constituye el documento de más alto nivel de gobierno, que determina el proceso de planificación de la Defensa Nacional, por el cual se transmiten los objetivos y lineamientos políticos de carácter general, que orientarán las distintas políticas y estrategias sectoriales, buscando desarrollar las capacidades que resulten necesarias para el logro de los objetivos planteados.

Esta Política se fundamenta en los principios, valores y características del Estado uruguayo, validándose con el más amplio respaldo político y de la sociedad toda, para constituir una auténtica Política de Estado.

Lo expuesto, introduce a la Política de Defensa Nacional dentro del cumplimiento del marco normativo nacional e internacional y la vincula con los objetivos y prioridades del Gobierno. Se determina como multisectorial y multidimensional, destacándose la importancia de la prospectiva, la planificación y la coordinación entre los distintos organismos del Estado.



También la Política de Defensa Nacional como política pública tiende a disminuir o anular vulnerabilidades y a través de ellas mitigar riesgos y amenazas, por lo cual está estrechamente vinculada con la identificación de nuestros intereses nacionales.

En tal sentido, estas características vinculan a la Defensa Nacional con una proyección que se extienda más allá de los periodos de gobierno así como el establecimiento de prioridades para el momento histórico y el análisis de los recursos existentes y previstos.

La participación de la sociedad se convierte en un elemento de gran valor para llevar adelante la acción del Estado, ya que contribuye a obtener información precisa y actualizada, canaliza los recursos económicos y humanos adicionales a los públicos, le da sustento social a las políticas y permite una mayor capacidad de la gestión pública.

Para ello, el desarrollo de una cultura de "Defensa Nacional" en el seno de la sociedad uruguaya, es fundamental para sensibilizarla acerca de la importancia de las cuestiones vinculadas con nuestra soberanía e integridad territorial, Intereses y Objetivos Nacionales.

La Política de Defensa Nacional como política pública afianza la democracia, el estado de derecho y el mandato constitucional en materia de realización de los derechos humanos -civiles, políticos, económicos, sociales y culturales-, sustentados en el principio de la igualdad. Por tanto se genera y se ejecuta democráticamente.

La Ley determina planificar y orientar la política exterior del Estado en consonancia con el cumplimiento del derecho internacional, con las propias pautas que otorga la norma: "... 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 controversias y de cooperación entre los Estados. Se establece la acción diplomática como primer instrumento de solución de conflictos".

La Política de Defensa Nacional entonces, presenta tales características en cumplimiento de los principios básicos del derecho internacional y sienta las bases para el ejercicio del derecho a la legítima defensa, en cuanto el artículo 4º de la Ley 18.650 establece que el recurso del uso de la fuerza solamente se reserva para los casos de "agresión militar", por lo que y según mandato del propio artículo, pueden ser ejercidos "todos los medios disuasorios y preventivos que resulten adecuados", los cuales serán determinados a través de la política militar de defensa.

La naturaleza de las actuales amenazas y el elevado grado de incertidumbre existente, producto de la velocidad con que los cambios ocurren, exigen énfasis en la actividad de análisis y en la capacidad de pronta respuesta de los diferentes sectores del Estado. Para lograr esta pronta respuesta, subyacen características, tales como versatilidad, interoperabilidad, sustentabilidad y movilidad de los instrumentos que sean empleados.

La formulación del presente documento se estructuró sobre la base de distintas fases. La primera fase, consistió en describir el contexto mundial, regional y nacional, del cual se desprende la declaración de nuestros Intereses Nacionales y los Objetivos de la Defensa Nacional. La segunda fase, implica la definición de las amenazas y riesgos que se presentan para la concreción de los objetivos definidos, en función del contexto estratégico antes desarrollado. En la tercera fase, se definen los lineamientos estratégicos que permitirán el logro de los objetivos establecidos.

Si bien no se percibe en lo inmediato la existencia de conflictos que afecten la integridad de nuestro territorio, en el contexto geopolítico y estratégico en el cual nuestro país está inserto, no es de descartar en el futuro, disputas o presiones de distinta índole, para preservar nuestros Intereses Nacionales.

En ese sentido, y ante esta realidad, es menester resaltar que la Defensa Nacional constituye un bien público, una función esencial, permanente, indelegable e integral del Estado, en cuya instrumentación confluyen coordinadamente las energías y los recursos del conjunto de la sociedad. El desafío es de todos los uruguayos y uruguayas.



EL URUGUAY: LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA

El Estado Uruguayo está constituido por su territorio, su pueblo y su gobierno, teniendo el mismo independencia en sus relaciones exteriores.

Él es el único que ejerce el monopolio legítimo de los medios de coerción disponibles, para hacer cumplir la legislación y el orden establecidos democráticamente.

En Uruguay, las definiciones y los alcances de la Seguridad y la Defensa, se abordan en las dimensiones conceptual e institucional, donde se advierte la coexistencia de distintos niveles, formas de aplicación y campos de acción del Estado, donde se despliegan sistemas y prácticas específicas, policiales, militares y de otros actores de la realidad nacional.

La Seguridad, en términos generales, es entendida como la condición que genera las garantías necesarias e indispensables a una sociedad y a cada uno de sus miembros frente a las amenazas de cualquier naturaleza, mientras que la Defensa es un acto o conjunto de actos realizados para obtener o resguardar las condiciones que proporcionan la sensación de Seguridad.

El concepto de Seguridad abordaba aspectos de defensa militar y seguridad pública, la práctica y el desarrollo institucional de nuestro país, ha ido diferenciando progresivamente sus ámbitos en distintas formas, propias de la evolución de los procesos a nivel nacional.

En la actualidad, y de acuerdo a lo establecido en nuestra legislación vigente, particularmente en la Ley Marco de Defensa Nacional No. 18.650, la concepción de Seguridad es recogida en el concepto de Defensa Nacional, que comprende el conjunto de actividades civiles y militares dirigidas a preservar la soberanía y la independencia de nuestro país, a conservar la integridad del territorio y de sus recursos estratégicos, así como la paz de la República, en el marco de la Constitución y las leyes; contribuyendo a generar las condiciones para el bienestar social, presente y futuro de la población.

La Defensa Nacional constituye un derecho y un deber del conjunto de la ciudadanía, en la forma y en los términos que se establecen en la Constitución de la República y en las leyes. Es un bien público, una función esencial, permanente, indelegable e integral del Estado. En su instrumentación confluyen coordinadamente las energías y los recursos del conjunto de la sociedad.

La Defensa Militar constituye una función esencial del Estado vinculada con la garantía y mantenimiento de su soberanía y la integridad de su población, territorio, recursos estratégicos e instituciones; abarcando los asuntos de seguridad relacionados con el ámbito externo, en cuanto al entorno estratégico de la política exterior de nuestro país y se configura como el espacio específico y exclusivo de organización y

uso de la fuerza militar del Estado, en función a riesgos o amenazas relativos a su misma integridad y existencia independiente y soberana.

La legislación Nacional ha consolidado los principios de conducción, gobernabilidad, liderazgo civil y control democrático de las Fuerzas Armadas, generando un sistema institucional con jerarquías de decisión política y acción operativa, tendiente a la acción conjunta de sus componentes, dotada de un presupuesto que debe corresponder a las funciones y misiones previstas en sus marcos legales e institucionales, bajo la responsabilidad del Ministerio de Defensa Nacional.

Para el Uruguay, la Seguridad Pública comprende todos los instrumentos con que cuenta el Estado para asegurar el normal desarrollo de la vida en sociedad y evitar que se vulneren los derechos de las personas.

Para el desempeño de esta función de Estado, en sus misiones y responsabilidades particulares, se establecen sistemas de seguridad pública, con organismos políticos y de coordinación técnica, cuyo elemento operativo principal es la Policía Nacional, cuyas acciones se circunscriben al territorio nacional, que está regulada por un marco jurídico propio y dotada de un presupuesto específico.

Con carácter de excepción, se contempla la participación de las Fuerzas Armadas, en apoyo a las acciones de seguridad pública, previa autorización de las autoridades políticas responsables y delimitadas por leyes de contingencia, establecidas en nuestra Constitución.

Por otra parte, la Seguridad Regional articula tanto a la Seguridad Pública como a la Defensa Militar, en el entendido de que el mantenimiento de la integridad territorial, la soberanía y la paz del Uruguay, demandan un escenario de estabilidad y equilibrio en las relaciones interestatales, entendido como seguridad internacional o regional, que requiere de nuestro país y recíprocamente por parte de otros Estados, una disposición a la cooperación en su entorno estratégico.

Uruguay considera que los riesgos y las amenazas a su soberanía, integridad territorial y a la paz de la República, pueden provenir del medio exterior a sus propias fronteras, por lo que la Seguridad Pública y la Defensa Militar tienen relación con aspectos de seguridad relativos al entorno regional e internacional, constituyendo un área privilegiada para la cooperación interestatal en procesos de integración, con el objetivo de resguardar la estabilidad y seguridad propia y de la región como espacio común.

Uruguay visualiza que la cooperación e integración regional en el sector de la Defensa Militar y de la Seguridad Pública, debe avanzar sobre la base del reconocimiento y respeto de las diferencias y particularidades nacionales, al tiempo de explorar la formulación de elementos coincidentes para lograr aproximaciones que posibiliten la concurrencia regional para la construcción de espacios de cooperación y complementariedad.



EL ESCENARIO ESTRATÉGICO

GENERALIDADES

El escenario estratégico, en los niveles Global, Regional y Nacional, se caracteriza en los dos primeros por la inestabilidad y el reducido grado de certezas, donde se identifican diferentes relaciones de fuerza a nivel internacional, un fortalecimiento de la interdependencia entre Estados, el surgimiento de nuevos actores no estatales con influencia, la aparición de nuevas tecnologías, oportunidades y amenazas, entre tantos otros factores que intervienen en esta realidad que enfrentamos.

EL CONTEXTO INTERNACIONAL

SU DESCRIPCIÓN

El Contexto Internacional está caracterizado por una alta incertidumbre y un deterioro de las expectativas de desarrollo sostenible, donde coexisten varios polos de poder y decisión, con la aparición de nuevos actores que participan en la definición del equilibrio de poder en el mundo.

Observamos un ambiente internacional con países en que sus fronteras políticas son más flexibles y las economías se integran, fortaleciendo las relaciones que generan interdependencia.

Es así que, de este ambiente, adquiere relevancia el concepto de la cooperación y la relación entre los Bloques, construyendo esferas de influencia en todo el mundo, participando activamente en la mediación de conflictos, modelando los mercados y transformando las culturas.

La economía mundial se encuentra en un proceso crítico estructural, que estalló en 2008 y ha tenido como escenario principal a los países desarrollados. Los principales causantes de la crisis son los actores financieros internacionales que la generaron mediante la especulación con productos financieros altamente complejos o atacando los sistemas bancarios más endeudados de Europa. Adicionalmente, el sistema mundial es muy vulnerable a una baja de la tasa de crecimiento de la economía china, dado que si la misma convergiera al promedio mundial el sistema tendría una fortísima crisis de demanda.

Frente a esta crisis, al 2014, los tímidos impulsos de regulación financiera en los Estados Unidos de Norteamérica y las políticas anticrisis en Europa, no han dado los resultados esperados, condicionadas las mismas por la troika de Instituciones integrada por el Banco Central Europeo, la Unión Europea y el FMI, que han puesto el énfasis en la austeridad y no en el crecimiento que algunos países europeos reclaman para mantener el bienestar social.

Como consecuencia de lo anterior, se enlenteció la recuperación económica estadounidense y millones de empleos y el bienestar social de amplios sectores de la población europea, se han sacrificado para mantener la baja inflación.

En este marco global, el desempeño de nuestra región ha sido diverso: mientras que Sudamérica ha tenido buenos niveles de crecimiento, el resto de América Latina (por su tipo de inserción comercial altamente dependiente del mercado estadounidense) ha sufrido en mayor medida. Estas vulnerabilidades representan una fuerte amenaza para la región. De ahí que fortalecer los procesos de integración regional, por un lado, y la vinculación con otras potencias emergentes, por otro lado, resulta una apuesta estratégica ineludible.

Si bien se manifiesta una competencia global, definida por el acceso a tecnologías de avanzada y a nuevos mercados, localizados en función de bajos costos laborales y la posibilidad de acceso a las materias primas y otros recursos naturales de valor estratégico, también se dan procesos de cooperación internacional entre potencias emergentes.

El país se encuentra ante un mundo política, social, económica, cultural y demográficamente diverso, con la posibilidad que las oportunidades y amenazas puedan encontrarse al mismo tiempo en los ámbitos interno y externo de los Estados.

Las nuevas tecnologías y la interconexión de las redes de comunicación, abren el camino a un fuerte potencial de desarrollo, tornándose una cuestión central para la educación y la información. También, estas herramientas, han introducido una dimensión nueva en el ámbito de la seguridad y la defensa, generando vulnerabilidades que pueden interrumpir o condicionar el normal funcionamiento de un Estado.

Por otra parte, las dimensiones del Poder, incluyen además del poderío militar, la productividad económica, la participación en el mercado global, la innovación tecnológica, el acceso a los recursos naturales estratégicos, así como también factores intangibles como la voluntad nacional y la habilidad diplomática.



La interacción de los distintos actores a nivel mundial entre sí y con los elementos que integran las diversas dimensiones del poder, determinan una realidad compleja y vulnerable a diversas amenazas que requieren ser oportunamente evaluadas.

Dichas amenazas no son, en general, totalmente controladas por los países de la región en forma aislada; pues éstas pueden ser de gran magnitud y tener un carácter multidimensional y transnacional. La trata y el tráfico de personas, el tráfico de armas y drogas, el terrorismo, la seguridad fronteriza y la preservación de los recursos naturales estratégicos constituyen, entre otros, problemas que requieren ser abordados con una estrategia de cooperación regional e internacional que permita para su tratamiento, la creación de ámbitos específicos, delimitando en ellos claramente los campos de la seguridad y la defensa.

La población mundial no deja de crecer, en mayor medida la población urbana que la rural, con el consiguiente aumento de la pobreza y la inequidad social, donde particularmente se observa emerger con fuerza, las inquietantes evidencias de tener que enfrentar grandes desafíos.

Existe una creciente percepción de futura escasez de recursos naturales y alimentos en el planeta, que sin duda, pondrán a prueba a los diferentes instrumentos de la Defensa Nacional de los países.

Las conductas del hombre han generado un progresivo cambio climático, que ya afecta de modo significativo el ciclo hidrológico global, provocando consecuencias sanitarias, sociales, ambientales y geopolíticas.

Por otra parte, la invocación de los Fundamentalismos, continúa siendo uno de los elementos centrales en los conflictos, así como la multiplicación de la violencia.

Apartados del resto del mundo, el Ártico y la Antártida se constituyen en objetivos decisivos, debido a la potencial utilización de sus recursos naturales estratégicos y a las nuevas perspectivas de navegación, producto del progresivo deshielo de los espacios blancos.

El incremento del consumo energético global, ha generado la necesidad de transitar desde energías fósiles hacia las renovables, procurando diversificar las fuentes energéticas, para satisfacer el desarrollo de las actividades domésticas e industriales de las sociedades.

El debate sobre la energía nuclear, sigue estando presente, considerando que muchos países buscan satisfacer sus necesidades energéticas por este medio. Adicionalmente, el uso de la energía nuclear con fines militares continúa en el centro de la agenda política mundial.

EL CONTEXTO REGIONAL

LAS TENDENCIAS Y DESAFÍOS DEL URUGUAY EN LA REGIÓN

Se observa en los actores más relevantes del subcontinente, signos de desaceleración o una reducción en los niveles de actividad de sus economías, debido a problemas domésticos, por el enfriamiento de algunas economías de actores globales, la corrección a la baja de los mercados de materias primas y la intensificación de las tensiones en los mercados financieros.

Pero más allá de aspectos económicos, las diferencias políticas o ideológicas de los países de la región, Uruguay observa que existe una conciencia general de que el desarrollo regional se logrará si se avanza en una mayor integración en infraestructura productiva, energética, económica y comercial, así como profundizando la cooperación en las áreas social, científico-tecnológica, cultural, militar y fundamentalmente en lo político-institucional.

La incorporación de la temática de defensa en los procesos de integración regional obliga a repensar la Defensa Nacional en este nuevo contexto. En el ámbito hemisférico, Uruguay entiende necesaria la promoción y su contribución al debate respecto al actual desempeño y pertinencia del Sistema Interamericano de Defensa del cual forma parte, en particular la Junta Interamericana de Defensa, el Colegio Interamericano de Defensa y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Este debate debe desarrollarse en el marco de la Organización de Estados Americanos, de acuerdo a lo sugerido a la Asamblea General de dicho organismo.

Nuestro país visualiza un esquema latinoamericano idóneo para la preservación de la paz y la seguridad, basado en la cooperación en defensa, signado por la institucionalidad democrática y el rol de la defensa como herramienta al servicio de la paz y el desarrollo mundial. La finalidad última de este proceso, es la de coordinar entre todas las naciones latino-





americanas los instrumentos y mecanismos más adecuados, que nos permitan consolidar el entendimiento y la cooperación de mutuo beneficio en materia de defensa.

La existencia del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) en el marco de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), genera un espacio de diálogo político y coordinación para los Ministerios de Defensa de la región, a la vez que permite la construcción de agendas regionales comunes en este campo de la Política Pública. El CDS es considerado de alto valor geopolítico por su impacto estratégico para la preservación de los recursos naturales estratégicos y la biodiversidad y la consolidación de Sudamérica como zona de paz y cooperación.

La creación del Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa, es otro espacio importante para pensar en forma combinada la defensa regional, en un ámbito de confianza mutua.

En ese proceso de integración y cooperación regional, el CDS ha definido como relevante la creación de una industria militar regional, como forma de adquirir mayor autonomía, lo cual conlleva la necesidad de desarrollo de nuevas tecnologías en Sudamérica. La participación en el desarrollo de la cooperación en este sentido, se revela como clave para nuestro país.

Dentro del carácter pacífico de las naciones del continente americano, Uruguay manifiesta la voluntad de promover la paz y la cooperación en la zona del Atlántico Sur, comprendiendo el espacio situado entre África y América Latina, donde las fronteras no deben ser elementos de separación de países ni de pueblos, sino factores que viabilicen la unión, la confraternidad y el desarrollo de las naciones ribereñas.

Nuestro trabajo en la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur, no sólo abarca la búsqueda del desarrollo sostenible a través del camino de los derechos humanos y el derecho al desarrollo, sino la necesaria gobernabilidad de los recursos naturales, para asegurar que su utilización sea realmente en beneficio de nuestros pueblos. Incluye también, consideraciones especiales sobre África, que nos convoca una vez más a ser creativos en la búsqueda de fórmulas de cooperación sur-sur, destinadas al auténtico acceso al desarrollo, como condición esencial para la paz y la seguridad.

EL CONTEXTO NACIONAL: EL URUGUAY

LA VIGENCIA DE SU VALOR GEOPOLÍTICO

La República Oriental del Uruguay es un país con un litoral extenso, manteniendo en su capital el núcleo de predominancia no solo geoeconómica, sino también geohistórica, geopolítica y geoestratégica.

La cuenca del Río de la Plata se presenta como la puerta de entrada al núcleo vital del Cono Sur.

Nuestro país posee en el entorno regional, una posición privilegiada con respecto a las cuencas hidrográficas internas y que le permite asegurar su acceso a la cuenca externa del Río de la Plata, compartida con Argentina, tanto para su comercio marítimo como para la explotación de sus recursos naturales.

Posee diversas opciones de salida hacia el océano Atlántico, que se constituyen en el acceso a líneas de comunicación marítima para su desarrollo pleno. Si bien carece de salidas directas hacia el océano Pacífico, el país forma parte de un corredor bioceánico, que se presenta como una oportunidad para el desarrollo económico y social.

La condición de país de relativas dimensiones geográficas, económicas y demográficas, hace que el mismo no tenga una fuerte "Presencia" en la Comunidad Internacional, pero si un importante prestigio y reconocimiento por sus posturas en el sistema internacional, así como su valor por su posición estratégica en la región, o sea un país con "Posicionamiento".

El ejercicio pleno de la soberanía estatal sobre los espacios terrestre, aéreo, marítimo, fluvial y lacustre nacionales, exige determinados niveles de presencia en ellos.

El espacio terrestre no presenta mayores dificultades, sin perjuicio de la excepcional existencia de áreas con escasa o nula presencia de población y carencia de servicios públicos.

Los espacios aéreos, marítimos, fluviales y lacustres, admiten mayor nivel de complejidad en relación a su vigilancia y control; específicamente estos últimos, requieren particular atención en virtud de la necesaria protección y adecuado aprovechamiento de los recursos que contienen.

La planificación de la Defensa Nacional se orienta particularmente, a las áreas estratégicas más sensibles y aquellas poseedoras de riqueza de recursos naturales estratégicos. No solo comprende su integridad territorial



y el libre ejercicio de los derechos de jurisdicción y soberanía en los espacios terrestre, marítimo y aéreo del Estado Uruguayo, sino también en otros espacios de Interés Nacional, como por ejemplo la Antártida. También abarca, aquellos espacios terrestres, aéreos y marítimos sobre los que el Estado ha adquirido responsabilidad ante la Comunidad Internacional.

EL URUGUAY Y EL MUNDO. LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Uruguay dispone de un reconocimiento positivo en el contexto regional e internacional, constituyéndose para el mundo, en una conexión privilegiada con la región como consecuencia de su estabilidad política y económica, sumado a su destacado posicionamiento geográfico y político internacional.

El estricto cumplimiento de los principios generales del Derecho Internacional, tales como la libre determinación de los pueblos, la solución pacífica de controversias y la no intervención en los asuntos internos de los Estados como lineamientos de la Política Exterior del Estado, definen claramente su posicionamiento defensivo.

La acción diplomática se constituye en el primer instrumento de solución de conflictos. En el ejercicio del derecho de legítima defensa, consagrado en la Carta de las Naciones Unidas, el país se reserva el recurso del uso de la fuerza para los casos de agresión militar, sin perjuicio de ejercer todos los medios disuasorios que resulten adecuados.

La Democracia y el respeto a los Derechos Humanos se constituyen en los ejes rectores del desarrollo cotidiano de la Política Exterior y su afirmación es nuestra responsabilidad permanente.

El Estado tiene una fuerte vocación de apoyo a la comunidad internacional, con una temprana participación en Conferencias Internacionales, así como en la otrora Sociedad de las Naciones y como miembro fundador de las Naciones Unidas.

El Uruguay está integrado a la Comunidad Internacional a través de organizaciones internacionales como la ONU, la OEA y UNASUR, ante las cuales se asumieron responsabilidades vinculadas con la Seguridad y la Defensa.

La proyección de nuestro país en el ámbito internacional se manifiesta principalmente, a través de la acción diplomática y por la política de participación en misiones de paz de la ONU, como compromiso con la seguridad colectiva establecida en la Carta de las Naciones Unidas.

La Política Exterior de nuestro país, le otorga elevada prioridad a la relación con los países vecinos y así lo seguirá haciendo. En ese sentido, el MERCOSUR y la UNASUR, son sus principales ámbitos de integración.

De esta forma, el fortalecimiento del bloque regional se constituye en una prioridad estratégica insoslayable, siendo de suma importancia impulsarla, como una plataforma que potencie la capacidad de inserción externa del país.

A fin de poder alcanzar los Objetivos Nacionales, es necesario continuar con los esfuerzos dirigidos a incrementar los vínculos con los principales actores globales y de esta forma, seguir promoviendo la diversificación de las relaciones políticas, comerciales y de cooperación del Uruguay en el mundo.

Asimismo, existe un fuerte compromiso con la promoción y difusión de los valores culturales nacionales en el mundo, así como con la vinculación de los uruguayos y uruguayas en el exterior.

Finalmente, Uruguay es signatario del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares, con la excepción del uso de la tecnología nuclear como un bien económico para fines pacíficos.

LA SEGURIDAD PÚBLICA

Para el Uruguay, la Seguridad Pública comprende todos los instrumentos con que cuenta el Estado para asegurar el normal desarrollo de la vida en sociedad y evitar que se vulneren los derechos de las personas.

Es una necesidad social, indispensable para la convivencia humana y un cometido esencial, y como tal, responsabilidad indelegable del Estado que, desde el Ministerio del Interior como órgano rector de las políticas de seguridad pública, convoca a la sociedad toda a involucrarse y participar en la formulación y ejecución de políticas específicas, que mejoren la calidad de la misma y la convivencia en todo el territorio nacional.

Según esta visión no se trata de un fin en sí mismo, sino de una condición para el desarrollo humano sostenible.

La seguridad ciudadana que impulsa el Estado, combina el accionar de la Policía Nacional, como fuerza civil y pública dedicada a la prevención, disuasión y represión del delito, con el diseño e implementación de políticas sociales que promuevan la más profunda integración de la sociedad.



La seguridad pública así entendida, se plasma en el accionar permanente de la Policía Nacional como fuerza civil, jerárquica y profesional que asegure el imperio de la ley en todo el territorio nacional. Esta acción policial es un



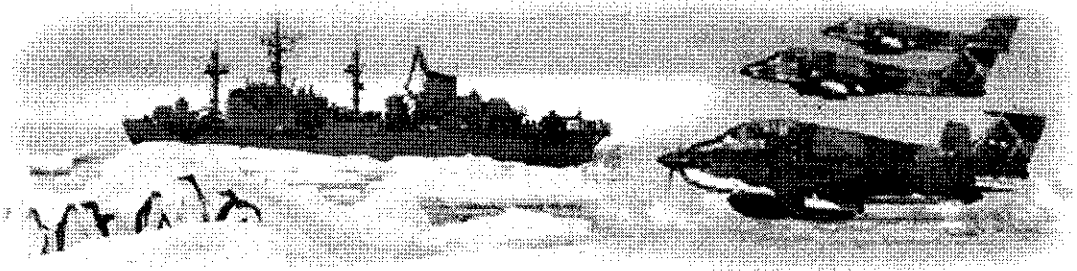
proceso complejo que va desde el diseño y ejecución de las actividades de inteligencia que permitan evaluar y anticipar las amenazas a la paz social, con la coordinación a nivel ministerial, de políticas de convivencia que articulen con la sociedad a través de las instituciones políticas y sociales que la fortalezcan.

En el mapa geopolítico actual, las organizaciones delictivas internacionales poseen la influencia y poder económico suficiente para desestabilizar gobiernos y afectar sustancialmente a las sociedades. En este escenario, surgen para la seguridad pública, desafíos de complejidad creciente, en los que a las misiones clásicas, como el control del movimiento de bienes y personas, se le suma el monitoreo de organizaciones que actúan a nivel global con fines de tráfico ilegal de sustancias, personas, defraudación fiscal, variados delitos económicos e informáticos y robo de información sensible para los intereses nacionales. El combate a estos niveles superiores del delito transnacional, exige al Estado desarrollar capacidades crecientes de coordinación internacional y una mejora permanente de sus medios materiales y del nivel profesional de sus integrantes.

En esta etapa histórica, el Poder Ejecutivo, ha aplicado sistemática y progresivamente las definiciones acordadas con las fuerzas políticas nacionales en el "Documento de Consenso" generado por la Comisión Interpartidaria de Seguridad Pública, concretando, de esta manera, el objetivo de impulsar una verdadera política de estado.

LA DEFENSA MILITAR

La Defensa Militar del País se fundamenta en la capacidad de sus Fuerzas Armadas y en el potencial de los recursos nacionales movilizables, de conformidad a lo que prevén las normas, particularmente la Política Militar de Defensa.



Bajo la conducción política del Ministerio de Defensa Nacional, éstas se constituyen como la rama organizada, equipada, instruida y entrenada para ejecutar los actos militares que imponga la Defensa Nacional, en el marco de la Constitución y las leyes.

En tiempos de paz, podrán prestar servicios o colaboración en actividades que por su especialidad, relevancia social o conveniencia pública les sean solicitadas y sin que ello implique detrimento en el cumplimiento de su cometido fundamental.

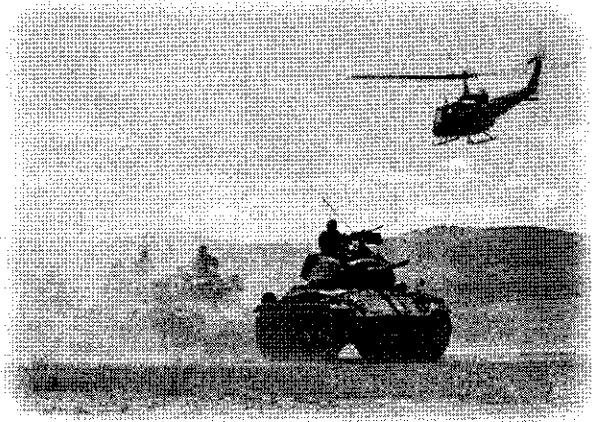
La Constitución de la República y la Ley Marco de Defensa Nacional No. 18.650, se constituyen en los documentos marco de más alto nivel relacionados con la Defensa Nacional y con la Defensa Militar en particular.

Siendo la Defensa Militar parte integral de la Defensa Nacional, es también un derecho y un deber del conjunto de la ciudadanía, en la forma y en los términos que se establecen en la Constitución de la República y las leyes, constituyendo una función esencial, permanente, indelegable e integral del Estado.

Por tanto, en la instrumentación de la Defensa Militar, deben confluir también coordinadamente las energías y los recursos del conjunto de la sociedad, procurando el máximo respaldo y la identificación con sus Fuerzas Armadas, contribuyendo, dentro del marco de sus competencias, directa o indirectamente con el desarrollo nacional.



Este nuevo marco implica ineludiblemente el diseño de una Política Militar de Defensa que considere la modernización de la Defensa Militar y que incluya la adecuación de los diferentes componentes del Ministerio de Defensa Nacional, indicando la relación que debe prevalecer entre dichos componentes, definiendo el diseño y desarrollo de las fuerzas militares, ajustadas a la estatura político-estratégica del Uruguay, considerándose, entre otros factores, su dimensión geográfica, su capacidad económica y su población.



La estructura y gestión de la Defensa Militar, se inspirará en el criterio de eficiencia conjunta, que guiará el proceso de modernización dinámico y permanente de las Fuerzas Armadas, para su continua adaptación al contexto estratégico.

Implicará la ejecución de acciones estratégicas orientadas al fortalecimiento de la presencia militar terrestre y la colaboración, dentro de los marcos de actuación dados por la Ley de Defensa Nacional, en el desarrollo socio-económico.

En el Atlántico Sur, es necesario que el País disponga de medios con capacidad de ejercer la vigilancia y control de las aguas jurisdiccionales uruguayas, así como mantener la seguridad de las líneas de comunicaciones marítimas, sin dejar de considerar los espacios fluviales y lacustres.

También se requiere disponer de medios y capacidad de ejercer la vigilancia y el control de su espacio aéreo, así como mantener la seguridad de las líneas de navegación aéreas.

En estos tres espacios se debe fortalecer la cooperación con los países vecinos para la defensa de las riquezas naturales y del medio ambiente, entre otros.

En el marco de reafirmar su compromiso con la defensa de la paz y con la cooperación entre los pueblos, Uruguay participará en acciones humanitarias y en misiones de paz en función de lo dispuesto por la Ley de Defensa Nacional.

Los contenidos de la Política Militar de Defensa, deberán estar en concordancia con la Política Exterior del Estado.

EL ESCENARIO FUTURO

Del análisis del Contexto Estratégico, se visualiza que el escenario futuro más probable, para el período 2014-2030, estará caracterizado por:

La complejidad y la Incertidumbre continuarán siendo las principales características del entorno, definiendo un ambiente impredecible e inestable, donde las amenazas no tendrán fronteras.

La economía de mercado continuará, durante el período reseñado, vigente en el mundo como consecuencia de la globalización.

Las finanzas y los mercados de valores serán cada vez más dependientes de los espacios virtuales, lo que generará mayor necesidad de dominio y protección del ciberespacio y del amplio espectro de las telecomunicaciones.

Los recursos naturales y particularmente los energéticos, darán lugar a la competición geopolítica entre Estados, en gran parte, producto de un acentuado aumento de la demanda, asociado al crecimiento demográfico.

El ambiente continuará siendo degradado, acelerando los cambios climáticos, los que ocasionarán desastres naturales de envergadura, generando eventualmente "shocks estratégicos".

Los conflictos entre Estados serán más improbables, aumentando la probabilidad de conflictos con actores no estatales o como consecuencia de la debilidad institucional que afecta a varios Estados en el mundo.

Mayor interés por los espacios vacíos por parte de los países y otros actores de influencia, a fin de satisfacer sus intereses, ante el incremento de la necesidad de recursos, los avances tecnológicos y los cambios medioambientales.

Las líneas de comunicaciones por las que discurren bienes, servicios e información, particularmente las aguas internacionales y el ciberespacio, se reconfigurarán.

El acceso a los alimentos será más difícil y su costo aumentará, generando hambre en las sociedades más pobres, debilitándolas y haciéndolas más inestables.

Las migraciones desde las zonas más deprimidas del mundo se incrementarán.

El crecimiento de la población mundial, intensificará el círculo vicioso de pobreza y subdesarrollo.

El MERCOSUR, la UNASUR y dentro de ésta, el Consejo de Defensa Sudamericano, continuarán fortaleciéndose.

El rol de la ONU en los procesos de paz mundial será objeto de cuestionamientos, pero permanecerá vigente.



LOS INTERESES NACIONALES QUE INSPIRAN AL URUGUAY

Las relaciones internacionales, en términos genéricos, son pautadas por un complejo accionar de actores, intereses y normas que estimulan o limitan el poder y el prestigio de las Naciones, donde el país no escapa a esa realidad. En ese contexto de múltiples influencias y de interdependencia, el Uruguay busca alcanzar sus Objetivos Nacionales, pudiendo esto, generar escenarios de cooperación o competencia de variadas intensidades.

De esa forma, se vuelve esencial estructurar la Defensa Nacional de acuerdo con las posibilidades del Estado, para preservar la soberanía y los Intereses Nacionales en compatibilidad con los de la región, particularmente la UNASUR. Así, de la evaluación de los diferentes escenarios descritos anteriormente, emergen los Intereses y Objetivos Nacionales.

La preservación de los Intereses Nacionales, está estrechamente ligada a la viabilidad del Uruguay como Estado Nación, definiéndose como de importancia vital y estratégica para el país.

Los Intereses Nacionales Vitales se caracterizan por ser de una importancia fundamental para el país.

Ellos comprenden:

- La Soberanía Nacional y la Independencia del Estado.
- La integridad territorial.
- La vida y la libertad de sus habitantes.
- La forma Democrática Republicana de gobierno y el Estado de Derecho consagrados por la Constitución de la República.
- La identidad cultural.

Los Intereses Nacionales Estratégicos, son aquellos que contribuyen a asegurar los Intereses Nacionales Vitales.

Ellos comprenden:

- El Derecho Internacional y la promoción de la paz.
- La inserción internacional y la integración regional.
- Las niñas y los niños como principal interés estratégico del país.
- La preservación de la democracia en la región.
- El desarrollo económico, cultural y social del país.
- La protección del Ambiente.
- La presencia en el Continente Antártico.
- Los recursos naturales estratégicos renovables y no renovables.
- El desarrollo del conocimiento.



LOS OBJETIVOS DE LA DEFENSA NACIONAL

OBJETIVOS DE CARÁCTER PERMANENTE

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

OBJETIVOS DE CARÁCTER ESTRATÉGICO

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

LOS OBSTÁCULOS QUE PODRÍAMOS ENFRENTAR

La República Oriental del Uruguay identifica la eventual contingencia del surgimiento de obstáculos en el horizonte temporal de planificación (período 2014-2030), los cuales podrían adquirir diferente magnitud, dificultando o impidiendo en tal caso, alcanzar y/o preservar sus Intereses y Objetivos Nacionales.

Estos obstáculos podrían eventualmente constituirse en amenazas que afecten la soberanía nacional, su independencia, integridad territorial y de recursos; lo que en definitiva, perturbaría la paz y el bienestar social de la población. En vista de ello, si bien la naturaleza de dichas amenazas es diferente, son consideradas de forma integral, sin que la presente enumeración manifieste ningún tipo de orden prioritario ni excluyente de otras eventualidades.

Se entiende por amenazas todas aquellas acciones reales o percibidas que poseen un potencial intrínseco de afectar negativamente los intereses y objetivos nacionales.

Pueden ser de origen natural, pero las provocadas por un Estado, organización, grupo de personas o persona, tienen una intencionalidad.

De esta manera, el Uruguay identifica, entre otras las siguientes amenazas:

EL DETERIORO DEL MEDIO AMBIENTE

El cuidado del medio ambiente y el desarrollo nacional no son objetivos contrapuestos sino complementarios. El modelo de desarrollo con crecimiento impulsado por el Uruguay debe evitar la contaminación del agua, el aire y los suelos de nuestro país, siendo todos ellos recursos estratégicos que están amenazados por un potencial uso inapropiado de los mismos.

Los desastres naturales, con causas diversas, constituyen una seria amenaza para el país de cada vez mayor magnitud. Los efectos negativos del cambio climático, que se manifiestan al desarrollarse en forma imprevista y con mayor frecuencia, producen desastres naturales de importancia superior, afectando tanto la infraestructura como la actividad económica y productiva, así como la vida y la salud de nuestra población; constituyendo un nuevo escenario de fenómenos peligrosos al que se ve expuesto el Uruguay.

Adicionalmente, este deterioro ambiental agrava los efectos de los desastres naturales que ya ocurren en la región y el mundo y se conecta con el problema de la progresiva escasez de recursos naturales (y por lo tanto con los conflictos relacionados con ellos), con la inseguridad alimentaria y nuevas vulnerabilidades sociales y sanitarias que emergen.



LA APARICIÓN DE PANDEMIAS

Estas enfermedades afectan a una proporción importante de la población y en muchos casos generan graves secuelas, afectando negativamente a los países, incluso con mortalidades significativamente altas entre los contagiados. El deterioro ambiental, los cambios experimentados en el clima o el uso de armamentos biológicos pueden afectar tanto directa como indirectamente a los seres humanos, a través de la contaminación de plantas, animales, alimentos, el aire o el agua potable, actuando éstas como vectores transmisores de una pandemia que pueda amenazar al país, afectando desde la salud de sus ciudadanos hasta su estructura económica y social.

EL CRIMEN ORGANIZADO

Se entiende por Crimen Organizado a la asociación de personas, con cierta infraestructura logística y económica que les permite su expansión a nivel internacional, realizando operaciones clandestinas con fines de lucro; que pueden llevar a la destrucción de la cohesión social a través de delitos como el narcotráfico, tráfico ilegal de armas, el lavado de activos, la trata de personas, la corrupción y el crimen cibernético, entre otros.

Este tipo de actividades amenazan la estabilidad de las instituciones democráticas del Estado, perjudican su imagen internacional, el desarrollo económico, social y cultural del país, coadyuvando a la proliferación de la criminalidad doméstica e incrementando sus efectos.

LOS ACTOS TERRORISTAS

Se considera Terrorismo el uso de la violencia y amenazas, por parte de individuos o de un grupo organizado, dirigido en forma premeditada a la población civil o instalaciones, generando terror y difundándose a través de los medios de comunicación masivos; con la finalidad de intimidar a la población u obligar al Gobierno o a una Organización Internacional a realizar un acto o abstenerse de hacerlo.

Los individuos, los grupos y otras entidades utilizan cada vez más en su accionar, las herramientas y los instrumentos que brinda la globalización, particularmente todos aquellos vinculados con las comunicaciones, (reclutamiento y difusión de sus atentados); valiéndose asimismo de las más avanzadas técnicas financieras y logísticas para alcanzar sus fines.

LA MATERIALIZACIÓN DEL ESPIONAJE Y LOS ATAQUES CIBERNÉTICOS

En la actualidad se da en forma reiterada el espionaje por parte de Empresas, Organismos o Estados extra-regionales a los gobiernos de la región, las empresas públicas, así como a empresas privadas u organismos de la sociedad civil con el fin de captar ilícitamente información para obtener ventajas económicas y el control político, militar o social, en el plano estratégico de los países.

Como correlato de la dependencia científico-tecnológica, fruto del uso de tecnologías desarrolladas bajo licencias y patentes privativas de la influencia de las redes y medios informáticos como soporte de las tecnologías; y del aumento del soporte electrónico para las bases de datos del Estado y la digitalización de la gestión estatal, se da un incremento de la vulnerabilidad ante ataques cibernéticos capaces de generar conmoción económica, política y social.

LA INESTABILIDAD DEMOCRÁTICA EN LA REGIÓN

En la presente década se han producido varios episodios de ruptura o intento de ruptura del orden democrático en la región.

En la misma, se manifiestan procesos de transformación económica y social profundos, y simultáneamente emergen otros mecanismos que dañan la democracia y las instituciones que la sustentan de forma más sutil y compleja que los utilizados en el pasado.

La vigencia de la democracia es una condición ineludible del proceso de integración regional. El debilitamiento o pérdida de la misma en cualquiera de los países de la región genera obstáculos a la consolidación de la integración, pudiendo darse, incluso, retrocesos en dicho proceso y pérdida de legitimidad de la agenda externa del bloque regional frente a otros bloques o países.

EL SURGIMIENTO DE GUERRAS EXTRA - CONTINENTALES

La posibilidad del estallido de guerras en regiones fuera de nuestro continente, debido a la existencia de conflictos latentes de mediana y larga duración que pueden observarse históricamente, con la potencialidad de afectar negativamente a nuestra economía.

El uso de armas de destrucción masiva (nucleares, biológicas o químicas) puede generar impactos ambientales y biológicos que se pueden constituir en serias amenazas al Uruguay.



EL AGRAVAMIENTO DE CONFLICTOS REGIONALES

Dos situaciones deben ser tomadas en cuenta: en primer lugar la situación particular que se manifiesta en las Islas Malvinas, por la presencia de potencias extra regionales y por tanto, que inciden negativamente en el Atlántico Sur como zona de paz y cooperación, y en segundo lugar, el agravamiento de posibles conflictos fronterizos entre países de la región. Tanto la primera situación como la segunda, se constituyen en amenazas latentes para el país, en el primer caso porque afecta la zona oceánica donde naturalmente se producen las comunicaciones y la actividad económica marítima del país; en el segundo caso, porque todo conflicto regional debilita el proceso de integración en curso, genera carreras armamentísticas contrarias al desarrollo y pone en peligro la confianza mutua que se ha venido construyendo entre los países de la UNASUR.

LAS CRISIS ECONÓMICAS

La economía mundial posee múltiples relaciones de interdependencia, donde participan actores financieros internacionales que podrían generar crisis económicas a través de la especulación con productos financieros altamente complejos y de baja calidad o erosionando los sistemas bancarios. Adicionalmente, el sistema mundial es muy vulnerable a la baja del ritmo de crecimiento económico de las principales potencias emergentes, lo que genera potenciales crisis en la demanda de productos que tienen los países de la región, lo cual implica efectos negativos sobre las exportaciones, el nivel de empleo, la inflación y la recaudación fiscal, generándose un deterioro del bienestar de la población, principalmente a nivel económico y social.

LA APROPIACIÓN Y EL CONTROL INDEBIDO DE LOS RECURSOS ESTRATÉGICOS

En el contexto internacional actual, la apropiación de ciertos recursos considerados estratégicos, constituyen una potencial amenaza para Uruguay y la región, teniendo en cuenta que se trata de una zona geográfica rica en recursos energéticos, minerales, alimenticios, de agua potable o biodiversidad.

Teniendo en cuenta que se localizan en lugares determinados, tanto política como territorialmente, es razonable que los Estados que cuentan con reservas de recursos naturales estratégicos se sientan amenazados ante la posibilidad de verse inmersos en una disputa por su control.

Adicionalmente, se deben tener en cuenta los recursos naturales, que de momento no se encuentran bajo la soberanía formal de ningún país, como son los existentes en la Antártida y fondos marinos.



LOS LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS PARA LA DEFENSA NACIONAL

I.- INTRODUCCIÓN.

Los lineamientos estratégicos están definidos en función de los objetivos a obtener, describiendo un conjunto de acciones tendientes a alcanzarlos y mantenerlos, considerando la magnitud de los obstáculos que han sido expuestos.

En mérito a lo manifestado, se establecen lineamientos generales tendientes a proteger los Intereses Nacionales Vitales y Estratégicos, mediante la consecución y mantenimiento de los Objetivos de la Defensa Nacional, ambos establecidos en este documento, previendo y mitigando vulnerabilidades coyunturales y estructurales. Asimismo, existen intereses nacionales que generan objetivos que inciden en forma transversal sobre varias áreas del Estado uruguayo.

II.- LOS LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS DE LA DEFENSA NACIONAL

1.- ASPECTOS NACIONALES

- Preservar la soberanía, la independencia y la integridad del territorio nacional.
- Preservar el Estado de Derecho y fortalecer el Estado y las instituciones gubernamentales como expresión de la Democracia, en cuanto representantes del pueblo soberano.
- Propiciar el conocimiento de los Derechos Humanos –civiles, políticos, económicos, sociales y culturales- como la mejor vía para la protección y profundización de los mismos.
- Propiciar el cuidado, el cariño familiar y la protección desde la infancia, como contribución al bienestar presente, pero sobre todo futuro de la población.
- Potenciar el adecuado desarrollo de la niñez y adolescencia y promover su inclusión educativa, como condicionantes del porvenir de la nación.

- Fomentar la educación en todos sus aspectos y dirigida a la población en general, como contribución a la estrategia de desarrollo nacional; así como profundizar la educación técnica y científica como aporte a dicho desarrollo.
- Promover la identidad cultural, así como los variados aspectos de la cultura nacional e institucional en los habitantes de la República.
- Fomentar una cultura de Defensa Nacional en todos los niveles y ámbitos de la sociedad y desarrollar una visión estratégica que permita optimizarla.
- Promover dentro del territorio nacional, la integración, desarrollo y cooperación en las zonas fronterizas, así como dictar la legislación necesaria al respecto.
- Promover y fortalecer el establecimiento de poblaciones en las zonas de frontera y en aquellas que se consideren estratégicas por la autoridad competente, estimulando la instalación de servicios públicos, fomentando políticas de empleo y la creación de las infraestructuras necesarias.
- Proteger y fortalecer las infraestructuras vitales y estratégicas para el país, de las cuales dependan la provisión de los servicios y recursos esenciales, como ser energía, agua, transporte y comunicaciones.
- Proteger los recursos marítimos, fluviales y lacustres nacionales mediante el fortalecimiento de la vigilancia y control de las lagunas, ríos, del mar territorial y de la zona económica exclusiva. Propiciar asimismo el aprovechamiento sustentable de dichos recursos.
- Promover un marco normativo y políticas que garanticen la soberanía alimentaria, permitiendo el acceso de la población a los recursos necesarios para su adecuada alimentación.
- Propiciar políticas que incentiven la valorización de nuestros recursos naturales estratégicos como un factor del desarrollo económico nacional y ejercer los controles necesarios para asegurar su explotación en términos de sustentabilidad; adecuando el marco normativo y las capacidades del Estado para tal fin.
- Incentivar el desarrollo y la utilización de fuentes de energía renovables, facilitando el acceso a las mismas, diversificando la matriz energética.
- Incentivar la prospección y explotación de fuentes de energía no renovables como el petróleo y el gas natural.
- Continuar desarrollando y gestionando proyectos de investigación relativos al cuidado medioambiental, considerando nuevas tecnologías y avances científicos al respecto.



- Promover marco normativo, políticas y capacidades a los efectos de alcanzar niveles sustentables de utilización a nivel industrial y agrícola de productos contaminantes, así como evitar su vertimiento a los cursos de agua.
- Generar políticas tendientes a reducir los niveles de consumismo y generación de residuos.
- Incentivar mecanismos de reciclaje.
- Orientar los programas de investigación científica y tecnológica para fortalecer las capacidades de la Defensa Nacional.
- Proseguir e incentivar la investigación científica y la cooperación con otras naciones en la Antártida, en los términos establecidos en el Tratado Antártico y Convenciones internacionales complementarias.
- Coordinar las políticas y planes estatales que atiendan la mejora de la situación social en las zonas más carenciadas del país, generando una sinergia que multiplique el impacto que cada actor estatal puede lograr por si mismo.
- Profundizar las políticas de participación ciudadana activa, coordinando las mismas a nivel nacional, departamental y local.
- Garantizar el acceso adecuado de la población a los servicios públicos.
- Aumentar los niveles de profesionalización en seguridad y defensa, continuando con la mejora y modernización de la formación doctrinaria, la calidad de los ingresos salariales, la actualización de los marcos jurídicos, la tecnificación, la calidad del equipamiento, comunicaciones, capacidad de movilidad y despliegue permanente en todo el territorio.
- Fortalecer el sistema de Inteligencia del Estado.
- Prevenir las actividades del crimen organizado fortaleciendo la presencia y control estatal en todos los espacios de jurisdicción nacional.
- Fortalecer la calidad del relacionamiento de la policía con las comunidades más vulnerables.
- Continuar con las políticas de combate a los focos de corrupción policial.
- Generar en la Policía una cultura de transparencia y rendición de cuentas periódicas, frente a la población de cada jurisdicción.
- Continuar con el desarrollo del modelo de atención integral penitenciario, promoviendo la rehabilitación integral de personas privadas de libertad.
- Proteger al Estado, el gobierno y la población uruguaya de toda forma de espionaje, reafirmando la soberanía nacional y el derecho a la privacidad y seguridad de las comunicaciones internas e internacionales del país.

- Proteger al Uruguay de ataques cibernéticos y preservar la reserva de datos producto de la gestión estatal y privada, tanto a nivel nacional como regional, en cuanto esta última corresponda.
- Incentivar el uso de Software libre en el Estado uruguayo.

2.- ASPECTOS INTERNACIONALES

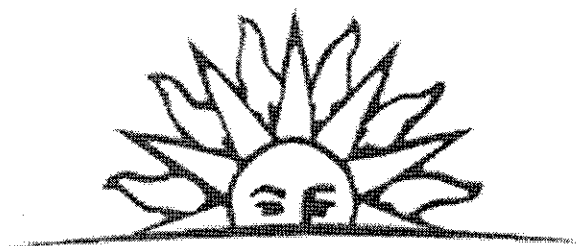
- Promover la coordinación permanente entre los Ministerios de Defensa Nacional, Interior, Economía y Finanzas y Relaciones Exteriores, para la actualización de la información acerca de los obstáculos y riesgos potenciales que se deriven de la situación internacional.
- Profundizar la participación activa de nuestro país en las instancias multilaterales que tengan como objetivo la estabilidad democrática y la Paz tanto a nivel Internacional (Naciones Unidas) como a nivel Regional (UNASUR y CELAC).
- Fortalecer los mecanismos políticos de cooperación del MERCOSUR y la UNASUR, en particular los vinculados a la aplicación de la cláusula democrática y al Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la Democracia, en caso de ruptura institucional en los países de la región.
- Consolidar los lazos de confianza y vinculación institucionales; en especial entre los presidentes y ministros de la región.
- Avanzar en el proceso de integración regional consolidando el prestigio y la imagen del bloque.
- Contribuir a profundizar la democracia social en la región.
- Promover medidas económicas y financieras que contrarresten los potenciales efectos negativos de los conflictos extra-regionales.
- Continuar la diversificación de mercados de forma de disminuir la vulnerabilidad del país ante eventos mundiales adversos.
- Prever medidas de protección de la población ante los impactos ambientales y biológicos.
- Contribuir a fortalecer las Naciones Unidas como ámbito de promoción de la paz y prevención de los conflictos; en particular promover la participación de Uruguay y de los demás países de la UNASUR en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.
- Participar activamente del esquema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas a través de los mecanismos previstos por esa organización, en cuan-



to represente una decisión soberana determinada por la política exterior uruguaya, de acuerdo con los términos de la Ley Marco de Defensa Nacional.

- Instar el respeto y la aplicación del Derecho Internacional, en especial, los principios y mecanismos contenidos en la Carta de las Naciones Unidas, tendiente a resolver de forma pacífica las controversias que surjan entre los Estados.
- Fortalecer las instancias de solución de controversias a nivel del MERCOSUR y de la UNASUR.
- Consolidar el Consejo de Defensa de UNASUR como el órgano de cooperación regional en materia de defensa por excelencia.
- Fortalecer la cooperación internacional entre los países ribereños del Atlántico Sur agrupados en la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZOPACAS).
- Consolidar las relaciones de confianza mutua entre los países de la región a través de un intenso relacionamiento entre las Cancillerías y los Ministerios de Defensa de dichos países.
- Fortalecer las instancias regionales basadas en el Derecho Internacional.
- Contribuir, a través de la diplomacia, a la reducción de los conflictos regionales y a la generación de zonas de paz, sin armas nucleares; respetando los principios de solución pacífica de las controversias, de no intervención en los asuntos internos de otras naciones y de autodeterminación de los pueblos.
- Procurar el sometimiento de los conflictos, a las instancias de mediación previstas en los organismos supranacionales de los cuales los Estados involucrados formen parte, tendiente a lograr la paz.
- Profundizar los vínculos entre los países de la región con especial énfasis en áreas académicas, comerciales y turísticas.
- Dar a conocer los gastos de la defensa militar y aplicar las medidas de fomento de la confianza mutua, de acuerdo con la metodología aprobada por el Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR.

- Impulsar las instancias de cooperación regional e internacional en materia de Defensa.
- Participar de forma activa y permanente en los espacios regionales e internacionales gubernamentales, dedicados al intercambio de información y discusión de políticas de seguridad y defensa; en especial, en temas relacionados al crimen organizado y al terrorismo.
- Mantener una política equilibrada en los foros multilaterales que se pronuncian o promuevan legislación sobre terrorismo.
- Ampliar la cooperación regional en materia de elaboración, adaptación y uso de software de código abierto.
- Fomentar la construcción de un sistema de comunicaciones regionales seguras.
- Investigar, innovar e implementar medios de comunicación libres de control externo para las comunicaciones estratégicas del Estado uruguayo en colaboración con otros Estados de la UNASUR.



(VINO P.C. De la Dirección...)



201402001 210 -

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

DEPARTAMENTO DE REGIMEN DE TRÁMITE

Pase a sus efectos

Montevideo, 28 de Abril de 2014

Dr. B.

Asociated Dir. Genl.
[Handwritten signature]

M. E. F.

ASESORIA JURÍDICA

Recibido:

Fecha:

de Dirección General
28/4/14