

INTRODUCCIÓN

La elaboración de una Política de Defensa Nacional (y finalmente la explicitación de esta en un Libro de la Defensa) surge como parte de un proceso amplio de consulta que requiere, además de la intervención de las autoridades de gobierno en el ámbito del Poder Ejecutivo, la activa participación de los legisladores en el Parlamento Nacional, de las organizaciones políticas a través de sus mecanismos de deliberación y de todos aquellos sectores públicos o privados vinculados a estos temas, con el imprescindible aporte técnico de las Fuerzas Armadas. Todas las opiniones, expresadas con fundamento y en un marco de respeto, harán pesar sus legítimos intereses en la materia debiendo ser oportunamente consideradas y evaluadas.

De esta forma la política de defensa –como política pública– puede y debe ser evaluada y sus objetivos ser explícitamente conocidos por todos los ciudadanos. Una política pública así concebida debe trascender los gobiernos, alcanzando un cierto grado de permanencia, para ser considerada una Política de Estado.

Este documento de trabajo, denominado **“La Defensa Nacional. Aportes para un debate”**, pretende ser una contribución para el libro de la defensa, el que habrá que elaborar con la mayor participación posible.

El Ministerio de Defensa Nacional de la República Oriental del Uruguay publicó en octubre del año 1999 el libro “Bases para una política de Defensa Nacional”. Con el mismo se realizaba una primera aproximación al camino que transitaba la región, en el sentido de fomentar las medidas de confianza mutua y dar un grado de transparencia a los asuntos de la defensa.

Este nuevo documento, más completo y actualizado, pretende avanzar en el camino y cumplir con las recomendaciones que, en el marco de la Organización de los Estados Americanos, nuestro país ha aceptado al participar en el proceso de modificación de los mecanismos de seguridad hemisférica.

La recomendación de elaboración de políticas de defensa explícitas y su publicación en documentos de conocimiento abierto al público –interno y externo– es una constante tanto en las seis Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas llevadas a cabo desde 1995, como en las recomendaciones de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la Organización de los Estados Americanos (O.E.A.).

Esta Comisión, transformada por iniciativa de los miembros de la O.E.A. en el foro de debate de los asuntos de seguridad del continente, aprueba en su sesión del 22 de octubre

de 2002 un “Proyecto de lineamientos para la elaboración de documentos sobre políticas y doctrinas de defensa”¹. A la vez, el mismo es aprobado en resolución del Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, donde se adoptan los lineamientos propuestos, se transmiten los mismos a la “V Conferencia de Ministros de Defensa” llevada a cabo ese año en Chile; además se insta a los Estados Miembros a implementar la propuesta e informar su cumplimiento a la Organización.

El Ministerio de Defensa Nacional de la República Oriental del Uruguay conoce, por lo tanto, las características esenciales que debe tener un Libro Blanco de la Defensa, los beneficios y ventajas de la preparación de una publicación de esas características, el proceso amplio de consulta que debe preceder a la elaboración de las políticas de defensa para, posteriormente, recién poder plasmarlas en normas legales; luego y como parte final del proceso, llegar a la publicación y difusión de las mismas. Por lo tanto el procedimiento adecuado para lograr una publicación de las características señaladas debería ser el internacionalmente recomendado.

El Ministerio de Defensa Nacional ha decidido elaborar **un documento de trabajo** que, con algunas de las virtudes de los llamados Libros Blancos de la Defensa, permita a quienes vayan a continuar con esta tarea contar con un conjunto compilado de información adecuada, donde se puedan identificar algunas de las debilidades y fortalezas existentes.

Este documento ha contado con el aporte de organismos dependientes del Ministerio de Defensa Nacional y la participación de un grupo de editores a cargo de la elaboración del plan de la obra, búsqueda, investigación, selección y compilación de la información en un cuerpo único, así como del armado y corrección del documento final y su producción editorial. Durante el proceso de elaboración ha quedado claro que, si bien no se aspira a considerar este documento de trabajo más que como un “Aporte para un Debate”, el mismo pretende facilitar la tarea de quienes aborden el desafío pendiente de elaborar una Política de Defensa Nacional.

Al adoptar los editores el formato generalmente empleado por los países de la región en la elaboración de sus Libros Blancos de la Defensa, se simplifica la tarea de identificar los vacíos más notorios en materia de políticas de defensa nacional.

Capítulo 1. “El Estado Uruguayo”.

Establece los fundamentos y características del Estado, sus principios básicos y los de la Defensa. Se explicita en el mismo que los Objetivos Nacionales Permanentes que se enuncian son producidos por institutos académicos pertenecientes al ámbito del Ministerio de Defensa Nacional, al no existir otro componente del Estado encargado de la elaboración actualizada de una apreciación estratégica donde se definan intereses y objetivos nacionales resultantes de un proyecto nacional.

Se hace constar expresamente que en 1985 –al retorno a la institucionalidad democrática– el Parlamento Nacional electo aprueba la Ley 15.808, la que modifica algunos aspectos de la Ley 14.157 (Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas del año 1974): deroga

¹ Ver en Anexo Documental la resolución citada, así como las resoluciones firmadas por nuestro país en las seis Conferencias de Ministros de Defensa llevadas a cabo y la llamada “Declaración sobre Seguridad en las Américas” aprobada por la Comisión de Seguridad Hemisférica en México el 22 de octubre de 2003.

explícitamente y sin redefinición alguna, 12 artículos de esta y también algunas disposiciones existentes en otras normas relacionadas.

Entre las disposiciones derogadas se incluye la conceptualización sobre “Seguridad Nacional” y “Defensa Nacional”. Por lo tanto todas las definiciones empleadas desde esa fecha en adelante, tanto para la elaboración de trabajos académicos, como las referidas en documentos de carácter doctrinario, no se corresponden con una norma vigente. Llenar este vacío se considera imprescindible para la elaboración de una política de defensa.

El título relacionado con “Territorio y Población” responde a los tratados de límites vigentes y a los espacios bajo soberanía y jurisdicción nacional y aquellos que pudieran estarlo en el futuro.

Capítulo 2. “Escenarios de la Defensa”.

Está elaborado en base a un documento aportado por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Este capítulo contempla la posición del Uruguay en materia de seguridad en el ámbito multilateral y en el ámbito regional.

Capítulo 3. Política de Defensa Nacional.

Responde en su Título 1 a documentos elaborados por el Instituto Jurídico de Defensa (INJUDE) dependiente de esta Secretaría de Estado, como aporte de carácter académico al documento “Bases para una política de Defensa Nacional” de 1999. Surge la necesidad de una revisión profunda del concepto de “disuasión” frente al escenario de defensa cooperativa que se vislumbra, en un marco de integración regional en proceso.

En el Título 2: “Políticas Internacionales”, se detalla la participación en Operaciones de Mantenimiento de la Paz (donde nuestro país ha alcanzado un reconocido prestigio), lo relacionado con la Política Antártica y los objetivos a corto, mediano y largo plazo de nuestro país en el Continente Blanco.

La elaboración del contenido de este título se realizó, en sus aspectos medulares, incorporando los documentos remitidos por el Sistema Nacional de Apoyo a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (SINOMAPA), los respectivos Comandos Generales de las Fuerzas Armadas y el Instituto Antártico Uruguayo. En su parte final, en este título se detallan los acuerdos de cooperación e instrumentos de entendimiento vigentes entre nuestras Fuerzas Armadas y diversas organizaciones internacionales.

En el Título 3: “Políticas Nacionales”, se detallan las políticas de orden territorial y de apoyo al desarrollo que llevan a cabo las Fuerzas Armadas. El material publicado fue remitido por los respectivos Comandos Generales de las Fuerzas Armadas.

Capítulo 4. Conducción y Organización de la Defensa Nacional.

Incluye el marco legal vigente establecido por la Constitución de la República y la descripción de los “Niveles de Conducción Estratégica” generalmente aceptados. Se evidencian carencias en los niveles Estratégico Militar y Estratégico Operacional ante la ausencia de figuras tales como un Estado Mayor de la Defensa y de una Estrategia Militar Conjunta explícita.

Se incluye un completo Marco Legal Internacional y Nacional, la organización vigente del Ministerio de Defensa Nacional y de la Justicia Militar.

Capítulo 5. Los Medios de la Defensa Nacional.

Comprende los Títulos: “Ejército Nacional, Armada Nacional, Fuerza Aérea Uruguaya y Enseñanza Militar”. Los mismos fueron elaborados por los Estados Mayores de los respectivos Comandos Generales de las Fuerzas Armadas.

La información aportada constituye un elemento coadyuvante con los objetivos de transparencia que pretende brindar este documento de trabajo, para la elaboración de una política pública de defensa. La misma representa parte de los cuerpos doctrinarios elaborados por las Fuerzas Armadas, sus organizaciones y medios actuales.

Capítulo 6. Recursos para la Defensa Nacional.

Incluye los Títulos: “Análisis del Gasto en Defensa, El Presupuesto de la Defensa, el Personal asignado a la Defensa, Sistema de Adquisiciones de la Defensa Nacional y El Sistema Previsional de las Fuerzas Armadas”.

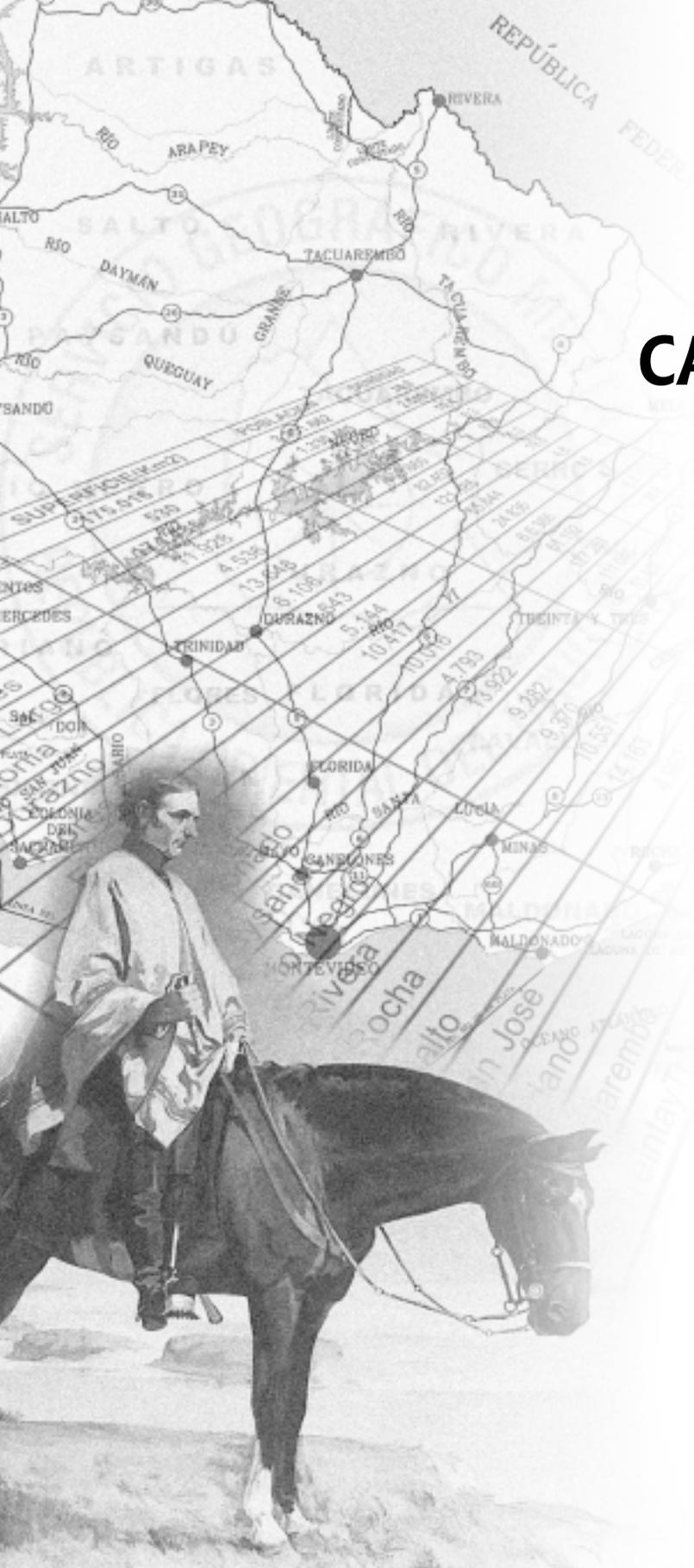
El mismo permite una clara visión de la inversión en defensa desde 1985 hasta la fecha que constituye un aporte sustancial para la toma de decisiones relacionadas con la función defensa.

Anexo.

Un Anexo Documental final permite disponer de los textos completos de las declaraciones finales de las seis conferencias de los ministros de defensa de las Américas, la declaración final de la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica de 2003 y las recomendaciones de la OEA para la confección de los libros de defensa.

En resumen, se considera que el documento de trabajo que se presenta constituye un avance en relación a la publicación efectuada por el Ministerio de Defensa Nacional en 1999 y como lo establece su subtítulo “Aportes para un Debate”, puede considerarse una herramienta útil para la elaboración de una Política de Defensa Nacional.

Montevideo, enero de 2005.



CAPÍTULO 1

EL ESTADO URUGUAYO