

## **Debate Nacional sobre Defensa**

### **MESA TEMÁTICA 1**

**La Defensa Nacional: definición. La conducción política de la defensa nacional. Conceptos, componentes, competencias institucionales, la ciudadanía y su relación con la defensa nacional.**

#### **Reunión N°1.**

8 de Junio de 2006

En la sede del Instituto Militar de Estudios Superiores(IMES) y con la presencia de unos 80 invitados acreditados, a las 9:15 hrs. comenzó a sesionar la Mesa Temática de Debate N°1.

A manera de introducción, el Sr. Subsecretario de Defensa Nacional, Dr. José Bayardi, reiteró las pautas que estructurarían el trabajo de las distintas MTD.

Acto seguido, y para iniciar la discusión, se dio lectura al *punto 1* del documento base elaborado por el Ministerio de Defensa Nacional (MDN).

Inmediatamente, surgieron observaciones a la redacción de dicho punto, que podía dar lugar a confusiones en dos sentidos.

En efecto, se señaló que allí no quedan claros los roles que deben cumplir los Poderes Ejecutivo y Legislativo en relación a la política de defensa nacional.

Así, se indicó que es al Poder Ejecutivo a quien corresponde elaborar la política de Defensa.

También se argumentó que el Poder Legislativo define políticas en tanto es el responsable primario de establecer, a través de las leyes, su marco normativo, mientras que al Poder Ejecutivo le corresponde ejercer la conducción política para la implementación o respeto de ese marco.

Paralelamente, se hizo referencia a la necesidad de enfatizar y reafirmar el rol de control sobre la implementación de las políticas que debe cumplir el Poder Legislativo.

Un segundo punto sobre el que se discutió fue el del alcance y sentido de la participación de actores de la sociedad civil en la *elaboración y puesta en práctica* de dicha política. Se expresó inquietud de que ese pasaje implicara la introducción de innovaciones respecto del sistema republicano – representativo de gobierno, incorporando nuevos actores a las funciones legislativas y/o ejecutivas.

Al respecto, hubo acuerdo en aclarar que el *punto 1* del documento base alude a la necesidad de incluir a actores institucionales (estatales o no) y a la ciudadanía en general en ámbitos consultivos para analizar el tema defensa nacional, lo cual se justificaría por varios motivos. El primero, porque la colaboración de muchos de esos actores puede resultar necesaria para llevar adelante una política de defensa más eficaz. El segundo, porque esa participación consultiva puede enriquecer la discusión sobre estos temas, y favorecer un control más activo sobre la implementación de políticas. El tercero, que dicha incorporación reafirma la importancia estratégica que debe darse a la política de defensa, y su tratamiento como política de Estado. El

aumento de la participación, de tipo consultiva, no busca entonces alterar el funcionamiento del sistema republicano – representativo, sino reforzarlo y enriquecerlo.

En vista de esas dos posibles fuentes de confusión, se propuso desarrollar y especificar mejor los roles que corresponderían, respectivamente, a la opinión pública y actores de la sociedad civil, al Parlamento, y al Poder Ejecutivo, en la elaboración e implementación de la política de defensa.

A continuación, se planteó la idea de incluir en el documento de trabajo la mención a la existencia previa de una política de Estado en materia de defensa nacional, pese a que no estuviese redactada explícitamente en ningún documento. En sentido contrario, se señaló que no estaba dentro de los objetivos planteados a la MTD hacer lecturas de lo actuado en el pasado en esta materia, sino realizar aportes para lo que serán futuras definiciones y políticas.

También se realizaron intervenciones referentes al significado e implicancias de los conceptos de *política de Estado* y de *política pública*.

Hubo acuerdo general en que por diversos motivos, –su carácter estratégico para la existencia y desarrollo del país, el hecho de que para ser eficaz debe ser ampliamente apoyada, el hecho de que las inversiones requeridas en el sector son muy importantes y de largo plazo– la política de defensa debe ser tratada como una política de estado. Es decir, estructurarse en base a determinados principios básicos compartidos por la mayoría de los sectores políticos y sociales, para que tenga un importante nivel de apoyo y cierta continuidad más allá de cambios de gobierno.

Se argumentó también sobre la conveniencia de que la política de defensa sea discutida de forma transparente y conocida ampliamente, considerándose estas características centrales de cualquier política pública.

Posteriormente, se concentró la atención sobre el concepto de Defensa, con varios ejes paralelos de trabajo.

El primero, si es conveniente adoptar una definición restrictiva o amplia de los ámbitos o asuntos que deben ser tratados como problemas de defensa.

El segundo, –muy relacionado al primero–, si el Ministerio de Defensa Nacional debe o no tener injerencia sobre todos los asuntos que se definan como relativos a defensa nacional.

El tercero, establecer la relación entre los conceptos de seguridad y defensa. En este sentido, algunos definieron a las actividades de defensa como medios para alcanzar la seguridad, mientras otros pidieron hacer una distinción clara entre ambos.

Muchos de los aportes que se inclinaron por una definición restrictiva de defensa, lo hicieron partiendo –implícitamente– de la base de que toda actividad pública de defensa es competencia del Ministerio de Defensa Nacional. Desde ese punto de vista, una definición amplia implicaría la expansión casi ilimitada de los ámbitos y asuntos que debería atender esa cartera.

Una de las propuestas enunciadas fue la de definir la defensa nacional como “*un medio para alcanzar un fin, que es la seguridad*”. Los “*intereses*

*nacionales vitales o esenciales: libertad, soberanía, independencia, integridad territorial, y autodeterminación serían los comprendidos dentro del concepto de seguridad nacional*". Y entonces la defensa nacional podría definirse como "*la generación y disposición del poder nacional, actual y potencial, para garantizar la seguridad de los objetivos nacionales, libres y exentos de todo riesgo*". Se entiende que si estos intereses vitales fueran afectados severamente, quedaría cuestionada la capacidad del Estado de existir y actuar, debiendo intervenir la estructura del MDN para anticipar o neutralizar esos efectos.

El MDN debería entonces encargarse fundamentalmente de los aspectos militares de la defensa nacional. Otros problemas, como la preservación de la infraestructura de comunicaciones o los diferendos binacionales de carácter diplomático, se atenderían a través de otras instituciones del Estado, y por lo tanto no deberían estar contemplados en la definición de una política de defensa. Sólo cuando hubiera ataques a los mismos de tal magnitud que se vieran inmediatamente amenazados los llamados *intereses fundamentales* del Estado, se daría injerencia a los organismos del MDN.

Otras de las definiciones mencionadas fueron:

1) La defensa nacional constituye una función estatal, básica, esencial y permanente del Estado. Implica la disposición, conjunción y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la nación con el objeto de garantizar en todo tiempo y circunstancia, y contra todas las formas de agresión, la seguridad y la integridad de su desarrollo, de sus instituciones, y de sus habitantes. Constituye por ello un fenómeno multidimensional, que abarca aspectos políticos, económicos, culturales, sociales, naturales, medioambientales y militares. Exige por ello una respuesta multisectorial, de la que no debe quedar excluido ningún sector de la sociedad. Las FFAA constituyen el núcleo básico de la población organizado, equipado, instruido y equipado para llevar adelante los actos militares que dispone la defensa nacional.

2) La defensa nacional es el conjunto de actividades desarrolladas por todos los actores de la nación dirigidas a preservar la soberanía y la independencia del país, garantizar su integridad territorial, y sus recursos naturales y estratégicos, asegurando la paz de la República en el marco de la Constitución y la ley, y aportar a la construcción de confianzas mutuas, con el fin de generar las condiciones necesarias para alcanzar los objetivos de bienestar social presentes y futuros de la población.

3) La defensa nacional es un concepto global e integral que supone la concurrencia armónica y coordinada de todos, con un integrante primario y esencial: las Fuerzas Armadas, que deben actuar en estrecha colaboración con la sociedad. La defensa nacional es una obligación, un derecho y un deber de todos los habitantes. Esta definición integra tres ideas centrales. Globalidad e integridad de la política de defensa. Coordinación de todos los actores posibles, y Centralidad de las Fuerzas Armadas en ese esquema.

4) *“La seguridad es un concepto que engloba a la defensa. Para que exista seguridad no alcanza con la defensa, sino que debe agregarse a ella el desarrollo socioeconómico del país y el mantenimiento del orden interno”.*

Se propuso también incluir como elementos a preservar a través de una política de defensa, a los activos y procesos económicos críticos para el país.

A partir de este tipo de definiciones, se argumentó que la defensa debe entenderse como una actividad multidimensional (no restringido a lo militar), que exige aportes multisectoriales (de todo el Estado y toda la sociedad) y por eso la política de defensa debe ser diseñada desde una perspectiva integral y sistémica.

Se aclaró que ello no implica que todas las actividades públicas de defensa sean responsabilidad directa o exclusiva del MDN ni deban ser necesariamente ejecutadas por las FF.AA. Por el contrario, se debe involucrar en este esfuerzo a otras instituciones del Estado, así como a la ciudadanía, y actores económicos y sociales.

Por otra parte se reiteraron referencias a la necesidad de defender y reforzar lo que se llamó “cultura nacional”, “valores compartidos por la sociedad” o “identidad nacional”. Si bien no se definieron explícitamente estos conceptos, se argumentó que la razón de ser de cualquier esfuerzo de defensa debe radicar en la voluntad de los ciudadanos de existir como Estado y como nación independiente. Se señaló además que tales esfuerzos de defensa sólo serán efectivos si toda la sociedad comparte esa “identidad nacional” y manifiesta claramente su “voluntad de existir”.

Los medios masivos de comunicación y el Ministerio de Educación y Cultura deberían jugar entonces un rol importante en materia de defensa. Al respecto, se llamó la atención sobre la ausencia de representantes de la educación en esta sesión de las MTD.

Desde esta óptica, se calificó como problema de defensa a las diferencias culturales generadas a partir de los procesos de exclusión socioeconómica que padece un alto porcentaje de uruguayos.

Al mismo tiempo, se remarcó la dificultad de hablar de “identidad nacional”, “fuerza moral” y “valores compartidos” en un país “tan fragmentado y diversificado”.

Varios comentarios apuntaron a que si bien la preservación de la integridad del territorio sigue siendo clave en el esfuerzo de defensa, su importancia debe ser relativizada en vistas de fenómenos como la globalización financiera y el aumento y aceleración de los flujos internacionales de bienes culturales e información.

En general hubo acuerdo en que la defensa nacional representa una función estatal básica e indelegable. Se la calificó también de función *estratégica* en tanto su objetivo es afirmar la supervivencia del Estado y la nación como tales.

Reiteradamente se catalogó a la defensa como “*obligación de todos*”, que no será efectiva si la sociedad no conoce su importancia y está dispuesta a

comprometerse con ella. Se señaló la necesidad de mejorar las capacidades de comunicación institucional del MDN y de promover en la sociedad la comprensión de las funciones desarrolladas por las FF.AA.

Se destacó el importante papel que podían jugar los cuerpos de reservistas de las FF.AA., al igual que algún tipo de servicio militar voluntario, como forma de reforzar el nexo entre organizaciones militares y sociedad, y de hacer más eficaz el esfuerzo de defensa.

Se enfatizó la conveniencia de integrar la definición de las actividades de Protección Civil a este debate y a la futura Ley de Defensa Nacional.

Se ratificó la necesidad de “dejar de correr detrás de las emergencias”, haciendo análisis prospectivos y de evaluación y gestión de riesgos que permitan tener respuestas preparadas ante posibles problemas de seguridad y defensa.

También existió una mención explícitamente favorable a la creación de una Oficina de Asuntos Estratégicos, al tiempo que se señaló la posibilidad de que el Parlamento se integrara a ella de alguna manera.

Hubo menciones favorables a la creación de un Consejo de Defensa ubicado “por encima” del MDN, en tanto ello ayudaría a otorgar a la política de defensa la jerarquía e importancia que merece, al tiempo que permitiría consagrar la visión de que la defensa involucra a instituciones y actores mucho más allá del MDN.

La reunión culminó a las 13:00 hrs. del 8-06-06, fijándose la próxima sesión para el día 15-06 a las 9.00 hrs.